



Haut Comité pour le Droit au logement

Préconisations de mise en oeuvre

**Nouveau critère de reconnaissance au titre du droit au logement opposable
: “logé dans un logement inadapté à son handicap”**

Synthèse des préconisations de mise en oeuvre et des propositions du Haut Comité	3
Préconisations de mise en oeuvre	3
Démarches préalables en matière d'adaptation du logement	3
Détermination de la situation de handicap et de perte d'autonomie	4
Caractérisation de l'inadaptation du logement à la situation de handicap ou de perte d'autonomie	4
Quand la personne requérante fournit elle-même la justification de l'inadaptation du logement	5
Quand un diagnostic a été établi antérieurement par un professionnel ou un organisme	6
Quand les éléments fournis par la personne requérante ne sont pas suffisants pour objectiver l'inadaptation du logement au handicap	6
Propositions d'évolution	7
Propositions d'évolution des dispositifs pour la mise en application du nouveau critère	7
Proposition d'évolution de la composition, du fonctionnement et des missions de la Comed	7
Rappel de la commande du Ministère en charge du Logement au Haut Comité pour le Droit au Logement	8
Le contexte de l'inadaptation du logement au handicap	10
Un décalage important entre l'offre et la demande	10
Le Droit au logement opposable vient garantir l'égal accès au logement, y compris des personnes en situation de handicap	11
Loi Dalo, la recherche d'un effet "levier"	12
Des règles de la construction et des dispositifs d'aide à l'adaptation particulièrement complexes	16
Les points de vigilance dans l'instruction d'un dossier Dalo	19
Cadre juridique antérieur à la loi 3DS et toujours en vigueur	19
L'accès au droit ne doit pas être la variable d'ajustement de l'absence d'offre	22
La singularité de la procédure Dalo	23
Préconisations pour l'instruction des dossiers	25
Les démarches préalables en matière d'inadaptation du logement	25
Un critère sans condition de délai dont les démarches préalables ne sont définies ni par le juge, ni par la loi	25
Préconisations	26
La détermination de la situation de handicap et de perte d'autonomie	27
Une définition plurivoque de la situation de handicap découlant des classifications internationales	27
Des situations de handicap au sens de l'article L. 114 qui ne font pas toutes l'objet d'une reconnaissance administrative	30
Préconisations	31
La caractérisation de l'inadaptation du logement à la situation de handicap	32
Vers une approche globale de la notion de logement accessible et adapté	32

Des critères d'objectivation issus de divers outils formulés à l'échelle nationale et internationale	34
Préconisations	38
Un nouveau critère qui suppose de nombreuses évolutions	43
Proposition d'évolution des dispositifs pour la mise en application du nouveau critère	43
Propositions d'évolution de la composition, du fonctionnement et des missions de la Comed	49
La nécessité d'une clause de revoyure	51
Considérations finales : l'obligation d'une profonde évolution des politiques publiques et d'un choc de l'offre	52
Annexes	53
Glossaire	59

Synthèse des préconisations de mise en oeuvre et des propositions du Haut Comité

La récente loi 3DS a intégré une proposition du Haut Comité portée de longue date : la possibilité pour une personne en situation de handicap logée dans un logement inadapté d'être reconnue prioritaire et devant être relogée d'urgence au titre du Droit au logement opposable (Dalo). Ce nouveau critère est une avancée importante pour le Droit au logement car il s'inscrit dans la logique d'effet levier recherché par le législateur en 2007, lors de l'instauration du Dalo. Par la suite de l'adoption de la loi, de nombreuses commissions de médiation ont été saisies de recours sur ce critère. D'une part, cela met en lumière la problématique de l'inadaptation du logement au handicap. D'autre part, cette loi permet d'adresser les enjeux autour de l'accessibilité et de l'adaptation du logement à tous les types de handicap reconnus par la loi du 11 février 2005 (notamment moteur, sensoriel, mental, cognitif et psychique).

C'est dans ce cadre que la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) du Ministère en charge du Logement a chargé le Haut Comité d'organiser une concertation, afin d'établir des préconisations de mise en oeuvre du nouveau critère. La concertation a été menée d'avril à juillet 2022. Période durant laquelle le Haut Comité a réalisé plus de 25 auditions et groupes de travail, regroupant près d'une centaine de personnes.

Au regard du mode d'instruction des dossiers dans les commissions de médiation, les préconisations de mise en oeuvre sont recentrées sur les démarches préalables, la détermination de la situation de handicap et de perte d'autonomie, ainsi que la caractérisation de l'inadaptation du logement.

Préconisations de mise en oeuvre

Démarches préalables en matière d'adaptation du logement

Le Haut Comité préconise dans le cadre de ce nouveau critère que la demande de logement social soit suffisante pour justifier des démarches préalables. Mais son absence ne pourra justifier un refus de reconnaissance.

Dans certains cas, la personne requérante peut faire face à une situation d'urgence ne permettant pas le dépôt d'une demande de logement social avant le recours Dalo. **Si la personne requérante n'a pas de demande de logement social ou si celle-ci n'est pas active, une attestation sur l'honneur expliquant l'absence de demande de logement social devra suffire à justifier des démarches préalables. Les démarches préalables peuvent être attestées par tout moyen de preuve.** Dans ce cas de figure, les services instructeurs rappelleront à la personne requérante la nécessité de déposer une DLS pour l'obtention d'un logement social.

Détermination de la situation de handicap et de perte d'autonomie

Il appartient à la personne requérante de justifier de sa situation de handicap ou de celle des personnes à charge. **Tout moyen de justification de la situation de handicap quel que soit l'âge de la personne requérante devrait suffire.** Pour démontrer la situation de handicap la personne requérante devra

- fournir les documents à disposition en cas de reconnaissance administrative;
- ou fournir toute pièce justificative de la situation de handicap.

La Comed ne peut sans commettre une erreur de droit, ni renoncer à l'exercice de son pouvoir d'appréciation, limiter la reconnaissance au titre du Dalo aux seules personnes dont la situation de handicap fait l'objet d'une reconnaissance administrative (CDAPH ou tout autre organisme compétent).

Caractérisation de l'inadaptation du logement à la situation de handicap ou de perte d'autonomie

Le Haut Comité propose une définition de l'inadaptation du logement aux différentes situations de handicap ou de perte d'autonomie comportant cinq causes non cumulatives permettant d'objectiver l'inadaptation du logement à la situation de handicap et de perte d'autonomie.

Constitue un logement inadapté à la situation de handicap au sens du nouveau critère, un logement

- dont l'aménagement des espaces intérieurs ne permet pas de réaliser les activités de la vie quotidienne de manière indépendante et

autonome (circuler à l'intérieur du logement et dans ses espaces extérieurs privatifs¹, se laver, se faire à manger...);

- dont l'aménagement des espaces extérieurs et des parties communes ne permet pas de réaliser les activités de la vie quotidienne de manière indépendante et autonome (circuler dans les parties communes, s'approvisionner,...);
- dont la localisation ou la configuration ne permettent pas à la personne en situation de handicap d'avoir accès aux services (transports en commun, service de santé, emploi, formation...) et aux personnes aidantes d'exercer le soutien nécessaire au maintien à domicile de la personne ;
- dont l'environnement (sonore, visuel, étage, espace...) est préjudiciable pour la santé physique et/ou psychique de la personne;
- dont les conséquences de l'inadaptation du logement sur la vie quotidienne sont dangereuses pour la santé de la personne sur le court terme, le moyen terme et le long terme.

Afin de prouver l'inadaptation du logement à la situation de handicap, le Haut Comité préconise que la personne requérante justifie son appartenance à l'une des 5 causes d'inadaptation du logement développées ci-haut. L'analyse de l'inadaptation du logement se réalise au moment du dépôt du recours, la réalisation de travaux même récents ne peut justifier un refus dès lors que l'inadaptation du logement au handicap perdure.

➤ Quand la personne requérante fournit elle-même la justification de l'inadaptation du logement

La personne requérante pourra fournir un argumentaire libre caractérisant l'inadaptation du logement à sa situation de handicap ou celle des personnes à charge.

Toute pièce justifiant du caractère inadapté de l'aménagement des espaces intérieurs, extérieurs et de parties communes constitue une preuve (contrat de bail, plan du logement et du bâtiment, attestation de surface, photo des équipements...). D'autres pièces justificatives peuvent être fournis notamment par des professionnels (Ergothérapeutes ; Techniciens du bâti ; Psychomotriciens ; Psychiatres ; Gériatres ; Architectes spécialisés sur l'adaptation du logement à la situation de handicap ; Médecins généralistes et spécialistes ; Infirmières santé autonomie ; Autres).

¹ À la suite des informations recueillies lors de la concertation, le Haut Comité propose une définition extensive de la circulation dans le logement, dépassant celle centrée sur les pièces ordinaires mise en avant dans l'annexe 2-5 du CASF et le GEVA.

➤ **Quand un diagnostic a été établi antérieurement par un professionnel ou un organisme**

Il arrive régulièrement qu'un diagnostic caractérisant l'inadaptation du logement à la situation de handicap soit déjà réalisé, notamment dans le cadre des démarches engagées par la personne requérante pour la réalisation de travaux de mise en accessibilité et d'adaptation du logement.

De ce fait, la personne requérante pourra fournir un diagnostic caractérisant l'inadaptation du logement réalisé notamment par les :

- Services publics compétents (Conseils départementaux, MDPH, ANAH, Services communaux hygiène et santé, Bailleurs sociaux...)
- Services médico-sociaux et professionnels de santé (professions médicales et paramédicales/ médico-social au sens du Code de la santé publique, médecin psychiatre...)
- Organismes agréés et associations spécialisées sur le handicap et/ou le logement (technicien du bâti, travailleur social...)
- Autres.

Si la personne requérante fait état dans le recours Dalo d'un diagnostic mais qu'elle ne l'a pas en sa possession, la Comed peut saisir les services de l'Etat et des collectivités territoriales, les services sociaux, et les bailleurs pour obtenir plus de précisions sur la situation de la personne requérante. Dans le cas où une recherche d'information porte plus particulièrement sur la situation médicale de la personne requérante est effectuée, il est primordial de l'en informer, d'obtenir son accord et de lui faire part des éléments recueillis.

La loi prévoit également le rapprochement du dossier de recours amiable devant la commission départementale de médiation, au dossier de demande de logement social, quand celui-ci est connu.

Par ailleurs, pour les locataires du parc social, le bailleur doit être en mesure de fournir tous les éléments pouvant éclairer l'instruction du dossier².

➤ **Quand les éléments fournis par la personne requérante ne sont pas suffisants pour objectiver l'inadaptation du logement au handicap**

Dans cette situation, le Haut Comité préconise que la Comed demande la réalisation d'un diagnostic notamment pour faire des constatations sur place en application de l'article R441-14, alinéa 3 du CCH.

² Article L441-2-3 II du CCH

Le Haut Comité préconise l'augmentation des moyens de fonctionnement des Comed pour aider les services instructeurs et les commissions dans la mise en œuvre du nouveau critère Dalo en s'appuyant sur la réalisation de diagnostics pour éclairer les recours.

En outre, le Haut comité préconise un élargissement des sources de financement du Fond national d'accompagnement vers et dans le logement, par une contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Cette nouvelle contribution financière pourrait permettre la mise en œuvre de mesures d'accompagnement social et de gestion locative adaptée pour les personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie qui présentent un recours Dalo fondé sur l'inadaptation du logement à leur situation.

De surcroît, le Haut Comité préconise qu'une part des astreintes issues recours Dalo fondés sur l'inadaptation du logement à la situation de handicap et de perte d'autonomie, servent au financement des diagnostics caractérisant l'inadaptation du logement.

Propositions d'évolution

Propositions d'évolution des dispositifs pour la mise en application du nouveau critère

- 1) La nécessité d'interfacer les systèmes d'informations ;
- 2) L'insertion du nouveau critère dans le Cerfa, plus précisément de la définition proposée par le Haut Comité ;
- 3) L'insertion des préconisations du Haut Comité dans la notice Dalo;
- 4) L'accessibilité au numérique pour les personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie.

Proposition d'évolution de la composition, du fonctionnement et des missions de la Comed

- 1) L'intégration de la MDPH avec rôle consultatif seulement pour l'instruction des recours des personnes requérantes en situation de handicap ;
- 2) L'intégration des représentants associatifs du secteur du handicap dans le 5ème collège ;
- 3) La reformulation du bilan annuel des Comed comme outil d'alerte, de réactivation du droit commun et de prévention du dépôt de recours Dalo.

Rappel de la commande du Ministère en charge du Logement au Haut Comité pour le Droit au Logement

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite Loi “3DS” a apporté des modifications à la loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable (Dalo). Une personne en situation de handicap logée dans un logement inadapté peut désormais être reconnue prioritaire et devant être relogée d’urgence au titre du Dalo. En effet, l’article 91 de la Loi 3DS complète les dispositions permettant de saisir la Commission de médiation (Comed) : « *Elle peut aussi être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur ou une personne à sa charge est logé dans un logement non adapté à son handicap, au sens du même article L. 114 [du code de l’action sociale et des familles - CASF].* ».

Il convient de rappeler ici que la disposition législative est d’application immédiate depuis l’entrée en vigueur de la loi 3DS. Le législateur n’a pas souhaité que les conditions d’application soient précisées par décret.

Ce nouveau critère constitue une proposition de longue date portée par le Haut Comité pour le Droit au logement. Ces dernières années, le Haut Comité avait également formulé plusieurs propositions sur le logement des personnes en situation de handicap et de perte d’autonomie³.

C’est dans ce cadre que la Direction de l’Habitat, de l’Urbanisme et des Paysages (DHUP) du Ministère en charge du Logement a chargé le Haut Comité d’organiser la concertation, afin d’établir des préconisations de mise en œuvre opérationnelle visant à :

- guider les commissions de médiation lors de l’instruction des dossiers,
- émettre des propositions de modifications du Cerfa (n°15036*1) et de la notice à destination des personnes requérantes.

