

- Dalo
- Attributions de LLS
- Publics prioritaires

■ Actualisation

Fiche « I. Dalo : droit au logement » - N°52 Février 2021

Le droit au logement opposable

La Loi Dalo de 2007 a notamment introduit un article L. 300-1¹ au Code de la construction et de l'habitation faisant de l'Etat le garant du « droit à un logement décent et indépendant », droit déjà mentionné en 1990 par la Loi Besson² mais sans que sa non-effectivité n'ait de conséquences. Ainsi, cette Loi Dalo participe à l'évolution qui a progressivement codifié les modalités d'attribution des logements locatifs sociaux, notamment dans la définition de priorités pour l'examen des dossiers des demandeurs par les commissions d'attribution des logements. Cependant, l'expérience démontre que le principe d'opposabilité, comme l'instauration de priorités dans l'attribution des logements locatifs sociaux ne garantissent pas le respect d'un droit empêché d'abord par une offre de logements sociaux de plus en plus insuffisante.

■ Décryptage

• Historique

■ L'émergence d'une logique de demandeurs prioritaires

Un premier texte réglementant les attributions date de 1954³. Ils posent le principe d'une réservation par l'Etat des logements sociaux pour les « personnes physiques peu fortunées » et comprend déjà, théoriquement, une logique de classement des candidats à la location à définir par le conseil d'administration de l'organisme de logement social. Ce même texte crée un droit de recours pour les familles refusées. Il faudra attendre 1968⁴ pour que l'Etat répartisse son contingent réservataire en région parisienne déjà alors en tension sur la demande de logement social. Cet arrêté détaille aussi des profils de demandeurs prioritaires.

La Loi Besson² de 1990 inscrit le droit au logement dans la Loi et crée l'obligation, à l'échelle de chaque département, d'établir un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Au gré des évolutions législatives, ces plans vont devoir se référer à une liste de publics prioritaires correspondant à ces « personnes défavorisées » pour lesquels ces plans créent un quota d'attributions à travers des accords collectifs départementaux (ACD) contraignant les bailleurs sociaux pour des catégories de personnes dont la liste grossit progressivement.

Une liste similaire est constituée à l'échelle nationale depuis la Loi ENL⁵ de 2006 et détaillée à l'[article L. 441-1](#) du CCH introduisant petit à petit une gestion des attributions par publics prioritaires.

Cette Loi ENL crée une même logique de quota à l'échelle de chaque intercommunalité compétente en matière d'habitat avec une convention intercommunale d'attribution qui se substitue au PDALPD sur le périmètre de cette intercommunalité et se réfère à la même liste de catégories de personnes.

¹ [Art. L 300-1](#) du CCCH

² [Loi n° 90-449](#) du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

³ Décret n°54-346 du 27 mars 1954 conditions d'attribution des logements des organismes d'HLM

⁴ Arrêté du 1^{er} octobre 1968 conditions d'attribution dans la région parisienne des logements des organismes d'HLM

⁵ [Loi n° 2006-872](#) du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

■ **Le droit au logement opposable**

Pour en revenir au droit au logement opposable, en 2002, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) publie son [8^e rapport](#) annuel intitulé « *Vers un droit au logement opposable* ». Il conduira, cinq ans plus tard, à l'adoption de la Loi Dalo⁶.

Dans son [9^e rapport](#), le HCLPD énonce les trois conditions qui lui semblent nécessaires pour l'instauration de cette opposabilité : « *Désigner une autorité politique responsable* » (ce sera l'Etat), la doter « *des moyens d'agir* » (ce sera l'instauration d'un « coupe-file garanti par l'Etat » faisant des ménages reconnus Dalo des « prioritaires des prioritaires ») et donner aux citoyens « *des voies de recours* » (cela se fera par saisine de commissions départementales, voire du tribunal administratif).