La concertation a été menée d’avril à juillet 2022. Période durant laquelle le Haut Comité a réalisé plus de 25 auditions et groupes de travail, regroupant près d’une centaine d’intervenant-e-s. Étant donné le temps limité imparti, le Haut Comité a choisi de déployer la concertation au niveau

³ Notamment: Rapport Habitat et vieillissement : “ Vivre chez soi, mais vivre parmi les autres HCLPD - Octobre 2012; Avis du 6 avril 2005 sur le projet de plan “psychiatrie et santé mentale”

des représentations nationales, pour ensuite se focaliser sur le territoire du Rhône, le but étant de mieux cibler les catégories d'acteurs rencontrés. Ont été auditionnés les acteurs associatifs spécialisés sur le handicap et sur le Droit au logement, le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), les professionnels du secteur hospitalier et médico-social, les bailleurs sociaux, la Maison départementale de personnes handicapées (MDPH) de la Métropole de Lyon, ainsi que la Direction habitat logement de la Métropole, la Comed du Rhône, le Défenseur des droits, la Délégation interministérielle à l'accessibilité (DMA), et la Direction générale de la cohésion sociale. En parallèle, trois groupes de travail ont été mis en place au sein du Collectif handicap, du CNCPH, et du Haut Comité afin de formuler les différentes propositions déclinées dans les préconisations de mise en œuvre opérationnelle qui suivent. Au total une centaine de personnes ont pris part à concertation lors des auditions et des groupes de travail.

Le Haut Comité propose au Ministère en charge du logement des préconisations de mise en œuvre du nouveau critère du Dalo, étant observé que les Comed disposent d'un large pouvoir d'appréciation des situations tout en étant placées sous le contrôle du juge administratif. Les préconisations de mise en œuvre opérationnelle qui suivent font un état des lieux non exhaustif du contexte de l'inadaptation du logement à la situation de handicap; pour ensuite signaler des points de vigilance dans l'instruction du dossier Dalo ; puis émettre des préconisations pour l'instruction des dossiers dans le cadre du nouveau critère de reconnaissance au titre du Dalo ; et finalement dresser un panorama des principales évolutions que suppose ce nouveau critère.

Le document fait état des éléments issus de la concertation sans prétendre épuiser la complexité et la diversité des situations existantes. Il devra être amendé et complété à court terme notamment au regard des difficultés d'application rencontrées. Par ailleurs, les éléments mis en avant dans ce document seront amenés à être intégrés au Guide des Comed dans le cadre de sa refonte.

Le contexte de l'inadaptation du logement au handicap

Un décalage important entre l'offre et la demande

Selon les dernières statistiques produites par l'INSEE en direction des populations de 20 à 59 ans **4,3 millions** de personnes vivant à domicile, soit 1 adulte sur 7 entre 20 et 59 ans, **ont une ou plusieurs limitations fonctionnelles, et/ou une reconnaissance administrative de handicap, et/ou un handicap ressenti**⁴.

Au premier janvier 2020, les **personnes âgées de plus de 65 ans** représentaient **20,5% de la population** française⁵. Dans les projections de l'INSEE les chiffres sont revus à la hausse, les plus de 60 ans devraient représenter **30% de la population d'ici 2030**.

Dans un futur proche, le vieillissement de la population va entraîner une explosion de la demande, situation prévisible qui n'aura été que très partiellement anticipée, notamment avec la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement entrée en vigueur en 2016, ainsi que la création de la 5e branche de la Sécurité sociale dédiée à l'autonomie⁶. Le vieillissement de la population entraîne une augmentation du risque de perte d'autonomie. En effet, un certain nombre de limitations fonctionnelles et de restrictions d'activités sont liées au vieillissement, et peuvent être accentuées par l'environnement notamment en ce qui concerne l'aménagement du logement. Il est à noter que **sous l'effet du vieillissement la proportion de personnes dépendantes augmente graduellement**, même si les seniors sont globalement autonomes jusqu'à un âge avancé.

À ce jour, **le fichier national de la demande de logement social comporte 250 000 ménages ayant déclaré un handicap**. Sachant qu'il y a actuellement environ 2,2 millions de personnes en attente de logement social (dont 1,7 millions qui ne sont pas déjà logés dans le parc social), on peut affirmer qu'au moins 10% des demandeurs sont en situation de

⁴ INSEE, enquête Handicap-Santé 2008-2009, volet ménages. Il s'agit de la dernière enquête décennale sur le handicap en France. Cette enquête date de plus de 10 ans, de ce fait selon le Haut Comité les statistiques devraient être mis à jour afin de ne pas fonder une nouvelle politique publique sur des données non actualisées.

⁵ INSEE Références, paru le 27/02/2020. Disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statist>

⁶ La création de la 5e branche de la Sécurité sociale dont la gestion est confiée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a été consacrée par la Loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

handicap. En outre, les statistiques de l'INSEE sur les caractéristiques socioéconomiques et géographiques des locataires du parc social publiées en 2018 montrent que **30% des locataires du parc social ont plus de 60 ans et 11% ont plus de 75 ans**⁷.

Face à cette situation, l'offre de logement adapté ou accessible, à destination des personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie se trouve très largement inférieur aux besoins. Dans le parc social par exemple, **seulement 3 % des logements seraient accessibles au sens réglementaire du terme** selon les données recueillies par le Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS)⁸. Les données concernant le parc privé de logement sont parcellaires voire inexistantes. De plus, toutes les formes de handicap, notamment physique, mental, psychique et cognitif, sont loin d'être prises en compte.

Dans ce contexte, certains s'interrogeront sur l'intérêt de l'intégration dans la loi de ce nouveau critère « personne en situation de handicap dans un logement non adapté » alors que l'offre de logement correspondante ne se trouvera vraisemblablement pas à la hauteur des besoins.

Le Droit au logement opposable vient garantir l'égal accès au logement, y compris des personnes en situation de handicap

Le Droit au logement est un droit fondamental. L'article 1er de la loi du 31 mai 1990 prévoit que toute personne éprouvant des difficultés particulières a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir. Les travaux parlementaires montrent que le législateur n'avait pas souhaité préciser ces termes sur la décence et l'indépendance pour englober le plus grand nombre de situations et de populations vulnérables (Rapport n° 205 déposé le 2 avril 1990 par M. Robert Laucournet).

Par la suite, le Conseil constitutionnel s'est fondé en 1995 sur le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'atteinte pour reconnaître « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent comme un objectif de valeur constitutionnel ». La loi du 5 mars 2007 sur le Droit au logement opposable est venue enfin garantir le Droit au logement en ouvrant un recours amiable et contentieux pour les demandeurs de logement.

⁷ INSEE Première n° 1715. *11 millions de personnes sont locataires d'un logement social*. 24/10/2018. Disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3635547#tableau-figure2>

⁸ Le droit au logement opposable (Dalo) | Cour des comptes, janvier 2022

Le nouveau critère du Dalo s'inscrit pleinement dans l'histoire du Droit au logement. Il vise ainsi à assurer l'autonomie et l'indépendance individuelle des personnes en situation de handicap, y compris la liberté de faire leurs propres choix. Le Droit au logement opposable vise à garantir l'accès à un logement décent et indépendant en ouvrant un recours amiable et contentieux en plus du dispositif de droit commun concernant les publics prioritaires pour l'accès au logement social, lequel inclut les personnes en situation de handicap.

La disposition de la loi 3DS pose également dans le Droit au logement opposable un nouveau critère sans condition de délai rédigé de manière large et inconditionnelle. Le législateur n'a pas souhaité renvoyer à un décret d'application alors que les termes retenus sont très larges. Ces éléments montrent ici également la volonté du législateur d'englober le plus grand nombre de situations d'inadaptation du logement au handicap.

Loi Dalo, la recherche d'un effet "levier"

La recherche d'un effet "levier" est un des objectifs assumés du législateur lors du vote initial de la loi Dalo. En plus de rendre visible une population en situation de mal-logement, d'être le révélateur des dysfonctionnements des politiques du logement, **le Droit au logement opposable a pour objectif de contraindre à la création de l'offre de logement nécessaire face aux besoins.** Cette « contrainte » s'exerce du fait de la possibilité pour la personne requérante de faire condamner l'État, garant du droit au logement, en cas d'absence de proposition dans un délai de 3 ou 6 mois selon les territoires. Depuis 2007, cette pression exercée a eu pour conséquence directe la remobilisation des contingents préfectoraux de logements sociaux, les différents seuils minimum d'attributions aux ménages reconnus au titre du Dalo : 25% des attributions d'Action logement, des collectivités, des bailleurs sociaux. Ces évolutions positives sont réelles, même si elles ne sont pas à la hauteur des besoins.

La loi DALO modifie le cadre de la mise en œuvre du droit au logement, qui passe d'une obligation de moyens à une obligation de résultat.

Dans le cas de ce nouveau critère, la création d'une offre adaptée ou accessible, aussi bien dans le parc de logement privé que dans le parc public, nécessitera un investissement sans précédent de la puissance publique. Pour répondre à ce défi, il s'agira de réaliser un véritable choc de l'offre de logements adaptés et accessibles aux différentes formes de handicap.

LES LEVIERS POUR MOBILISER L'OFFRE EXISTANTE DE LOGEMENT POUR LES MÉNAGES RECONNUS DALO ET PRIORITAIRES

Le Haut Comité rappelle régulièrement que l'offre de logement pour les ménages reconnus Dalo et les publics prioritaires existe et que la mobilisation de cette offre reste faible dans la mesure où la loi n'est pas respectée. La loi définit des priorités d'accès au logement social pour les personnes entrant dans la catégorie des publics prioritaires et une "surpriorité" pour les ménages reconnus Dalo.

La catégorie des publics prioritaires inclut déjà les personnes en situation de handicap ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap. En cas d'échec des dispositifs de droit commun, les ménages concernés peuvent être reconnus au titre du Dalo: une "surpriorité" dans les attributions des logements sociaux doit s'appliquer et un recours auprès du juge est prévu si le Droit au logement n'est pas effectif.

- ***Les obligations d'attributions des logements sociaux aux publics prioritaires et aux ménages reconnus Dalo***

L'octroi d'une aide pour le logement social offre en contrepartie des droits de réservation.

L'article L.441 du CCH dispose que l'attribution des logements sociaux « *participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées* ».

Historiquement, les logements sociaux étaient réservés en premier lieu aux publics reconnus prioritaires. Avec la loi Dalo du 5 mars 2007, l'Etat est désigné garant du droit au logement opposable. Le dispositif prévoit en application de l'article L.441-1 du CCH que les logements locatifs sociaux sont d'abord attribués aux ménages reconnus Dalo et, à défaut, aux ménages prioritaires (voir les catégories de prioritaires en annexe). Des objectifs d'attribution sont posés pour les différents réservataires (contingent préfectoral, Action logement, collectivités territoriales) ainsi que pour le parc non réservé des bailleurs sociaux.

Au total, 42,5% du parc social est réservé aux ménages reconnus Dalo et aux publics prioritaires.

Contingent de réservation	Objectifs d'attribution ULS planchers avec surpriorité au DALO	Références légales	Résultats
Etat (contingent préfectoral)	100% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH et dispositions réglementaires	Proche 100% (hors PACA)
Action logement	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH L.313-26-2 CCH (ALS) L.313-35 CCH (Foncière Logement)	12,1 % en 2020 pour ALS 10,0 % en 2020 pour la Foncière logement
Collectivités territoriales	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH	Non connu
Parc non réservé des bailleurs	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH	Non connu
Parc bailleurs sociaux	25% aux demandeurs du 1Q	L. 441-1 CCH	15,5% en 2019 (8% à Paris)**

*Ancols, Obligation DALO PEEC 2020 (Novembre 2021):
A noter que l'exercice 2020 constitue le 1er exercice d'analyse des données issues du nouveau système d'information et que sont également décomptés les sortants d'hébergement alors que l'obligation porte sur les ménages reconnus DALO et prioritaires seulement
**Ancols, Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019 (2020)

Ces obligations d'attributions ne sont pas respectées sur le territoire. Si le contingent préfectoral est globalement bien mobilisé, tel n'est pas le cas de celui d'Action logement, des collectivités territoriales et du contingent non réservé des bailleurs.

En 2020, seulement 4,4% des attributions de logements sociaux ont concerné des ménages reconnus au titre du Dalo.

Le Haut Comité a une nouvelle fois appelé à l'application de la loi sur les attributions de logements sociaux dans son rapport sur le Dalo d'avril 2022⁹ afin que l'offre de logements dédiée aux publics prioritaires et aux ménages reconnus Dalo soient pleinement mobilisée.

- *La possibilité de mobiliser une offre spécifique pour le logement des personnes en situation de handicap par dérogation aux obligations d'attribution*

Une offre spécifique peut être mobilisée pour loger les personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie dans les contingents de réservation de logement autre que le contingent préfectoral. Le législateur a ainsi prévu des dérogations spécifiques aux obligations d'attribution pour que les logements spécialement aménagés pour les personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie leur

⁹ Rapport "15 ans après la loi DALO, un nécessaire rappel à la loi" - HC DL, avril 2022

soient attribués en priorité (III de l'article L441-2¹⁰ du CCH). Cette offre concerne des opérations particulières destinées notamment au logement des personnes avec un handicap spécifique ou au logement des personnes âgées (par exemple les opérations d'habitat inclusif).

➤ ***Les pouvoirs du préfet en cas de manquement du bailleur (article L.441-2-3-II du CCH)***

Il existe un outil de coercition pour faire appliquer la loi, à savoir le pouvoir de substitution du préfet pour l'attribution d'un logement social à un ménage prioritaire ou reconnu Dalo dans le cas d'un refus considéré par le réservataire comme illégitime. Dans cette hypothèse, le préfet se substitue à la commission d'attribution des logements pour décider d'une telle attribution. Le bailleur est ainsi tenu de signer un bail avec le ménage concerné. L'attribution s'impute sur les droits de réservation du préfet ou sur le contingent des autres réservataires dans le cadre de leur obligation à l'égard des prioritaires.