Christine Boutin, alors députée, dépose en septembre 2005 une première proposition de loi en ce sens mais qui sera sans suite. La logique sera reprise en 2007 par un projet de Loi présenté au nom de M. Dominique de Villepin, premier ministre et par m. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement. Christine Boutin, toujours députée en sera rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Elle deviendra Ministre du Logement et de la Ville après l'adoption de la loi.

● **La réglementation**

L'application du droit au logement opposable et le fonctionnement de la commission de médiation sont réglés par les [art. L. 441-2-3](#) et suiv. du CCH et par les [art. R. 441-13 à R. 441-18-5](#) du même Code.

■ **Les voies de recours Dalo**

En pratique, il en existe deux :

- **Un recours amiable** qui s'exerce devant une commission de médiation départementale qui, juge de l'urgence et de la priorité de la demande de logement et de l'opportunité de solliciter un bailleur social ou la consommation de l'un des contingents affectés au logement de demandeurs reconnus Dalo (contingent préfectoral, autres contingents pour 25 % de leurs droits et 25 % des logements libres de droits de réservation) ;
- **Un recours contentieux** qui peut être engagé devant le juge administratif pour contester une décision défavorable de la commission de médiation ou pour défaut d'application d'une décision favorable.

Le recours amiable

Il est fortement recommandé au requérant, pour son recours, d'être accompagné, dans ce marathon administratif, par une assistante sociale, Caf, mairie ou DDAS ou par une association agréée dont la liste est à rechercher en mairie ou en préfecture de département.

Le requérant doit pour cela remplir un formulaire⁷ de 7 pages touffues et fournir l'ensemble des justificatifs dont la liste est inscrite sur une notice explicative⁸ tout aussi complexe. Ces pièces doivent permettre de démontrer auprès de la commission l'inscription dans les catégories de personnes concernées par le Dalo.

L'ensemble des pièces, formulaire renseigné et justificatifs, doivent être transmis au secrétariat de la commission de médiation Dalo du département où le requérant souhaite obtenir un logement social, soit en le déposant contre récépissé, soit en l'envoyant par lettre recommandée avec accusé de réception.

Le secrétariat de la commission, à réception d'un dossier complet, accuse cette réception dont la date fait courir un délai de 3 mois durant lequel la commission doit rendre sa décision qui peut être de trois ordres :

■ **Le requérant est reconnu prioritaire :**

Un logement doit lui être attribué en urgence. La commission l'informe de sa décision par lettre recommandée avec accusé de réception. Cette notification indique également la perte du bénéfice de cette décision si le requérant refuse la proposition de logement que doit lui faire le préfet d'un logement adapté aux besoins (nombre de personnes à loger...) et aux capacités (montant des revenus...). La commission informe le préfet qu'il doit proposer un logement adapté dans un délai de 3 à 6 mois selon le département.

■ **Le requérant n'est pas reconnu prioritaire :**

⁶ [LOI n° 2007-290](#) du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

⁷ [Formulaire Cerfa n° 15036](#)

⁸ [Formulaire Cerfa n°51754#01](#)

Il ne lui sera pas attribué de logement en urgence. La commission l'informe de sa décision obligatoirement motivée par lettre recommandée avec accusé de réception.

Le requérant dispose d'un délai de 2 mois pour contester les motifs de ce refus. Là aussi, il est fortement conseillé d'être accompagné pour apporter au secrétariat de la commission un courrier signé avec les documents permettant d'apporter la preuve de sa situation puis pour porter un recours contentieux auprès du tribunal administratif. Il est aussi possible de faire directement un recours contentieux auprès du tribunal administratif.

■ **Il est préconisé une offre d'hébergement ou un logement temporaire :**

La commission estime qu'une proposition de logement « classique » n'est pas adaptée à la situation. Elle oriente le recours Dalo vers un recours Daho par lequel le requérant doit pouvoir être hébergé ou disposer d'un logement temporaire. Une proposition d'hébergement doit lui être faite dans un délai de 6 semaines, ou une proposition de logement de transition ou un logement-foyer dans un délai de 3 mois.