Le Haut Comité appelle à nouveau à ce que les préfets exercent pleinement leurs pouvoirs à l'égard des acteurs qui ne respectent pas la loi.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une sanction financière en cas de manquement aux objectifs annuels d'attributions peut être prononcée à l'encontre des bailleurs sociaux dans le cadre du contrôle des organismes de logement social¹¹.

¹⁰ Article L. 441-2 du CCH :

"(...) III.- La commission attribue nominativement chaque logement locatif.

Elle exerce sa mission d'attribution des logements locatifs dans le respect des articles L. 441-1 et L. 441-2-3, en prenant en compte les objectifs fixés à l'article L. 441.

Par dérogation au deuxième alinéa du présent III et pour les seuls logements ne faisant pas l'objet d'une réservation par le représentant de l'Etat dans le département en application du quarante et unième alinéa de l'article L. 441-1, la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements peut attribuer en priorité tout ou partie des logements construits ou aménagés spécifiquement pour cet usage à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, dans le cadre de programmes bénéficiant d'une autorisation spécifique délivrée par le représentant de l'Etat dans le département.

Pour les logements faisant l'objet d'une réservation par le représentant de l'Etat dans le département, celui-ci peut s'engager, en fonction de son appréciation des besoins locaux de logements adaptés à ce type de population, à proposer prioritairement les logements construits ou aménagés spécifiquement pour cet usage à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap. (...)"

¹¹ Article L. 342-14 du CCH

Des règles de la construction et des dispositifs d'aide à l'adaptation particulièrement complexes

Les obligations en matière d'accessibilité des logements concernent principalement la construction neuve. Toutefois, depuis la loi ELAN de 2018, l'obligation de produire des logements accessibles concerne aujourd'hui seulement 20% des logements lors de la construction de bâtiments d'habitation collectifs tandis que les autres logements sont évolutifs, c'est à dire facilement adaptables pour accueillir des personnes en situation de handicap (article L162-1 du CCH). Des obligations existent également dans le parc existant mais de manière restreinte en cas de réhabilitation importante des bâtiments existants (article L163-1 du CCH). L'offre de logements accessibles reste trop faible au regard des besoins et des enjeux liés au vieillissement de la population.

S'agissant ensuite des dispositifs financiers consacrés aux travaux de mise en accessibilité et d'adaptation du logement à la situation de handicap et de perte d'autonomie, ceux-ci sont particulièrement disparates. Les aides disponibles, qu'elles soient directes ou indirectes, sont allouées par une multitude d'acteurs. Si cette multiplicité de financeurs répond dans les grandes lignes aux objectifs fixés par la loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, chaque acteur suit une logique propre.

Les principaux dispositifs d'aides et de subventions pour les travaux d'adaptation du logement mobilisables par les particuliers sont les suivants :

- **Les aides des collectivités territoriales.** Certaines collectivités territoriales accordent des aides selon des conditions déterminées localement. Par ailleurs, certaines catégories de travaux d'aménagement peuvent être prises en charge dans le cadre de
 - l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie) attribuée et versée par le Conseil départemental;
 - la PCH (Prestation de compensation du handicap) attribuée par la MDPH et versée par le conseil départemental. La PCH donne lieu à un Plan Personnalisé de Compensation, dans lequel les besoins en matière de travaux sont listés, même s'ils ne sont pas financés par le dispositif.

De surcroît, un dispositif complémentaire soit le Fonds départemental de compensation du handicap (FDC) permet d'accorder des aides financières aux personnes pour faire face aux frais restant à leur charge.

- **Les aides de l'ANAH pour les travaux d'amélioration.** Le dispositif Habiter Facile permet de financer 50% des travaux à hauteur de 10 000 euros maximum pour les ménages à "ressources très modestes", et 35% pour les "ménages modestes".
- **Les aides-fiscales.** Des crédits d'impôts peuvent être octroyés pour certaines dépenses liées à l'installation d'équipements pour les personnes en situation de handicap ou les personnes âgées en perte d'autonomie.
- **Les aides des caisses de retraite.** Des aides peuvent être octroyées par les caisses de retraite, les modalités d'accès diffèrent selon la structure.
- **Les aides des mutuelles.** Des aides peuvent être octroyées par les mutuelles, les modalités d'accès diffèrent selon la structure.
- **Une aide financière pour l'adaptation du domicile.** Le dispositif 'Ma Prime Adapt' est piloté par le ministère de la Santé dans le cadre du plan anti-chute des personnes âgées. Il s'agit d'une aide financière en direction des seniors pour la réalisation de certains travaux d'aménagement du logement.

En général, les mécanismes de subvention disponibles ne couvrent qu'une part des dépenses, et les frais doivent souvent être avancés. En fonction des dispositifs mobilisés, deux personnes ayant des conditions de ressources similaires ne bénéficient pas forcément des mêmes aides. Le reste à charge varie en raison de plusieurs facteurs et les plafonds appliqués correspondent rarement à la réalité des frais nécessaires à l'adaptation du logement. Les aides disponibles sont ponctuelles et difficiles d'accès, et s'ajoutent à cela des délais particulièrement longs que ce soit pour le traitement des dossiers, la réalisation des travaux ou l'allocation des fonds.

Par ailleurs, il convient de souligner que la mise en accessibilité et l'adaptation concernent tant l'intérieur du logement, que les parties communes, l'extérieur et l'environnement. Or, une grande majorité des aides se concentrent sur les espaces intérieurs et dans une moindre mesure sur les parties communes. En outre, l'aménagement des parties communes, de l'extérieur ou de l'environnement dépend souvent de personnes tierces (syndicat de copropriété, acteurs publics...).

De surcroît, les locataires du parc privé comme social sont soumis au régime d'autorisation des travaux d'adaptation du logement au handicap et à la perte d'autonomie prévus par l'article 7 de la Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989. Le locataire peut, avec l'accord écrit du bailleur, réaliser des travaux d'adaptation du logement à ses frais. Pour ce faire, il convient d'adresser une lettre recommandée avec accusé de réception précisant les aménagements envisagés et les conditions dans lesquelles les travaux seront réalisés.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi ELAN le 27 novembre 2018, à défaut de réponse dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande, il est considéré que le bailleur (social comme privé) a donné son accord tacite, et qu'il ne peut plus exiger la remise en état des lieux. Les conditions sont fixées par le décret 2016-1282 du 29 septembre 2016 relatif aux travaux d'adaptation du logement aux personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie réalisés aux frais du locataire.

Il est à noter que les bailleurs sociaux n'ont aucune obligation en matière de réalisation de travaux d'adaptation du logement, même s'il existe un dispositif d'incitation fiscale. Depuis la loi du 21 décembre 2001, visant à accorder une priorité dans l'attribution des logements sociaux aux personnes en situation de handicap, et son entrée en vigueur en 2002, les dépenses engagées par les organismes de logement social pour l'accessibilité et l'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap sont déductibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). En effet, l'article 1391 C du Code général des impôts prévoit que les bailleurs sociaux peuvent demander un dégrèvement de la taxe foncière au titre des travaux d'aménagement et d'amélioration réalisés à destination de personnes en situation de handicap. Le dégrèvement est applicable pour de nombreuses catégories d'immeubles, ceux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré, ceux appartenant aux sociétés d'économie mixte qui construisent ou gèrent des logements ainsi que ceux appartenant aux organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement (selon l'art. L. 365-1 CCH).

En principe, la prise en charge des frais par le bailleur repose sur plusieurs critères : la situation du locataire et l'urgence de la demande, les caractéristiques du logement et la faisabilité technique des travaux, l'accessibilité du logement (présence ou non d'ascenseur, entre autres), le taux d'occupation, l'environnement (proximité des transports, entre autres). Il arrive que le bailleur sollicite les services d'un ergothérapeute pour déterminer de manière précise les besoins en matière de travaux d'adaptation du logement. En cas de décision favorable, le bailleur peut réaliser les travaux d'adaptation ou proposer une mutation dans un autre logement adapté ou adaptable du parc social.

Somme toute, les dispositifs financiers en faveur de l'adaptation du logement au handicap renvoient à une grande variété de modes d'intervention directs ou indirects (subventions, prêts, aides fiscales...). La prolifération de dispositifs et de réformes au fil des années les rend peu lisibles, et de ce fait difficilement mobilisables pour bon nombre de personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie. **L'empilement des dispositifs, leur absence d'articulation ainsi que la lourdeur administrative sont à l'origine de nombreuses inégalités de traitement sur**

le territoire, d'effets de seuils et de droits connexes qui font obstacle à l'adaptation effective des logements.

Les points de vigilance dans l'instruction d'un dossier Dalo

Au préalable, il convient de rappeler que l'action des commissions de médiation doit s'inscrire dans la stratégie générale de la priorité à l'accès au logement qui vise à favoriser, autant que possible, l'accès direct à un logement pérenne, adapté et avec un accompagnement social chaque fois que cela est nécessaire.

Par ailleurs, il est rappelé que le respect des délais d'instruction est indispensable afin de répondre à l'urgence des situations auxquelles les personnes requérantes sont confrontées et, plus particulièrement ici, concernant les personnes en situation de handicap. Les accusés de réception des recours doivent être notifiés dans les plus brefs délais afin de ne pas prolonger abusivement le délai d'instruction qui s'impose aux Comed (3 mois à partir de la réception d'un dossier complet pour le Dalo logement).

Cadre juridique antérieur à la loi 3DS et toujours en vigueur

Si la loi 3DS pose un nouveau critère sans condition de délai en matière de Dalo pour les personnes logées dans un logement inadapté au handicap, plusieurs critères légaux du Dalo permettent déjà de prendre en compte les personnes en situation de handicap avant l'entrée en vigueur de la loi 3DS. Les critères "historiques" du Dalo introduisent une première approche de l'inadaptation du logement au handicap, laquelle reste toutefois très partielle et limitée à quelques situations précises. Ceux-ci restent toujours en vigueur et permettent d'éclairer la mise en œuvre du nouveau critère Dalo (Voir en annexe la procédure Dalo et la liste des critères légaux en vigueur).

➤ *La prise en compte du handicap en cas de suroccupation ou d'indécence dans les critères sans délai du Dalo*

Pour les critères sans condition de délai, la loi se limite à la prise en compte du handicap dans les situations de suroccupation ou d'indécence du

logement. Des conditions cumulatives pour la reconnaissance au titre du Dalo sont posées, à savoir:

- l'article L. 441-2-3 du CCH prévoit la possibilité de recours au demandeur logé dans des "locaux manifestement suroccupés" s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap;
- l'article L. 441-2-3 du CCH prévoit la possibilité de recours aux demandeurs logés dans un logement non-décent, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap.

➤ *Le motif de l'inadaptation du logement au handicap dans le cas du délai anormalement long de la demande de logement social*

Pour le critère du délai anormalement long de demande de logement social, le Conseil d'Etat a précisé que la reconnaissance au titre du Dalo ne concerne que les personnes dont le logement n'est pas adapté aux besoins (Conseil d'État, 5ème - 4ème chambres réunies, 13/10/2017, 399710¹²).

Les caractéristiques du logement inadapté au besoin, notamment au regard du handicap, ne sont pas précisées par le juge (en dehors des hypothèses classiques de sur ou sous occupation). Toutefois, certains tribunaux administratifs ont transposé cette jurisprudence aux situations d'inadaptation du logement au handicap.

Le Conseil d'Etat a confirmé en 2020 l'application de cette jurisprudence aux situations d'inadaptation du logement au handicap en précisant que les caractéristiques ainsi que tout élément relatif aux occupants du logement, comme une éventuelle situation de handicap, doivent être pris en compte pour déterminer l'inadaptation du logement (Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 08/10/2020, n° 431100¹³). Le juge exige ici que les Comed

¹² "(...) dans le cas particulier d'une personne se prévalant uniquement du fait qu'elle a présenté une demande de logement social et n'a pas reçu de proposition adaptée dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation, la commission peut légalement tenir compte de la circonstance que l'intéressé dispose déjà d'un logement, à condition que, eu égard à ses caractéristiques, au montant de son loyer et à sa localisation, il puisse être regardé comme adapté à ses besoins (...)"

¹³ "Toutefois, dans le cas d'une personne se prévalant de ce qu'elle a présenté une demande de logement social et n'a pas reçu de proposition adaptée dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4, la commission peut refuser de reconnaître que la demande présente, à ce titre, un caractère prioritaire et urgent, en se fondant sur la circonstance que cette personne dispose déjà d'un logement. Elle ne peut toutefois légalement opposer ce motif que si le logement occupé est adapté à ses besoins. Pour apprécier si le logement occupé est adapté aux besoins du demandeur, il y a lieu de prendre en compte, d'une part, ses caractéristiques, le montant de son loyer et sa

examinent les recours au regard des besoins particuliers de la personne requérante.

- *Le motif de l'inadaptation d'un logement au handicap créant une situation de danger pour la santé de la personne requérante ouverte par le juge administratif*
-

Pour les personnes ne répondant que partiellement aux critères du Dalo, le juge a ouvert la possibilité de faire un recours si l'inadaptation d'un logement au handicap crée une situation de danger pour la santé : *“Considérant qu'il résulte des mentions du jugement attaqué que le tribunal a annulé la décision litigieuse de la commission de médiation de l'Hérault au motif que M. A... devait, en raison d'un handicap tenant à des problèmes cardiaques et à un important diabète, occuper un logement en rez-de-chaussée ou dans un immeuble avec ascenseur et que le logement qu'il occupait, situé en étage dans un immeuble sans ascenseur, présentait des risques importants pour sa santé ; qu'en estimant que dans de telles conditions, M. A...satisfaisait aux conditions posées par la seconde phrase du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation cité ci-dessus et qu'il pouvait, par suite, bénéficier des dispositions du dernier alinéa de l'article R. 441-14-1 du même code, en vertu desquelles la commission peut reconnaître comme prioritaire une personne qui ne répond que partiellement aux conditions posées par voie réglementaire ...”* (Conseil d'État, 5ème chambre, 19/07/2017, n° 402721, Inédit au recueil Lebon).

Antérieurement à cette avancée jurisprudentielle, certains tribunaux administratifs avaient également annulé des décisions de rejet de commissions de médiation pour des requérants qui avaient à charge des enfants en situation de handicap mais qui ne remplissaient pas le critère cumulatif de l'indécence ou de la suroccupation. Pour la reconnaissance au titre du Dalo, le juge a pris en compte le danger que présente pour le requérant le fait de devoir porter un enfant en situation de handicap dans un logement au premier étage en l'absence d'ascenseur (TA Versailles, 2/06/2016, n° 1504471) ou, dans une hypothèse similaire, l'inadaptation du logement situé au 3ème étage sans ascenseur (CAA Versailles, 4/12/2012, n° 12VE01761).

localisation, d'autre part, tous éléments relatifs aux occupants du logement, comme une éventuelle situation de handicap, qui sont susceptibles de le rendre inadapté aux besoins du demandeur.”

L'accès au droit ne doit pas être la variable d'ajustement de l'absence d'offre

Plusieurs écueils importants menacent la mise en œuvre de ce nouveau critère du Droit au logement opposable. Le risque principal est la tentation de restreindre l'accès au droit afin de faire correspondre le nombre de ménages reconnus Dalo devant être relogés à l'offre de logement adaptée ou accessible disponible sur un territoire.

Il faut éviter que l'instruction des dossiers ne se transforme en une sorte de « tri » des urgences, parmi les urgences, pour ne retenir que les cas les plus graves. Cette pratique, que l'on peut constater dans de nombreux domaines des politiques sociales, entraînerait un non-respect systématique du Droit au logement des personnes en situation de handicap.

L'enjeu de l'élaboration de préconisations de mise en œuvre opérationnelle sur ce nouveau critère d'accès au Dalo est de permettre aux commissions de médiation d'objectiver au mieux la situation d'inadaptation du logement aux conséquences du handicap, sans sombrer dans une inflation administrative synonyme de non-recours pour les personnes en difficultés.

C'est pourquoi il est important avant de rentrer dans les détails de l'instruction future par les commissions de médiation, de rappeler la posture et les principes incontournables de l'instruction d'un recours Dalo par les commissions de médiation.

Premièrement, la commission de médiation ne doit pas prendre en considération l'offre de logement disponible sur un territoire pour reconnaître ou non la personne requérante au titre du Droit au logement opposable. Seule la situation de la personne requérante, et sa correspondance aux critères établis doivent être prises en considération. Au risque, dans le cas contraire, de remettre en cause l'esprit et l'objectif de la loi Dalo.

Rigueur dans le respect du droit, bienveillance à l'égard des personnes requérantes.

Deuxièmement, il s'agira de toujours se rappeler que par nature, les parcours de vie ne rentrent jamais parfaitement dans les cases administratives des formulaires. Les personnes requérantes ne disposent pas toujours de parcours linéaires. Face à ce constat, les commissions de médiation doivent trouver le juste équilibre entre l'objectivation de la situation de la personne, sans pour autant complexifier la procédure par la multiplication de pièces justificatives demandées aux personnes requérantes. Si les procédures deviennent trop complexes, il y aura peut-être moins de personnes requérantes dans les

statistiques mais une explosion du « non recours », syndrome d'une perte de confiance absolue dans les institutions qui nous régissent. La « posture » complexe que doivent adopter les commissions de médiation est un équilibre subtil entre la rigueur nécessaire du respect du droit et la bienveillance impérative à l'égard des personnes, qui, il faut le rappeler, revendiquent le respect de leur Droit au logement. Un droit fondamental qui ne se « gagne » pas au « mérite », mais se trouve attaché à la personne humaine.

Les dossiers recevables doivent obligatoirement être étudiés et instruits par les commissions de médiation de manière individuelle. **Aucune règle de doctrine ne peut entraîner le refus de reconnaissance de manière automatique sur un ensemble de dossiers.**

Troisièmement, en droit français, la bonne foi de la personne est toujours présumée, la mauvaise foi doit être objectivement démontrée. La preuve de la mauvaise foi est à la charge de l'administration. De plus, la bonne foi s'apprécie au moment du dépôt du recours, et ne peut être considérée sur des faits antérieurs ou n'ayant pas de lien avec le recours déposé.

Enfin, toutes les catégories de public sont concernées par le nouveau critère, quel que soit leur statut, y compris les personnes remplissant un autre critère du Dalo: dépourvues de logement, hébergées chez un tiers, menacées d'expulsion... Elles concernent tout autant les propriétaires occupants, les locataires du parc privé et les locataires du parc social. Pour rappel, la loi ne fait aucune référence au statut du demandeur. Une commission de médiation qui rejette un recours sur le seul motif que la personne requérante est locataire du parc social, ou propriétaire occupant commet une erreur de droit (Décision du TA de Marseille, 13 novembre 2009, n°0808911, Décision du TA de Paris, 20 novembre 2008, n°0809830). **La Comed se doit d'examiner toute situation au cas par cas.**

La singularité de la procédure Dalo

Le droit relatif à la prise en charge du handicap, à la compensation du handicap, à l'invalidité ou encore à la perte d'autonomie est distinct du Droit au logement opposable. Les objectifs poursuivis par ces législations et réglementations ne répondent pas aux mêmes questions et les recours peuvent relever de la compétence de juges différents. Le Droit au logement opposable vise à garantir l'accès au logement décent et indépendant de personnes vulnérables et en situation de mal-logement.

Par ailleurs, la concertation a révélé des problèmes d'égalité de traitement dans l'accès aux droits sociaux des personnes en situation de handicap,

notamment en termes de délais de réponse ou de moyens disponibles pour caractériser le handicap, obtenir le bénéfice de certaines prestations ou encore pour réaliser des visites à domicile. Des pratiques hétérogènes entre MDPH ont également été signalées.

Dans ces conditions, la procédure Dalo ne peut pas se limiter à la seule reconnaissance administrative du handicap ou à l'absence d'attribution de la PCH ou de l'APA. La Comed ne peut pas reprendre pour la reconnaissance au titre du Dalo les modalités d'instruction définies pour l'attribution de la PCH ou de l'APA.

A ce titre, la Comed dispose d'un pouvoir d'appréciation globale des situations.

Préconisations pour l’instruction des dossiers

L’instruction du dossier par la Commission de médiation se fonde sur trois principaux éléments. La Comed évalue si la personne requérante est de “bonne foi”, si elle n’est pas en mesure d’accéder ou de se maintenir dans un logement décent et indépendant adapté à ses besoins, et si elle répond aux conditions d’accès à un logement social.

Au regard du mode d’instruction des dossiers, les préconisations sur les modalités de mise en œuvre du nouveau critère Dalo sont recentrées sur :

- Les démarches préalables en matière d’inadaptation du logement
- La détermination de la situation de handicap et de perte d’autonomie
- La caractérisation de l’inadaptation du logement à la situation de handicap ou de perte d’autonomie

Les démarches préalables en matière d’inadaptation du logement

Le Dalo est un recours destiné à garantir l’effectivité du Droit au logement lorsque les dispositifs de droit commun mobilisés n’ont pas abouti. De ce fait, il est demandé à toutes les personnes requérantes d’apporter les pièces justifiant les démarches préalables engagées.

Un critère sans condition de délai dont les démarches préalables ne sont définies ni par le juge, ni par la loi

La notion de démarches préalables est difficile à apprécier dans la mesure où elle n’est pas définie dans les textes. Pour le Conseil d’État, il semble même que le critère de démarches préalables ne puisse justifier à lui seul le rejet d’un recours amiable dès lors que les dispositions de l’article L. 441-2-3 du code de la construction et de l’habitation précisent que la commission peut être saisie « sans condition de délai ».

Il est nécessaire ici de rappeler que le juge administratif considère qu’il existe une présomption d’urgence dès lors que la personne requérante, de bonne foi et satisfaisant aux conditions

réglementaires d'accès au logement social, justifie se trouver dans une des situations prévues au II de l'article L.441-2-3 du code de la construction et de l'habitation et qu'il satisfait à un des critères de l'article R. 441-14-1 du CCH (CE, 5ème-4ème chambres réunies, 13 octobre 2017, n° 399710, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Dans le cadre du Dalo logement, si la principale démarche préalable est le dépôt d'une demande de logement social, aucun texte ne rend cette pièce obligatoire pour les critères sans condition de délai. En effet, certaines situations d'urgence ne permettent pas de déposer en amont une demande de logement social (par exemple, sorties d'hôpital après un accident nécessitant des travaux d'adaptation urgents...).

Ainsi, si l'existence d'une demande de logement social en cours de validité et dûment renouvelée est la démarche préalable la plus usuelle, la demande de logement social ne saurait être exigée systématiquement. En-dehors des personnes relevant du critère "délai anormalement long", la loi en vigueur n'exige pas que la personne requérante ait une demande de logement social active.

Les démarches préalables peuvent concerner tout type de démarches engagées pour accéder ou se maintenir dans un logement adapté à ses besoins. Dans le cadre de ce nouveau critère, et à l'instar du critère fondé sur l'indécence du logement, la personne requérante peut apporter la justification que les services compétents, les opérateurs agréés ou le bailleur ont été saisis.

Préconisations

Un ensemble de barrières techniques, financières ou administratives peuvent freiner voire rendre impossible la réalisation de travaux de mise en accessibilité, ou d'adaptation du logement. Toutefois, il convient de souligner que la personne requérante en situation de handicap est légitime à engager une procédure Dalo. Les procédures pour faire reconnaître ses droits sont souvent longues, lourdes et complexes. S'il y a un recours Dalo, la volonté de changer de logement est présumée. Pour rappel, la personne requérante doit bénéficier de la présomption de bonne foi.

Au regard de ces éléments, le Haut Comité préconise dans le cadre de ce nouveau critère que la demande de logement social (DLS) soit suffisante pour justifier des démarches préalables. Mais son absence ne pourra justifier un refus de reconnaissance.

Dans certains cas, la personne requérante peut faire face à une situation d'urgence ne permettant pas le dépôt d'une demande de logement social avant le recours Dalo. **Si la personne requérante n'a pas de demande de logement social ou si celle-ci n'est pas active, une attestation sur l'honneur expliquant l'absence de demande de logement social devra suffire.** Dans ce cas de figure, les services instructeurs rappelleront à la personne requérante la nécessité de déposer une DLS pour l'obtention d'un logement social, en parallèle de l'instruction de son recours Dalo.

La détermination de la situation de handicap et de perte d'autonomie

Tout comme pour le critère fondé sur l'indécence ou la suroccupation, il appartient à la personne requérante de justifier de sa situation de handicap ou de celle de la personne à charge, au sens de L. 114 du Code de l'action sociale et des familles.

Une définition plurivoque de la situation de handicap découlant des classifications internationales

La définition du handicap sur laquelle repose le nouveau critère de reconnaissance au titre du Dalo puise ses fondements dans la loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes en situation de handicap. Selon l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles:

« Constitue un handicap toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ».

La définition du handicap est très large :

- Elle reconnaît le handicap comme étant l'interaction entre les incapacités d'une personne et les barrières environnementales en particulier dans le cadre de la vie sociale;
- Elle couvre de multiples situations et tout au long de la vie (notamment le handicap moteur, psychique, mental, sensoriel, cognitif, le polyhandicap, les situations d'invalidité, de perte d'autonomie liée au vieillissement...).

Aucun handicap n'est exclu et le principe posé est ici celui de la non-discrimination.

Le droit national relatif aux personnes en situation de handicap trouve sa source dans le droit international.

Ainsi, cette définition est directement inspirée de la classification internationale du Fonctionnement, du Handicap et de la Santé (CIF) de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), entérinée en 2001 (résolution WHA54.21). En effet, le projet de loi présenté au Parlement en 2004 (article 1), y fait explicitement référence¹⁴. L'inscription de l'approche défendue par le CIF dans le droit français constitue un réel changement de paradigme. On passe du handicap à la "situation de handicap". Le CIF intègre une approche sociale complétant l'approche médicale du handicap. La situation de handicap est envisagée comme « *l'interaction entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres* »¹⁵.

Ce nouveau cadre conceptuel n'est pas qu'une évolution sémantique, il résulte d'une volonté affichée d'adopter une approche universaliste du handicap centrée sur l'autonomie (réalisations d'activités de la vie quotidienne), l'accès aux droits (logement, éducation, emploi, santé, mobilité...) et la participation sociale et citoyenne. L'enjeu étant notamment d'adresser la problématique des droits et des besoins des personnes en situation handicap et de perte d'autonomie dans un contexte de vieillissement de la population. En effet, si la CIF ou l'article L.114 ne mentionnent pas explicitement la perte d'autonomie, elle l'inclut de fait. Il ne s'agit plus de classer les individus mais leur "fonctionnement" : « **La situation de handicap résulte de la rencontre entre des personnes présentant des déficiences biologiques ou anatomiques et les obstacles environnementaux (ou « un environnement inadapté »), créant des limitations ou restrictions d'activité** ».

Par ailleurs, la convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 a été ratifiée par la France le 18 février 2010. Son objectif est de promouvoir, protéger et assurer la dignité, l'égalité de la loi, les droits humains et les libertés fondamentales des personnes en situation de handicap.

¹⁴ Exposé des motifs du projet de loi présenté au Sénat lors de la séance du 28 janvier 2004 : « Il introduit dans le nouvel article L. 114 une définition du handicap inspirée de la classification internationale du fonctionnement du handicap et de la santé définie en 2001 par l'Organisation mondiale de la santé »

¹⁵ Préambule de la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées

Le Préambule reconnaît *« l'importance pour les personnes handicapées de leur autonomie et de leur indépendance individuelles, y compris la liberté de faire leurs propres choix »* ; il est aussi reconnu *« qu'il importe que les personnes handicapées aient pleinement accès aux équipements physiques, sociaux, économiques et culturels, à la santé et à l'éducation ainsi qu'à l'information et à la communication pour jouir pleinement de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales »*.