Le recours contentieux

Si dans le délai de 3 ou 6 mois, aucune proposition de logement adaptée aux besoins et aux capacités du requérant, celui-ci dispose d'un délai de 4 mois pour faire un recours devant le tribunal administratif.

Le tribunal administratif a 2 mois pour rendre sa décision. Il peut obliger le ministère chargé du logement à loger le requérant, lorsqu'une commission de médiation l'a reconnu demandeur prioritaire et s'il n'a pas obtenu de logement adapté à ses besoins et à ses capacités. Le tribunal peut aussi ordonner un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

Enfin, le requérant peut contester la décision du tribunal administratif sur le Dalo, en faisant un pourvoi en Cassation.

■ **Les commissions départementales de médiation**

L'[art. L. 441-2-3](#) du CCH impose dans tous les départements la création d'une ou plusieurs commissions de médiation auprès du représentant de l'Etat dans le département.

L'[art. R. 441-13](#) du CCH règle la composition de ces commissions :

- Des représentants de l'Etat ;
- Des représentants du département, ou, en Corse, de la collectivité de Corse, des intercommunalités compétentes en matière d'habitat, de la commune de Paris, des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris et des communes ;
- Des représentants des organismes bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale, œuvrant dans le département ;
- Des représentants des associations de locataires et des associations et organisations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département ;
- Des représentants des associations de défense des personnes en situation d'exclusion œuvrant dans le département et de représentants désignés par les instances mentionnées à l'article L. 115-2-1 du code de l'action sociale et des familles.

■ **Les catégories de personnes concernées**

Peuvent être désignées par la commission comme prioritaires et devant être logées d'urgence les personnes de bonne foi qui satisfont aux conditions réglementaires d'accès au logement social et qui se trouvent dans l'une des situations prévues au même article et qui répondent aux caractéristiques suivantes définies à l'[Article R441-14-1](#) du CCH :

- Ne pas avoir reçu de proposition adaptée à leur demande dans le délai fixé par un arrêté du représentant de l'Etat dans le département en application de l'[art. L. 441-1-4](#) du CCH. Ces délais sont regroupés en annexe de la [notice explicative](#) permettant de remplir le [Cerfa de recours amiable auprès de la commission de médiation](#) ;

C'est cette notion de délai anormalement long qui justifie la nécessité d'être attentif à renouveler tous les ans sa demande de logement social, au risque, sinon, de perdre son ancienneté.

- Être dépourvues de logement. Le cas échéant, la commission apprécie la situation du demandeur logé ou hébergé par ses ascendants en tenant notamment compte de son degré d'autonomie, de son âge, de sa situation familiale et des conditions de fait de la cohabitation portées à sa connaissance ;
- Être logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. Le cas échéant, la commission tient compte des droits à hébergement ou à relogement auxquels le demandeur peut prétendre ;
- Avoir fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement ;
- Être hébergées dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois ou logées temporairement dans un logement de transition ou un logement-foyer depuis plus de dix-huit mois ;
- Être handicapées, ou avoir à leur charge une personne en situation de handicap, ou avoir à leur charge au moins un enfant mineur, et occuper un logement soit présentant au moins un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002 ou auquel font défaut au moins deux des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret, soit d'une surface habitable inférieure aux surfaces mentionnées à l'article R. 822-25, ou, pour une personne seule, d'une surface inférieure à celle mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du même décret.

La commission peut, par décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire et devant être logée en urgence une personne qui ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus.

■ Annexes

● Références légales actualisé au 28/04/2025

■ Article L. 300-I du CCH

Création Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 - art. 1 () JORF 6 mars 2007

« Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. »

■ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement Art. 1^{er}

« Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.

Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Le Conseil national de l'habitat est chargé d'établir chaque année un bilan de l'action engagée qui est rendu public. »

■ Article L. 441-I du CCH

« ... En sus des logements attribués à des personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3, les logements mentionnés au premier alinéa du présent article sont attribués prioritairement aux catégories de personnes suivantes :

a).....Personnes en situation de handicap, au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles, ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;

b).....Personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique mentionné au 9° de l'article L. 312-1 du même code ;

c).....Personnes mal logées ou défavorisées et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;

d).....Personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;

e).....Personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;

f).....Personnes exposées à des situations d'habitat indigne ;

g).....Personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires, sans que la circonstance que le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité bénéficie d'un contrat de location au titre du logement occupé par le couple puisse y faire obstacle, et personnes menacées de mariage forcé. Ces situations sont attestées par une ordonnance de protection délivrée par le juge aux affaires familiales en application du titre XIV du livre 1er du même code ;

g bis) .Personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords, lorsque l'autorité judiciaire a imposé à la personne suspectée, poursuivie ou condamnée et pouvant être à l'origine d'un danger encouru par la victime de l'infraction, une ou plusieurs des interdictions suivantes :

- une interdiction de se rendre dans certains lieux, dans certains endroits ou dans certaines zones définis dans lesquels la victime se trouve ou qu'elle fréquente ;

- une interdiction ou une réglementation des contacts avec la victime ;

h).....Personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle prévu à l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles ;

i).....Personnes victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme prévues aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal ;

- j).....Personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;
- k).....Personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers ;
- l).....Personnes menacées d'expulsion sans relogement ;
- m).....Mineurs émancipés ou majeurs âgés de moins de vingt et un ans pris en charge avant leur majorité par le service de l'aide sociale à l'enfance, dans les conditions prévues à l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, jusqu'à trois ans après le dernier jour de cette prise en charge.

Les décisions favorables mentionnées à l'article L. 441-2-3 et les critères de priorité prévus au présent article sont pris en compte dans les procédures de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux. »

▪ Article R. 441-14-1 du CCH

« La commission, saisie sur le fondement du II ou du III de l'article L. 441-2-3, se prononce sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence qu'il y a à attribuer au demandeur un logement ou à l'accueillir dans une structure d'hébergement, en tenant compte notamment des démarches précédemment effectuées dans le département ou en Ile-de-France dans la région.

Peuvent être désignées par la commission comme prioritaires et devant être logées d'urgence en application du II de l'article L. 441-2-3 les personnes de bonne foi qui satisfont aux conditions réglementaires d'accès au logement social qui se trouvent dans l'une des situations prévues au même article et qui répondent aux caractéristiques suivantes :

- ne pas avoir reçu de proposition adaptée à leur demande dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 ;
- être dépourvues de logement. Le cas échéant, la commission apprécie la situation du demandeur logé ou hébergé par ses ascendants en tenant notamment compte de son degré d'autonomie, de son âge, de sa situation familiale et des conditions de fait de la cohabitation portées à sa connaissance ;
- être logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. Le cas échéant, la commission tient compte des droits à hébergement ou à relogement auxquels le demandeur peut prétendre en application des dispositions des articles L. 521-1 et suivants, des articles L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme ou de toute autre disposition ouvrant au demandeur un droit à relogement ;
- avoir fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement ;
- être hébergées dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois ou logées temporairement dans un logement de transition ou un logement-foyer depuis plus de dix-huit mois, sans préjudice, le cas échéant, des dispositions du IV de l'article L. 441-2-3 ;
- être handicapées, ou avoir à leur charge une personne en situation de handicap, ou avoir à leur charge au moins un enfant mineur, et occuper un logement soit présentant au moins un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002 ou auquel font défaut au moins deux des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret, soit d'une surface habitable inférieure aux surfaces mentionnées à l'article R. 822-25, ou, pour une personne seule, d'une surface inférieure à celle mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du même décret.

La commission peut, par décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire et devant être logée en urgence une personne qui, se trouvant dans l'une des situations prévues à l'article L. 441-2-3, ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus. »