De plus, le préambule reconnaît également le rôle de la famille dans la protection et l'aide apportée aux personnes en situation de handicap : *« Convaincus que (...) les personnes handicapées et les membres de leur famille devraient recevoir la protection et l'aide nécessaires pour que les familles puissent contribuer à la pleine et égale jouissance de leurs droits par les personnes handicapées »*.

La convention reconnaît de nombreux droits aux personnes en situation de handicap et, plus en particulier en matière de logement :

- *“le droit de vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres personnes » et contraint les États parties à prendre des mesures en veillant à ce que “ a) Les personnes handicapées aient la possibilité de choisir, sur la base de l'égalité avec les autres, leur lieu de résidence et où et avec qui elles vont vivre et qu'elles ne soient pas obligées de vivre dans un milieu de vie particulier (...)”* prévu à l'article 19 ;
- *“le droit à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille, notamment une alimentation, un habillement et un logement adéquats, et à une amélioration.”*

Plus précisément, la convention reconnaît aussi le droit à la protection sociale et oblige plus largement les États à assurer aux personnes en situation de handicap *“ l'égalité d'accès aux services d'eau salubre (...) et l'accès aux programmes de logements sociaux”*.

Cette conception très large du handicap vise à assurer l'égalité des chances et des droits des personnes en situation de handicap. Elle a été transposée dans le droit national par l'article L. 114-1 du code de l'action sociales et des familles, lequel rappelle notamment: *“ Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté”*. L'article L. 114-1-1 du même code prévoit notamment : *“ La personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie. Cette*

compensation consiste à répondre à ses besoins, qu'il s'agisse de (...) l'insertion professionnelle, des aménagements du domicile (...) nécessaires au plein exercice de sa citoyenneté et de sa capacité d'autonomie, (...) des aides de toute nature à la personne ou aux institutions pour vivre en milieu ordinaire ou adapté, ou encore en matière d'accès aux procédures et aux institutions spécifiques au handicap (...). Ces réponses adaptées prennent en compte l'accueil et l'accompagnement nécessaires aux personnes handicapées qui ne peuvent exprimer seules leurs besoins. (...)”.

Ces dispositions visent à assurer une égalité de traitement dans l'accès au Droit des personnes en situation de handicap en posant en particulier une obligation scolaire et d'intégration, une obligation d'emploi, un droit à la compensation et un droit à l'accompagnement.

Des situations de handicap au sens de l'article L. 114 qui ne font pas toutes l'objet d'une reconnaissance administrative

Les modalités de reconnaissance administrative de la situation de handicap sont multiples : Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), régime de Sécurité sociale, invalidité de guerre, aides sociales, assurances... Les principaux types de reconnaissances administratives se déclinent comme suit :

- La Reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapés (RQTH) accordée par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) qui a repris les compétences de la Cotorep depuis janvier 2006. Cette commission se réunit au sein des MDPH ;
- Les victimes d'accident du travail ou de maladies professionnelles (Compte Accidents du Travail et Maladies Professionnelles, soit AT-MP) titulaires d'une rente attribuée au titre du régime général de la Sécurité sociale ou tout autre régime de protection sociale obligatoire ;
- La pension d'invalidité versée par l'assurance maladie ;
- Les invalides de guerre, les victimes civiles de guerre ou d'acte de terrorisme, les pompiers volontaires, ainsi que leurs conjoints, concubins, partenaires liés par un Pacs et leurs enfants ou orphelins ;
- La carte d'invalidité dont l'attribution résulte d'une décision prise par la CDAPH ;

- l'Allocation adultes handicapés (AAH) qui est un minimum social attribué sur décision de la CDAPH et de l'organisme payeur (caisse d'allocations familiales ou mutualité sociale agricole).

Force est de constater que le prisme de la reconnaissance administrative ne permet pas de couvrir toutes les situations de handicap au sens de l'article L.114 du Code de l'action sociale et des familles. Un ensemble de barrières administratives (lourdeur administrative) et sociale (peur d'être catégorisé en tant que personne en situation de handicap) favorisent le non-recours. Ainsi, rien ne permet de déterminer si les bénéficiaires des prestations sociales ou d'une prise en charge institutionnelle présentent des caractéristiques différentes de celles des personnes qui ne font pas l'objet d'une reconnaissance administrative.

C'est d'ailleurs ce constat qui a guidé la dernière enquête décennale de l'INSEE "Handicap-Santé 2008-2009" menée en "population générale", et non sur les statistiques administratives. Dans l'esprit de la loi de 2005, cette approche vise à repérer les personnes en situation de handicap au sens universaliste du terme, à évaluer les "désavantages" vécus, la quantité et l'origine des aides existantes ainsi que les besoins non satisfaits. Le fait de déclarer une grande difficulté, voire une incapacité totale, pour au moins une des limitations ou restrictions énumérées dans le questionnaire d'enquête est constitutif d'un handicap.

L'enquête donne à voir que si 2 750 000 de personnes âgées de 20 à 59 ans souffrent d'au moins une limitation fonctionnelle, seulement 420 000 ont une reconnaissance administrative¹⁶. Par ailleurs, les résultats issus de l'enquête Aide sociale des départements pour l'année 2019 montrent que seulement 7,6% des personnes âgées de 60 ans et plus bénéficient de l'APA¹⁷.

Préconisations

Il appartient à la personne requérante de justifier de sa situation de handicap ou de celle des personnes à charge. **Tout moyen de justification de la situation de handicap quel que soit l'âge**

¹⁶ Maude Espagnacq, « Populations à risque de handicap et restrictions de participation sociale, une analyse à partir de l'enquête Handicap-Santé auprès des ménages (HSM, 2008) », Collection Dossiers Solidarité et Santé, n° 68, Septembre 2015, DREES.

¹⁷ DREES, enquête Aide sociale des départements ; INSEE, estimations de population

de la personne requérante devrait suffire. Pour démontrer la situation de handicap la personne requérante devra :

- fournir les documents à disposition en cas de reconnaissance administrative;
- ou fournir toute pièce justificative de la situation de handicap.

Le nouveau critère de reconnaissance au titre du Dalo renvoie expressément à l'article L.114 du Code de l'action sociale et des familles pour l'appréciation de la situation de handicap. Comme le rappelle le juge administratif, l'article L. 114 donne une définition juridique du handicap qui n'est pas centrée sur des critères médicaux ou procéduraux limitativement répertoriés, mais bien sur les effets réels produits sur une personne, dans un environnement donné, par l'altération de différentes capacités, par un polyhandicap ou par un trouble de santé invalidant (TA Paris, n° 1005734, 17 mars 2021). Par conséquent, **la Comed ne peut sans commettre une erreur de droit, ni renoncer à l'exercice de son pouvoir d'appréciation, limiter la reconnaissance au titre du Dalo aux seules personnes dont la situation de handicap fait l'objet d'une reconnaissance administrative (CDAPH ou tout autre organisme compétent).**

La caractérisation de l'inadaptation du logement à la situation de handicap

Le nouveau critère de reconnaissance au titre du Dalo implique une objectivation de l'inadaptation du logement selon le type de handicap résultant des pièces justificatives produites par les personnes requérantes ou résultant des éléments recueillis par les services dans le cadre de l'instruction du recours.

Vers une approche globale de la notion de logement accessible et adapté

Une diversité de situations de handicap et de perte d'autonomie, qui engendre des besoins individualisés en matière d'adaptation

La notion de “logement accessible¹⁸” diffère de celle de “logement adapté” et de “logement évolutif” dans la mesure où les obligations en matière d’accessibilité ne permettent pas de répondre aux besoins spécifiques de chaque individu au regard de sa situation de handicap. De ce fait, un logement accessible n’est pas systématiquement adapté aux besoins singuliers des personnes occupantes en situation de handicap ou de perte d’autonomie liée au vieillissement. Par conséquent, un logement est adapté lorsque ses caractéristiques sont en phase avec les capacités et les besoins de la personne concernée.

La notion d’accessibilité, telle qu’elle est actuellement appréhendée dans le droit, est fortement associée aux personnes à mobilité réduite et en fauteuil roulant, et dans une moindre mesure aux personnes en situation de handicap sensoriel. Certaines formes de handicap, notamment mentales, cognitives ou psychiques sont peu prises en compte, voire totalement déconsidérées.

Pour une personne en situation de handicap moteur, l’adaptation et la mise en accessibilité du logement peut consister à faciliter la circulation, l’utilisation des espaces intérieurs et extérieurs du logement, ou encore l’accès aux équipements. Pour une personne non ou malvoyante, l’adaptation et la mise en accessibilité peut davantage se référer à la suppression des obstacles, à l’agencement des espaces, ou encore au traitement des éclairages afin d’éviter l’éblouissement. Alors que pour une personne ayant une déficience auditive, l’adaptation et la mise en accessibilité peut renvoyer à la mise en place de signaux visuels, où encore à l’installation d’un visiophone¹⁹. Pour une personne âgée en perte d’autonomie, l’adaptation et la mise en accessibilité peut correspondre à l’installation des équipements dans les espaces intérieurs et extérieurs (rampe, dispositif anti-chute, douche

¹⁸ Article L 111-1 3° du CCH: “Bâtiment ou aménagement accessible à tous : un bâtiment ou un aménagement qui, dans des conditions normales de fonctionnement, permet à l'ensemble des personnes susceptibles d'y accéder avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux, d'utiliser les équipements, de se repérer, de s'orienter, de communiquer et de bénéficier des prestations en vue desquelles il a été conçu, quelles que soient les capacités ou les limitations fonctionnelles motrices, sensorielles, cognitives, intellectuelles ou psychiques de ces personnes”.

Article R*111-18-1 du CCH: « Est considéré comme accessible aux personnes handicapées tout bâtiment d'habitation collectif ou tout aménagement lié à un bâtiment permettant à un habitant ou à un visiteur handicapé, avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux et équipements, d'utiliser les équipements, de se repérer et de communiquer. Les conditions d'accès des personnes handicapées doivent être les mêmes que celles des autres publics ou, à défaut, présenter une qualité d'usage équivalente ».

¹⁹ Fiche pratique de l’ANAH, Adaptation et accessibilité des logements, novembre 2003

sécurisée...) ou encore à l'aménagement du logement. Tandis que pour une personne ayant des troubles psychiques, l'adaptation et la mise en accessibilité peut renvoyer aux modes de gestion et de location, au traitement acoustique, à l'aménagement technique ou encore aux caractéristiques du logement (nombre de pièces, étage ...). Loin d'être exhaustives, les illustrations mises en exergue visent à montrer qu'un logement accessible au sens réglementaire du terme n'est pas forcément adapté aux besoins spécifiques d'une personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie.

Tout au fil de la concertation, les acteurs rencontrés ont souligné la nécessité de se fonder sur le vécu quotidien des personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie pour définir ce qu'est un logement "adapté". Un logement "adapté" est de ce fait personnalisé, car il existe un lien de causalité entre le type d'adaptation nécessaire et le type de handicap et de difficulté fonctionnelle rencontrée par la personne concernée.

Des critères d'objectivation issus de divers outils formulés à l'échelle nationale et internationale

Pour rappel, la définition universaliste du handicap consacrée dans le droit français par l'article L.114 du CASF, repose sur l'interaction entre les déficiences et limitations fonctionnelles d'une personne, avec son environnement et sa capacité à interagir avec lui. En d'autres termes, la situation de handicap résulte en grande partie du décalage entre les besoins spécifiques d'un individu et son environnement. Cette approche a un impact important en matière de politique publique car elle suppose que les leviers d'actions ne se concentrent pas seulement sur l'individu, mais également sur la transformation et l'aménagement de l'environnement. Ce raisonnement constitue la toile de fond d'un ensemble d'outils d'objectivation de la situation de handicap et de l'inadaptation du logement développé en France et à l'échelle internationale.

➤ L'annexe 2-5 du Code de l'action sociale et des familles

L'annexe 2-5 du Code de l'action sociale et des familles établit une liste des actes essentiels qui font l'objet des interventions des aidants, et des difficultés de réalisation d'activités de la vie quotidienne constitutives d'une situation de handicap. Le référentiel prend en compte les facteurs qui facilitent ou font obstacle à l'activité ou la participation, parmi lesquels les facteurs en rapport à l'environnement et l'aménagement du logement. Les

aménagements²⁰ considérés comme nécessaires sont destinés à maintenir ou améliorer l'autonomie de la personne en situation de handicap. Ils doivent leur permettre de se déplacer, d'utiliser les équipements essentiels à la vie quotidienne ou encore de s'orienter. Ils visent également à faciliter l'intervention des aidants qui accompagnent une personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie afin d'accomplir les actes essentiels de l'existence.

Depuis la loi de 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, la fonction centrale des aidants est reconnue en matière d'accompagnement des personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie. Au vu de leur fonction cruciale dans la politique du handicap et de la perte d'autonomie, les aidants ne sont pas seulement pris en compte dans l'annexe 2-5, mais également dans le GEVA, la grille AGGIR ou encore la CIF.

➤ *Le Guide d'évaluation des besoins de compensation*

Le Guide d'évaluation des besoins de compensation de la personne handicapée (GEVA), est un outil règlementaire²¹ issu de l'annexe 2-5 et des classifications internationales. Utilisé par la Maison Départementale pour les Personnes handicapées (MDPH), le GEVA « permet d'établir une « photographie » de la situation de la personne : ce qu'elle peut ou sait faire, mais aussi ce que son environnement lui permet ou au contraire l'empêche de réaliser. Ni mesure quantifiée du handicap ni outil d'éligibilité, le GEVA vient en appui de la mission d'évaluation des équipes pluridisciplinaires des MDPH »²². Il comporte 8 volets évaluant les besoins dans un ensemble de domaine, notamment l'habitat et le cadre de vie (Volet 2). En effet, le volet 2 du Geva sert à évaluer les caractéristiques du logement, c'est-à-dire :

²⁰ Selon l'annexe 2-5 du CASF "Les aménagements concourant à l'adaptation et à l'accessibilité du logement peuvent concerner les pièces ordinaires du logement : la chambre, le séjour, la cuisine, les toilettes et la salle d'eau. Toutefois, la prestation de compensation peut aussi prendre en compte des aménagements concourant à l'adaptation et à l'accessibilité d'une autre pièce du logement permettant à la personne handicapée d'exercer une activité professionnelle ou de loisir et des pièces nécessaires pour que la personne handicapée assure l'éducation et la surveillance de ses enfants."

²¹ Articles R.146-8 et R.146-28 du CASF, décret n° 2008-110 du 6 février 2008 et l'arrêté du 6 février 2008

²² Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), Outils, méthodes et territoires, Voir: <https://www.cnsa.fr/outils-methodes-et-territoires-mdph-et-departements/>

- L'accessibilité extérieure (abords, parties communes, Parking/stationnement, Ascenseur, autres éléments repérés).
- L'accessibilité intérieure et l'adaptation (Séjour, cuisine, chambre, WC, circulation intérieure verticale, circulation intérieure horizontale, autre pièce).
- Le confort (chauffage, eau chaude, gaz, électricité, autres éléments repérés).

Dans cette section, **une attention particulière est également portée à l'accès aux services** : transports en commun, commerces, banque, poste, école, crèche, accueil périscolaire, autres services publics de proximité, équipement culturel ou de loisirs... Les modalités de transports (véhicule aménagé, transport sanitaire, véhicule de famille entre autres), ainsi que les éventuels besoins d'accompagnement sont relevés.

Par ailleurs, le volet 6 recentré sur les activités et capacités fonctionnelles traite plus spécifiquement de la question de l'aide humaine. Ce volet suit un objectif double. D'une part, il s'agit d'évaluer la réalisation effective des activités de la vie quotidienne en notant dans quelle mesure la présence d'un tiers est nécessaire. D'autre part, il s'agit d'analyser si l'environnement est un "facilitateur" ou un "obstacle" à la réalisation des activités du quotidien. Les éléments pris en compte sont notamment : l'environnement humain, l'environnement technique, le logement, les services et l'environnement animal.

➤ *La grille AGGIR*

L'évaluation du niveau de perte d'autonomie des personnes âgées de plus de 60 ans est réalisée à travers un autre outil règlementaire²³ : la grille AGGIR. Celle-ci mesure le degré de dépendance en se fondant sur les activités de la vie quotidienne qui peuvent être effectuées seul ou non. Les individus sont ainsi classés en six groupes (GIR) selon le degré de dépendance. La grille d'évaluation AGGIR est principalement utilisée dans le cadre d'une demande d'allocation personnalisée d'autonomie (Apa), qui est accordée aux personnes en GIR 1 à 4. **Elle mesure les capacités de la personne âgée de plus de 60 ans à accomplir un certain nombre d'activités corporelles et mentales comme : prendre sa douche, se vêtir, ou encore se déplacer à l'intérieur et en dehors du logement.** Ces activités dites "discriminantes" permettent de déterminer le GIR. D'autres activités domestiques et sociales, dites "illustratives"

²³ Article L232-2, R232-1 à R232-6 et annexe 2-1 du CASF

sont prises en compte afin de mieux appréhender la situation de la personne (préparation de repas, capacité à effectuer les travaux ménagers courants, ou encore à utiliser les transports en commun).

➤ *La Check list CIF*

Les modes d'évaluation de la situation de handicap et de perte d'autonomie mis en œuvre avec le Geva et dans une moindre mesure la grille Aggir, font fortement écho aux critères développés par les classifications internationales. Les outils déployés dans le cadre de la Classification Internationale du Fonctionnement, du Handicap et de la santé, notamment la Check list CIF, évaluent les déficiences et limitations fonctionnelles au même titre que les limitations d'activités et restrictions de participations engendrées par un environnement inadapté. Plus concrètement, **les facteurs environnementaux comme le climat, la lumière et le son sont pris en compte.**

➤ *La grille des critères Adalogis*

Adalogis est une bourse de logement, conçue par la Fédération des PACT, devenue la Fédération SOLIHA, en activité depuis 2006. Il s'agit d'un dispositif interactif qui vise à organiser l'adéquation et le rapprochement entre l'offre et la demande de logements adaptés à toutes les situations de handicap, au sens de l'article L.114 du CASF. Les logements adaptés sont classés en trois catégories: les personnes à mobilité réduite, en perte d'autonomie ou âgées (1), les personnes en situation de handicap moteur (2), les personnes en situation de handicap sensoriel, cognitif, mental ou psychique et les maladies rares (3). Pour caractériser les logements adaptés, un ensemble d'outils permettent de décrire et de classer les logements Adalogis. Il existe notamment une **fiche descriptive de l'immeuble qui prend en compte des éléments comme la proximité des commerces, le cheminement jusqu'à l'entrée de l'immeuble, les parties communes ...**, ainsi qu'une fiche descriptive du logement dans laquelle sont relevées des informations relatives à la circulation, aux équipements, aux pièces du logement entre autres.

➤ *La grille Domiscore*

La grille Domiscore est un outil permettant de caractériser un logement en fonction de son impact sur la santé et le bien-être de ses occupants, développé par le Haut Conseil de la Santé Publique. Il

s'agit d'un outil de **promotion de l'habitat favorable à la santé et d'identification des situations à risque en matière de logement**, à la disposition de tous les acteurs du logement et du secteur médico-social. Plusieurs rubriques y sont développées, notamment une sur l'accessibilité et la circulation.

L'accessibilité du logement depuis l'extérieur est évaluée à l'aune de différents critères, on distingue notamment si les :

- logements accessibles de plain-pied (sans marche) ou en étage mais avec présence d'un ascenseur accessible sans marche, fonctionnel et de bonne dimension permettant le passage d'au moins un fauteuil roulant et présence d'une rampe d'accès à l'immeuble ou au perron de la maison le cas échéant;
- logements de plain-pied mais sans rampe d'accès à l'immeuble ou au perron de la maison ou en étage et dont l'ascenseur fonctionnel ne permet pas le passage d'au moins un fauteuil roulant;
- logements en étage et dont l'ascenseur est défaillant;
- logements en étage sans ascenseur.

La circulation intérieure du logement est analysée en fonction du risque de chute lors des déplacements dans les pièces et entre les pièces du logement. L'accessibilité à l'intérieur du logement est définie par rapport à l'adaptation, ou l'adaptabilité du logement. Et l'accès aux services de base (médecin, pharmacie, école, service postal) est évalué en fonction de la distance à pied, en transport en commun ou en voiture.

Les personnes requérantes et la Comed sont invitées à s'appuyer sur des outils d'aide à la décision comme ceux décrits précédemment pour caractériser l'inadaptation du logement au handicap.

Préconisations

Face aux définitions juridiques partielles de la notion de logement inadapté à la situation de handicap et de perte d'autonomie, et de la jurisprudence évoquée, dans la continuité des outils décrits ci-dessus ainsi que des éléments recueillis au fil de la concertation, le Haut Comité propose de retenir cinq causes non cumulatives permettant d'objectiver l'inadaptation du logement à la situation de handicap et de perte d'autonomie.

Constitue un logement inadapté à la situation de handicap au sens du nouveau critère, un logement

- dont l'aménagement des espaces intérieurs ne permet pas de réaliser les activités de la vie quotidienne de manière indépendante et autonome (circuler à l'intérieur du logement et dans ses espaces extérieurs privés²⁴, se laver, se faire à manger...);
- dont l'aménagement des espaces extérieurs et des parties communes ne permet pas de réaliser les activités de la vie quotidienne de manière indépendante et autonome (circuler dans les parties communes, s'approvisionner,...);
- dont la localisation ou la configuration ne permettent pas à la personne en situation de handicap d'avoir accès aux services (transports en commun, service de santé, emploi, formation...) et aux personnes aidantes d'exercer le soutien nécessaire au maintien à domicile de la personne ;
- dont l'environnement (sonore, visuel, étage, espace...) est préjudiciable pour la santé physique et/ou psychique de la personne ;
- dont les conséquences de l'inadaptation du logement sur la vie quotidienne sont dangereuses pour la santé de la personne sur le court terme, le moyen terme et le long terme.

Ces notions ne s'entendent pas de manière cumulative : une seule catégorie suffit à caractériser l'inadaptation du logement au handicap.

Afin de prouver l'inadaptation du logement à la situation de handicap, le Haut Comité préconise que la personne requérante justifie son appartenance à l'une des 5 causes d'inadaptation du logement développées ci-haut. Elle pourra établir l'inadaptation du logement à sa situation de handicap ou à celle des personnes à charge par tout moyen. L'analyse de l'inadaptation du logement se réalise au moment du dépôt du recours, la réalisation de travaux même récents ne peut justifier un refus dès lors que l'inadaptation du logement au handicap perdure.

S'il est légitime de demander à la personne sollicitant la commission de médiation de produire un document montrant en quoi son logement est inadapté à son handicap, il ne serait pas normal de rejeter son recours au motif que le document produit n'est pas suffisamment probant. Il appartient à la commission de médiation

²⁴ À la suite des informations recueillies lors de la concertation, le Haut Comité propose une définition extensive de la circulation dans le logement, dépassant celle centrée sur les pièces ordinaires mise en avant dans l'annexe 2-5 du CASF et le GEVA.

d'user de ses pouvoirs d'instruction pour obtenir des autorités et professionnels compétents tout élément lui paraissant utile pour éclairer sa décision.

L'inadaptation du logement à la situation de handicap renvoie à une multiplicité de réalités. De ce fait, les justificatifs pouvant être mobilisés sont de nature diverses et variées.

Dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, la comed pourra reconnaître au titre du Dalo sur le motif du logement inadapté au handicap des recours qui remplissent de manière imparfaite ces critères.

➤ Quand la personne requérante fournit elle-même la justification de l'inadaptation du logement

La personne requérante pourra fournir un argumentaire libre caractérisant l'inadaptation du logement à sa situation de handicap ou celle des personnes à charge.

Tout moyen de justification de l'inadaptation du logement à la situation de handicap devra être admis. Toute pièce justifiant du caractère inadapté de l'aménagement des espaces intérieurs, extérieurs et de parties communes constitue une preuve (contrat de bail, plan du logement et du bâtiment, attestation de surface, photo des équipements...). D'autres pièces justificatives peuvent être fournies notamment par des professionnels tels que les :

- Ergothérapeutes ;
- Techniciens du bâti ;
- Psychomotriciens ;
- Psychiatres ;
- Gériatres ;
- Architectes spécialisés sur l'adaptation du logement à la situation de handicap ;
- Médecins généralistes/spécialistes ;
- Infirmières santé autonomie ;
- Autres.

➤ Quand un diagnostic a été établi antérieurement par un professionnel ou un organisme

Il arrive régulièrement qu'un diagnostic caractérisant l'inadaptation du logement à la situation de handicap soit déjà réalisé, notamment dans le cadre des démarches engagées par la

personne requérante pour la réalisation de travaux de mise en accessibilité et d'adaptation du logement.

De ce fait, la personne requérante pourra fournir un diagnostic caractérisant l'inadaptation du logement réalisé notamment par les :

- Services publics compétents (Conseils départementaux, MDPH, ANAH, Services communaux hygiène et santé, Bailleurs sociaux...)
- Services médico-sociaux et professionnels de santé (professions médicales et paramédicales/ médico-social au sens du Code de la santé publique, médecin psychiatre...)
- Organismes agréés et associations spécialisées sur le handicap et/ou le logement (technicien du bâti, travailleur social...)
- Autres.

Si la personne requérante fait état dans le recours Dalo d'un diagnostic mais qu'elle ne l'a pas en sa possession, la Comed peut saisir les services de l'Etat et des collectivités territoriales, les services sociaux, et les bailleurs pour obtenir plus de précisions sur la situation de la personne requérante. Il est rappelé que les membres de la Comed sont soumis au secret professionnel en application du VI de l'article L. 441-263 du CCH. Dans le cas où une recherche d'information porte plus particulièrement sur la situation médicale de la personne requérante, il est primordial de l'en informer, d'obtenir son accord et de lui faire part des éléments recueillis.

Les éléments strictement nécessaires à l'instruction du dossier peuvent être fournis par les opérateurs de l'État, notamment l'ANAH dans le cas où des démarches ont été engagées par la personne requérante. Ils peuvent également provenir des organismes de Sécurité sociale, des services sociaux des collectivités territoriales, des services médico-sociaux (SAMSAH, SAVS, SAAD...) ou encore des MDPH - entre autres - dont le secret professionnel est levé par la loi du 25 mars 2009 vis-à-vis de la Comed. Concernant la MDPH, il convient de souligner que les évaluations réalisées dans le cadre du GEVA ou de la grille AGGIR ne sont pas des outils d'éligibilité aux différentes prestations, mais des outils d'aide à la décision. De ce fait, les informations recueillies sur une personne non éligible aux différentes prestations peuvent tout de même permettre de caractériser l'inadaptation du logement à la situation de handicap.

La loi prévoit également le rapprochement du dossier de recours amiable devant la commission départementale de médiation, au dossier de demande de logement social, quand celui-ci est connu.

Par ailleurs, pour les locataires du parc social, le bailleur doit être en mesure de fournir tous les éléments pouvant éclairer l'instruction du dossier²⁵.

Si les dispositions du CCH permettent à la Comed de se rapprocher des services et professionnels cités précédemment afin d'obtenir des informations à même d'éclairer la situation de la personne requérante et à ces services de les fournir, la commission de médiation n'a pas l'obligation d'interroger ces services. Toutefois, il appartient à la Comed de déterminer si une telle mesure est nécessaire, et d'exercer son pouvoir d'appréciation.

➤ **Quand les éléments fournis par la personne requérante ne sont pas suffisants pour objectiver l'inadéquation du logement au handicap**

Dans cette situation, le Haut Comité préconise que la Comed demande la réalisation d'un diagnostic notamment pour faire des constatations sur place en application de l'article R441-14, alinéa 3 du CCH.

Le programme 135 fixe les moyens affectés au fonctionnement des Comed. Dans ce cadre, les services du préfet ou les Comed peuvent réaliser en interne, ou recourir aux crédits d'externalisation, pour commander un diagnostic auprès d'un professionnel ou un organisme compétent ou agréé par l'État pour faire les constatations sur place ou l'analyse de la situation sociale du demandeur qui seraient nécessaires à l'instruction (comme cela existe déjà pour la réalisation des diagnostics sociaux ou l'établissement d'un rapport sur la décence ou l'insalubrité du logement). Si la Comed ne souhaite pas faire réaliser un tel diagnostic, la situation ne peut pas être objectivée. Dans ce cas, la bonne foi de la personne requérante doit être présumée. À défaut, une décision de rejet non fondée sur un diagnostic est susceptible d'être sanctionnée par le juge.

Le Haut Comité préconise l'augmentation des moyens de fonctionnement des Comed pour aider les services instructeurs et les commissions dans la mise en œuvre du nouveau critère Dalo en s'appuyant sur la réalisation de diagnostics pour éclairer les recours.

En outre, le Haut Comité préconise un élargissement des sources de financement du Fond national d'accompagnement vers et dans le logement, par une contribution de la Caisse nationale de

²⁵ Article L441-2-3 II du CCH

solidarité pour l'autonomie. Cette nouvelle contribution financière pourrait permettre la mise en œuvre de mesures d'accompagnement social et de gestion locative adaptée pour les personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie qui présentent un recours Dalo fondé sur l'inadaptation du logement à leur situation. Ces fonds pourront notamment être alloués au financement des diagnostics caractérisant l'inadaptation du logement à la situation de handicap ou de perte d'autonomie.

Par ailleurs, le Haut Comité préconise qu'une part des astreintes issues du recours Dalo fondé sur l'inadaptation du logement à la situation de handicap et de perte d'autonomie soit allouée au financement des diagnostics caractérisant l'inadaptation du logement.

Un nouveau critère qui suppose de nombreuses évolutions

Proposition d'évolution des dispositifs pour la mise en application du nouveau critère

1) La nécessité d'interfacer les systèmes d'information

Les données relatives aux besoins des personnes en situation de handicap en matière d'adaptation du logement restent lacunaires en raison d'un manque d'interfaçage entre les différents systèmes d'information. Cette problématique relevée à mainte reprise par le Haut Comité²⁶ ou encore par la Cour des comptes, constitue un enjeu majeur dans le cadre du nouveau critère de reconnaissance au titre du Dalo.

Actuellement, le complément à la demande de logement social "Logements adaptés au(x) handicap(s) et à la perte d'autonomie" annexé au Cerfa N°14069*04 permet de recueillir des données sur les personnes requérantes ayant besoin d'un logement adapté. En effet, le complément à la demande de logement social permet aux personnes requérantes de notifier la nature de leur situation de handicap ou de perte d'autonomie et/ou celle des membres du

²⁶ Cette question est notamment évoquée dans le dernier rapport du Haut Comité sur la mise en œuvre de la loi Dalo, « 15 ans après la loi Dalo, un nécessaire rappel à la loi ».

ménage, les besoins en aide technique ou encore les caractéristiques du logement demandé. Ces informations sont recueillies par le système informatique national d'enregistrement de la demande de logement locatif social (SNE). Toutefois, elles ne sont pas interfacées avec l'infocentre ComDalo. Pourtant, ces informations déjà disponibles dans le cas où la DLS a déjà été déposée permettraient de mieux identifier les besoins des personnes requérantes en situation de handicap ou de perte d'autonomie.

Étant donné que l'évolution des systèmes d'information et leur interfaçage s'inscrit sur le temps long, le Haut Comité préconise la création à moyen terme d'un formulaire annexé au cerfa Dalo, fondé sur le modèle du complément à la demande de logement social. Toutefois, il a été signalé au Haut Comité, que le formulaire complémentaire en question ne permet pas d'avoir une connaissance fine des besoins spécifiques des personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie. De ce fait, le Haut Comité propose d'annexer un formulaire inspiré du complément à la demande de la demande de logement social au Cerfa Dalo, afin de mieux cerner les besoins des personnes selon leur type de handicap et d'éclairer la comed lors de l'examen du recours. Dans l'optique de fluidifier la collecte et le traitement de l'information sur les besoins en matière d'adaptation du logement à la situation de handicap et de perte d'autonomie, le Haut Comité préconise l'uniformisation de cette nouvelle annexe au Cerfa Dalo avec le formulaire complémentaire à la demande de logement social.

Par ailleurs, la mise en place d'un formulaire axé sur le handicap annexé au Cerfa Dalo suppose dans un premier temps la refonte de l'infocentre ComDalo gérée par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et du paysage (DHUP) du Ministère du logement. Dans le cadre de ses fonctions en matière de suivi de la loi Dalo, le Haut Comité souhaiterait être associé à ce processus. Dans un deuxième temps, un meilleur interfaçage entre le SNE et l'infocentre ComDalo est crucial afin d'éviter l'alourdissement de la procédure Dalo, lorsque les informations concernant les besoins en matière d'adaptation du logement à la situation de handicap sont inscrites dans la DLS.

2) *L'insertion du nouveau critère dans le Cerfa Dalo*

Le nouveau critère de reconnaissance au titre du Dalo suppose d'une part la modification du Cerfa N°15036*01, et d'autre part la création d'un formulaire annexe axé sur l'inadaptation du logement à la situation de handicap. Par ailleurs, l'insertion du nouveau

critère, constitue selon le Haut Comité une porte d'entrée pour faire une révision globale du Cerfa et de la notice Dalo²⁷.

➤ Concernant la modification du Cerfa N°15036*01

Le Cerfa n°15036*01, utilisé dans le cadre du recours Dalo, ne dispose pas de rubrique sur l'inadaptation du logement à la situation de handicap. Ainsi, il conviendrait d'ajouter une nouvelle rubrique à la section 9 concernant les "Situations motivant le recours amiable". Les personnes requérantes cochant la nouvelle case "Votre logement est inadapté à votre situation de handicap où à celle d'une ou plusieurs personnes à charge", peuvent être invitées à remplir le formulaire en annexe afin de spécifier leurs besoins particuliers, et/ou à expliciter leur situation dans l'argumentaire libre. Il est à noter que les personnes requérantes ne sont pas forcément compétentes sur le plan technique, de ce fait elles ne sont pas toujours en mesure d'évaluer tous leurs besoins en matière d'adaptation du logement à la situation de handicap ou de perte d'autonomie. Ainsi les informations amenées à être recueillies dans le formulaire annexé au Cerfa Dalo sont à titre indicatif, et le formulaire reste facultatif. Si cette annexe peut permettre d'éclairer la Comed lors de l'instruction du dossier, elle ne peut servir de fondement à un rejet du recours Dalo.

Par ailleurs, dans l'optique d'objectiver l'inadaptation du logement à la situation de handicap et de perte d'autonomie, et d'éclairer les Comed lors de l'instruction du dossier, il est proposé d'intégrer la définition de la notion de "logement inadapté" portée par le Haut comité. Ainsi la personne requérante sera invitée à spécifier si le logement est inadapté à la situation de handicap ou de perte d'autonomie car :

- L'aménagement des espaces intérieurs ne permet pas de réaliser les activités de la vie quotidienne de manière indépendante et autonome (circuler à l'intérieur du logement et dans ses espaces extérieurs privés, se laver, se faire à manger...);
- L'aménagement des espaces extérieurs et des parties communes ne permet pas de réaliser les activités de la vie quotidienne de manière indépendante et autonome (circuler dans les parties communes, s'approvisionner...);
- La localisation ou la configuration ne permettent pas à la personne en situation de handicap d'avoir accès aux services (transports en commun, service de santé, emploi, formation...)

²⁷ Dans le cadre du groupe de travail accès au Droit, des propositions de révision du Cerfa et de la notice Dalo logement et hébergement ont émergé. Elles feront l'objet d'une publication qui sera bientôt communiquée.

et aux personnes aidantes d'exercer le soutien nécessaire au maintien à domicile ;

- L'environnement (sonore, visuel, étage, espace...) est préjudiciable pour la santé physique et/ou psychique ;

Les conséquences de l'inadaptation du logement sur la vie quotidienne sont dangereuses pour la santé sur le court terme, le moyen terme et le long terme.

- Concernant la mise en place d'un formulaire annexe axé sur l'inadaptation du logement à la situation de handicap

L'annexe au Cerfa Dalo axé sur l'inadaptation du logement à la situation de handicap ou de perte d'autonomie proposé par le Haut Comité s'inspire du complément à la demande de logement social à destination des personnes en situation de handicap. Toutefois, un certain nombre de propositions de modification dudit complément ont émergé lors de la concertation. Les propositions de révision qui sont développées ci-dessus, visent à permettre l'objectivation de la situation des personnes requérantes. Cependant, les acteurs rencontrés ont également formulé une mise en garde : il faut réussir à objectiver les situations sans que la quantité d'informations demandée ne soit tellement importante que cela génère un non-recours des personnes concernées. Face à ce constat, le Haut Comité réitère que l'annexe au Cerfa Dalo ne saurait être une pièce obligatoire, ni servir de fondement à un rejet du recours amiable. Pour rappel, tous les renseignements mis en avant sont facultatifs, notamment car les personnes requérantes ne sont pas toujours aux faits de toutes les caractéristiques nécessaires à l'adaptation du logement à leur situation de handicap ou de perte d'autonomie.

Pour faire suite à la concertation, le Haut Comité propose de formuler l'annexe au Cerfa Dalo comme suit.

Tout d'abord, il convient de spécifier que le formulaire annexe peut être rempli plusieurs fois en fonction des besoins spécifiques de tous les membres du ménage ayant une situation de handicap et/ou de perte d'autonomie.

A l'image du formulaire complémentaire à la DLS, le Haut Comité propose de commencer l'annexe au Cerfa Dalo par une rubrique intitulée "Personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie". Cette première rubrique vise à collecter des informations sur l'identité de la personne concernée, sur les modalités de reconnaissance de la situation de handicap (MDPH,

Sécurité sociale, autres) et sur les modalités de suivi de la personne en situation de handicap et/ou de perte d'autonomie (Travailleur social, association, autres professionnels).

Sur le modèle du complément à la DLS une rubrique “votre handicap” peut être intégrée afin de spécifier la nature de la situation de handicap ou de perte d'autonomie, les besoins en aides techniques, la capacité à monter des marches, ainsi que la présence d'une tierce personne (aide à domicile, aide-soignant, veille de nuit). Le Haut Comité propose de s'inspirer du complément à la DLS en ajoutant les éléments suivants :

- Certains types de handicap notamment le handicap mental, psychique et cognitif sont invisibilisés. Il s'agirait d'ajouter ces formes de handicap dans la section dédiée à la nature du handicap ou de la perte d'autonomie;
- En outre, dans l'esprit de la loi de 2005, il conviendrait de prévoir un espace permettant d'intégrer un argumentaire libre visant à préciser les conséquences de la situation de handicap ou de perte d'autonomie sur la vie quotidienne. Cette partie s'avèrerait utile pour les situations de handicap dites invisibles et méconnues par bon nombre de professionnels;
- La section sur les besoins en aides techniques, devrait être assortie d'une case “autre” avec un espace pour développer un argumentaire libre car les éléments mentionnés sont non exhaustifs.

De même, la rubrique “caractéristiques du logement que vous demandez” du complément à la DLS peut servir de modèle. Le Haut Comité propose cependant de la compléter avec les éléments suivants :

- Dans la section sur “les équipements dont vous avez impérativement besoin”, de nouvelles cases peuvent être ajoutées notamment
 - Espace extérieur accessible et sécurisé;
 - Interphone;
 - Visiophone;
 - Barrières de protection aux fenêtres;
 - Double vitrage (l'aversion au bruit caractérise certains troubles psychiques);
 - Serrure à 3 points (pour les personnes très anxieuses);
 - Alarme;
 - Barre d'appui dans la salle de bain et les sanitaires;
 - Siège adapté dans la douche;
 - Autres (argumentaire libre).

En vue d'une meilleure prise en compte des besoins des personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie, le Haut comité propose de s'inspirer du formulaire complémentaire à la DLS en le complétant comme suit :

- L'ajout d'un second paragraphe sur "les équipements impérativement contre-indiqués du fait du handicap" avec notamment
 - Visiophone (peut être proscrit dans certains situations de handicap psychique);
 - Interphone (idem);
 - Étage desservi uniquement par un ascenseur (l'ascenseur pouvant être contre-indiqué en cas de claustrophobie);
 - Installation au gaz (du fait des risques suicidaires);
 - Autres (argumentaire libre).

- L'ajout d'un troisième paragraphe sur les "besoins d'aménagements" avec notamment
 - Lisibilité et repérage des espaces et de leurs fonctions;
 - Signalétique adaptée, visible et compréhensible;
 - Environnement rassurant (par ses couleurs, son éclairage, sa qualité sonore, son caractère intuitif...);
 - Réglage des systèmes d'ouverture automatique des portes pour éviter toute perturbation;
 - Extinction progressive en cas de temporisation de l'éclairage;
 - Autres (argumentaire libre).

- L'ajout d'un quatrième paragraphe sur l "emplacement du logement"
 - Rez-de-chaussée;
 - Étage (R+2 maximum);
 - Étage (R+2 minimum);
 - Desserte par un escalier;
 - Desserte par un ascenseur;
 - Autres (argumentaire libre).

3) *L'évolution de la notice du Cerfa Dalo*

Le Haut Comité propose une révision de la notice du Cerfa Dalo à la lumière des préconisations de mise en oeuvre²⁸ développées tout au long du document.

²⁸ cf. p. 21, p. 26 et p. 33

4) L'accessibilité au numérique pour les personnes en situation de handicap

Le Haut Comité préconise l'amélioration de l'accessibilité au numérique des informations relatives au Dalo pour toutes les personnes en situation de handicap, en particulier s'agissant du formulaire Cerfa et de la notice Dalo ainsi que pour les informations figurant sur le site Service-public.fr. Une prestation spécialisée devrait être commandée pour réaliser les évolutions techniques nécessaires.

Propositions d'évolution de la composition, du fonctionnement et des missions de la Comed

1) L'intégration de la MDPH avec rôle consultatif seulement pour l'instruction des recours des personnes requérantes en situation de handicap

Le Haut Comité propose d'intégrer, avec voix consultative, la MDPH dans la Comed pour l'examen des recours fondés sur l'inadaptation du logement au handicap comme cela est le cas aujourd'hui pour le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO). Cette proposition nécessite une intervention du législateur afin de compléter le I de l'article L. 441-2-3 du CCH en indiquant qu'un représentant de la Maison départementale des personnes handicapées peut assister à la commission à titre consultatif.

Dans l'attente de cette évolution législative, le Haut Comité propose que les Comed fassent usage de la faculté ouverte par l'article R441-14 (alinéa 2) du CCH d'entendre toute personne dont elles jugent l'audition utile pour associer, dès à présent et à titre consultatif, la MDPH aux travaux sur les recours concernant l'inadaptation du logement au handicap. L'avis est strictement limité aux questions relatives au handicap et à l'inadaptation du logement au handicap. L'avis ne peut se prononcer sur la reconnaissance au titre du Dalo dans la mesure où cette question ne relève pas des compétences des MDPH.

2) L'intégration des représentants associatifs du secteur du handicap

L'adoption du nouveau critère Dalo appelle également une modification de la composition des Comed : il est nécessaire aujourd'hui de prévoir pleinement la participation des associations

ou collectifs des personnes en situation de handicap dans la gouvernance des Comed.

Le Haut Comité propose d'intégrer une personne représentant les associations spécialisées sur le handicap dans le 5ème collègue.

3) *La reformulation du bilan annuel des Comed comme outil d'alerte, de réactivation du droit commun et de prévention du dépôt de recours Dalo*

La mise en œuvre du critère Dalo nécessite d'identifier les défaillances du droit commun, de réactiver les dispositifs existants et prévenir les recours Dalo. Comme rappelé plus haut, les demandeurs et personnes requérantes ne peuvent être rendus responsables des dysfonctionnements du droit commun.

Le Haut Comité préconise une évolution législative afin d'encadrer plus précisément le contenu du bilan annuel en matière de Dalo que chaque Comed doit remettre au préfet, à la Direction de l'habitat, de l'Urbanisme et des paysages (DHUP), au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat (en application du V de l'article L. 441-2-3 du CCH). Aujourd'hui, le bilan se limite à faire un état des décisions et des suites données aux décisions. Dans la pratique, certains bilans sont toutefois plus complets.

Le Haut Comité propose que la loi indique que le bilan doit notamment porter sur l'identification des dysfonctionnements du droit commun en amont du Dalo : mobilisation des différentes aides à l'adaptation du logement du parc privé, traitement des demandes d'adaptation ou de mutation des occupants du parc social, ainsi que des problématiques d'accès au Dalo, l'état des décisions, des suites données aux décisions. Un chapitre serait également dédié aux problématiques d'accès au droit et d'accès au logement des ménages reconnus Dalo sur les critères du logement inadapté au handicap, et au respect des différents seuils d'attributions aux publics prioritaires...

Le bilan annuel des Comed pourrait permettre au préfet de mieux contrôler le fonctionnement des dispositifs existants en amont du Dalo, afin de pouvoir remédier aux dysfonctionnements.

La nécessité d'une clause de revoyure

Le nouveau critère de reconnaissance au titre de Dalo, au motif de l'inadaptation du logement à la situation de handicap, renvoie à des réalités diverses. Les préconisations et propositions portées par le Haut Comité font état des éléments recueillis lors de la concertation. Par conséquent, elles devront être révisées à la lumière des difficultés de mise en œuvre rencontrées par les Comed, et de la complexité des situations des personnes requérantes. Le Haut Comité invite les acteurs à définir une date pour réviser les préconisations de mise en œuvre du nouveau critère à l'aune des retours d'expérience et des difficultés d'application du nouveau critère de reconnaissance au titre du Dalo.

Considérations finales : l'obligation d'une profonde évolution des politiques publiques et d'un choc de l'offre

L'inscription dans la loi de ce nouveau critère n'est pas une fin en soi. Ce nouveau critère doit permettre d'avancer sur la meilleure prise en compte des besoins en logement des personnes en situation de handicap. Les dispositifs de droit commun et les politiques d'attributions doivent être pleinement mobilisés et mis en œuvre pour permettre une réponse aux situations en amont d'éventuels recours. Ce nouveau critère met en évidence la nécessité d'engendrer un nouvel élan des politiques publiques à destination des personnes en situation de handicap. Les enjeux, aussi bien concernant l'adaptation des logements issus du parc social et du parc privé sont très importants: il y a urgence à engendrer un véritable choc de l'offre de logements accessibles et adaptés. Le parc social ne pourra porter seul l'effort sur l'inadaptation du logement au handicap. Le Haut Comité pour le Droit au Logement reviendra sur ce sujet lors de son bilan annuel de la mise en œuvre du Dalo fin 2022. Ce sera l'occasion de formuler un certain nombre de propositions pour qu'enfin notre société prévoit l'inclusion réelle des personnes en situation de handicap à la vie de la cité.

Annexes

- 1. La procédure Dalo**
- 2. Les publics prioritaires pour l'accès au logement social**
- 3. Liste des personnes auditionnées**

1. La procédure Dalo

La loi fixe 8 critères de reconnaissance du droit au logement opposable :

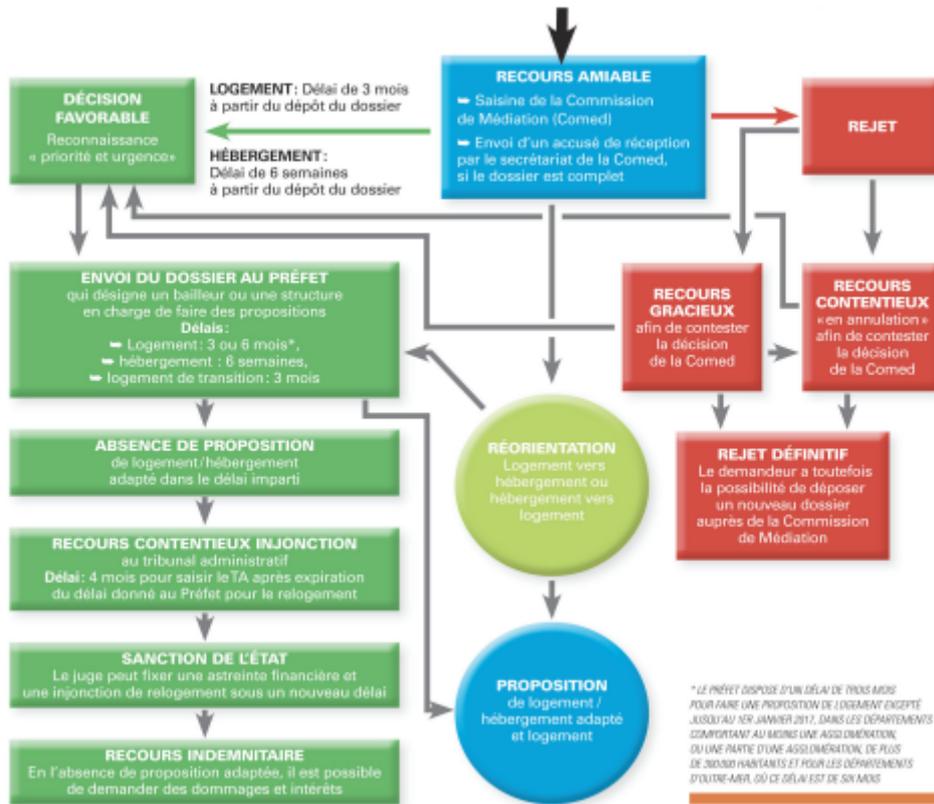
7 critères sans condition de délai

- Être sans domicile,
- Être menacé d'expulsion sans relogement,
- Être hébergé dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) de façon continue depuis plus de 6 mois ou logé temporairement dans un logement de transition ou un logement foyer depuis plus de 18 mois,
- Être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,
- Être logé dans un logement ne présentant pas d'éléments d'équipement et de confort exigés (absence de chauffage, eau potable...) ; à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne en situation de handicap ou de présenter soi-même un handicap,
- Être logé dans un logement dont la surface habitable n'est pas supérieure ou égale à 16 m² pour un ménage sans enfant ou 2 personnes, augmentée de 9 m² par personne en plus dans la limite de 70 m² pour 8 personnes et plus, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne en situation de handicap ou de présenter soi-même un handicap,
- Être logé dans un logement inadapté pour une personne en situation de handicap ou une personne à charge en situation de handicap

1 critère avec condition de délai

- Être demandeur d'un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long sans avoir reçu de proposition adaptée aux besoins.

▼ SCHÉMA RÉCAPITULATIF DE LA PROCÉDURE DALO



2. Les publics prioritaires pour l'accès au logement social

La liste des publics prioritaires pour l'accès au logement social comprend 14 catégories de personnes (L. 441-1 du CCH):

- Personnes en situation de handicap ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;
- Personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique ;
- 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 ;
- Personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- Personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;
- Personnes exposées à des situations d'habitat indigne ;
- Personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires;
- Personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords ;
- Personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle ;
- Personnes victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme ;
- 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 ;
- Personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers ;
- Personnes menacées d'expulsion sans relogement.

3. Liste des auditions et des contributions écrites

➤ Auditions des représentations nationales

- **UNAFO** (Union professionnelle du logement accompagné)/**Collectif handicaps/APF France handicap** , BROCA Arnaud, LENOIR Stéphane, MERILLE Nicolas, MALI Eleonore
- **DGCS** (Direction générale de la cohésion sociale), LOCCA Laurence, CONTE Frédéric
- **CNCPH** (Conseil national consultatif des personnes handicapées), KOMPANY Soraya
- **USH** (Union sociale pour l’habitat), BAUDET-COLLINET Delphine, FORCADE Barbara
- **DMA** (Délégation interministérielle à l’accessibilité), ZUCKER Julia, DE TALANCE Jean-François
- **Paris habitat**, COPIN Emmanuelle, BETTIOL Stéphane
- **Santé mentale France**, BARREYRE Jean-Yves
- **UNIOPSS** (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux), DIETRICH Jeanne, DESRUMAUX Gilles, BLOSSIER Chloé
- **DD** (Défenseur des droits), HEDON Claire, ABOUFARES Ratiba
- **Ergothérapeute**; PITIOT Damien
- **Fédération SOLIHA**, SENNI Kamel, MALVERGNE Eric
- **ADH** (Association droits et Habitat), VOLSON Violette, MULLER Mathilde, MALLET Charlotte, LIZÉ-GALABÉ Lauriane, MUSSAT Emile

➤ Auditions menées dans le territoire du Rhône

- **Élu**, PAYRE Renaud, VP logement métropole Lyon
- **Secteur hospitalier**, BICKE Pierrick, THEBAULT-JEAN Claire , DIAS CARDOSO Candice, PASSOT Anne
- **Coordination 69 soins psychiques et réinsertion**, PILLON Marie-Christine , ARNAL Boris, VOYER Jessica
- **Messidor**, BULLION Georges (Président Messidor)
- **GIHP** (Groupement pour l’insertion des personnes handicapées), BAUDRY Eric, FARIAS DOS SANTOS Laura, DUFLOT Antoine
- **ALPIL** (Action pour l’insertion par le logement), LAHEMADE Juliette, DELY Théophile
- **FAP** (Fondation Abbé Pierre) GILET Véronique (Dir Régionale)
- **Comité consultatif Habitat**, BULLION Georges (Cité plus haut), COUTURIER Bruno, CANTIN-MICHAUD Perrine, LEVEQUE Louis

- **Direction Habitat Logement de la Métropole**, LUCAS Juliette, ZIMERLI-BOCACCIO Karine, ROBERT Magali
- **MDPH** (Maison départementale des personnes handicapées), Dr PASSI PETRE, Dr DEMONET
- **COMED (Commission de médiation)**, DAYRAUD Camille, MONTMETERNE Oriane, LEGRAND Isabelle-Marie, POLIN Delphine, MOLL Guylaine, MONNET Frédéric

➤ **Groupes de travail**

- Groupe de travail ad hoc au sein du Collectif handicaps
- Réunion du groupe de travail “accessibilité” du CNCPH , s'appuyant sur une grille de question communiquée par le HCDL

➤ **Contributions écrites**

- UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux)
- USH (Union sociale pour l’habitat)
- UNAFAM (Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques)
- Fédération SOLIHA
- CNCPH (Conseil National consultatif des personnes handicapées)
- CFPSAA (Confédération Française pour la Promotion sociale des Aveugles et Amblyope)

Glossaire

AAH: Allocation adulte handicapée
ANAH : Agence nationale de l'habitat
APA : Allocation personnalisée d'autonomie
BOP : Budget opérationnel de programme
CASF : Code de l'action sociale et des familles
CCH : Code de la construction et de l'habitation
CE : Conseil d'État
CIF : Classification internationale du Fonctionnement, du Handicap et de la Santé
CDAPH : Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CNCPH : Conseil national consultatif des Personnes handicapées
COMDALO : Système d'information des Commissions Dalo
COMED : Commission de médiation
DALO : Droit au logement opposable
DMA : Délégation ministérielle à l'accessibilité
DLS : Demande de logement social
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
ELAN : Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
GEVA : guide d'évaluation des besoins de compensation des personnes handicapées
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
MDPH : Maison départementale des personnes handicapées
OMS : Organisation mondiale de la Santé
PCH : Prestation de compensation du handicap
PDAHLPD : Plan Départemental d'Action pour l'Hébergement et le logement des Personnes Défavorisées
RPLS : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux
SAAD : Service d'aide et d'accompagnement à domicile
SAMSAH : Service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés
SAVS : Service d'Accompagnement à la Vie Sociale
SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation
SNE : Système national d'enregistrement de la demande de logement social
SYPLO : Système national d'enregistrement de la demande de logement social
TA : Tribunal administratif
TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties
UNAFAM : Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques