



Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO en Isère

**Bilan des 10 ans d'application
du Droit Au Logement Opposable
2008-2018**



REALISATION

Ce rapport a été rédigé par l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL) avec l'appui de René Ballain et Cécile Legendre, à partir des analyses du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO en Isère.

Le Dossier Jurisprudence Droit au Logement Opposable a été rédigé par l'Adil de l'Isère et les fiches DALO ont été rédigées par l'association nationale DALO, accessibles également sur leur site internet.

Réalisé grâce au soutien

de la Fondation Abbé Pierre



de Grenoble Alpes Métropole



Observatoire de l'Hébergement et du Logement
17B avenue Salvador Allende
38130 Echirolles
Tél. 04 76 22 66 05
a.ghiouane@untoitpourtous.org

Sommaire

Sommaire	3
Introduction	4
Les enjeux de la loi DALO de 2007 : Du droit au logement au droit au logement opposable ____	5
Chapitre I : Les dix ans de l'application de la loi DALO en Isère	6
Quelques chiffres clés à retenir sur les 10 ans d'application de la loi DALO/DAHO en Isère (2008-2017) _____	6
1. L'analyse des recours déposés auprès de la commission de médiation de 2008 à 2017 ____	8
1.1. Un nombre de recours DALO/DAHO en constante diminution depuis 2014 _____	8
1.2. Une baisse très importante des taux de priorisation depuis 2014 _____	9
1.3. Motifs du recours : une connaissance inégale, des prises en compte différenciées _____	10
2. Le fonctionnement de la commission de médiation au regard du DALO en Isère _____	13
2.1. Des critères d'appréciation peu ou mal définis dans la loi _____	13
2.2. Un risque de glissement vers un positionnement proche de celui des commissions d'attribution _____	15
2.3. Les dossiers incomplets _____	16
2.4. L'absence de droit inconditionnel à l'hébergement _____	16
3. Les relogements effectués grâce à la mise en œuvre du DALO _____	17
3.1. Recours logement : des taux de relogements en baisse, malgré la baisse des taux de décisions favorables _____	17
3.2. Recours hébergement : un taux d'acceptation et de proposition inquiétant _____	18
Chapitre II : Le profil des ménages ayant fait un recours logement auprès de la commission en 2016	19
1. Une majorité de ménages de nationalité française _____	19
2. De nombreux ménages isolés _____	20
3. Plus des trois-quarts des ménages sont d'âge moyen _____	21
4. De nombreux ménages avec des ressources très faibles _____	21
Chapitre III - Regard croisés sur les 10 ans de la mise en œuvre du DALO	23
1. Un regard national sur la mise en œuvre du DALO _____	23
2. Le regard des acteurs isérois sur la mise-en-œuvre du DALO sur leur territoire _____	23
1.1. Une loi nécessaire mais complexe : un bilan mitigé _____	24
1.2. Des perspectives pour redonner un souffle au DALO _____	27
Dossier 1 : Jurisprudence droit au logement opposable	29
Dossier 2 : Fiches de l'association Dalo	43
Glossaire	67

Introduction

Votée en mars 2007, la loi sur le Droit Au Logement Opposable (DALO) est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Elle marque une avancée considérable puisqu'elle donne des droits nouveaux aux demandeurs de logement qui en étaient jusque-là totalement dépourvus. Mais elle constitue un véritable défi puisqu'au vu des tensions qui s'exercent sur les dispositifs logement et hébergement, les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas vraiment remplies. Il convient donc de veiller collectivement à ce que la mise en œuvre du Droit Au Logement Opposable facilite l'accès à un logement décent des personnes et familles qui en sont dépourvues, tout en concourant au développement de la mixité sociale. Il convient aussi de veiller à ce que le secteur de l'hébergement, qui est lui aussi concerné par la loi, continue à jouer son rôle essentiel d'accueil et d'insertion.

C'est pour cela que le Conseil social de l'habitat a créé un Comité départemental de suivi qui, au niveau local, accompagne la mise en œuvre du DALO, se saisit des difficultés qui apparaissent chemin faisant et fait des propositions pour une juste application de la loi. Cette initiative s'inspire du Comité national de suivi de la mise en œuvre du DALO, chargé de faire des propositions afin de permettre une bonne mise en œuvre de la loi dans le respect des échéances fixées par le législateur¹.

Le Comité départemental de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable a un triple rôle :

- De concertation : partager les analyses que suscite l'application de la loi DALO dans le département de l'Isère,
- De vigilance : par rapport à un droit que les difficultés d'accès au logement pourraient restreindre dans les faits,
- De proposition : rendre le droit au logement non seulement opposable mais effectif.

La première année de mise en œuvre de la loi DALO a principalement été marquée par la mise en place des commissions de médiation au niveau des départements et le premier rapport relatif à l'année 2008 rendait surtout compte des enseignements et des réflexions relatives aux recours examinés par cette nouvelle commission. Depuis, le nombre de recours adressés à la Préfecture n'a cessé d'augmenter, le travail de la commission s'est poursuivi et a donné lieu à un grand nombre de relogements.

Néanmoins, la baisse récente des décisions favorables d'hébergement et de relogement en Isère conjugué à une baisse de recours auprès de la Commission de médiation doit nous interroger. Le dispositif est-il efficace ? Le nombre de logement à attribuer est-il suffisant ? La commission de médiation n'agit-elle qu'en rapport avec le droit ou d'autres considérations (politiques ou techniques) viennent-elles se mêler ? Ce rapport tentera d'apporter des éclairages sur un certain nombre de ces interrogations.

Lorsqu'on sait que les principes de la loi DALO ont également été réaffirmé plusieurs fois par la jurisprudence, on se rend bien compte que l'existence d'un comité de suivi qui puisse pointer les dysfonctionnements, les analyser, et proposer des solutions afin d'améliorer le fonctionnement des dispositifs.

Ce rapport présente donc une analyse de la mise en œuvre du DALO entre 2008 (qui est la première année d'application de cette loi) et 2017 (chapitre 1). Il permet également de dresser le profil social des ménages requérants au titre du logement et de le comparer au profil des ménages ayant été reconnus prioritaires (chapitre II). Enfin, ce rapport fait également état de la présentation des 10 ans de la mise en œuvre du DALO. Cette journée a été l'occasion de dresser le bilan de l'action publique et réunir l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du DALO (chapitre III).

¹ A noter que Comité national de suivi DALO a été institué par la loi DALO. Ce n'est pas le cas du Comité départemental de suivi qui est une initiative locale.

Les enjeux de la loi DALO de 2007 : Du droit au logement au droit au logement opposable

Le droit au logement est depuis longtemps inscrit, de façon explicite ou indirecte, dans de nombreux textes à portée universelle : Déclaration des Droits de l'Homme de 1948, Pacte de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966. En France, il figure, à travers la référence à " des moyens convenables d'existence", dans le préambule de la Constitution de 1946. Plus tard (1990), la loi Besson viendra réaffirmer le droit au logement, défini comme le droit à un logement "décent et indépendant". Pendant longtemps toutefois, et à la différence par exemple du droit à l'éducation, le droit au logement reste affirmé uniquement comme *un principe*, assorti au mieux, pour l'Etat et les collectivités territoriales, d'*une obligation de moyens*. Ce droit est donc reconnu, des dispositifs lui sont consacrés, mais, dans un contexte marqué par le développement des processus d'exclusion et face à la concurrence d'autres objectifs de l'action publique, les moyens restent insuffisants. 10 ans après le vote de la loi Besson, les obstacles structurels à une mise en œuvre effective du logement persistent donc, et avec eux l'ampleur des situations de mal logement.

C'est devant ce constat qu'en 2002, le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCPLD)* propose, dans son rapport annuel, de rendre le droit au logement "*opposable*", c'est à dire de *garantir aux citoyens sa mise en œuvre effective*. Le Haut Comité identifiait pour cela trois conditions :

- Désigner une autorité politique garante de la mise en œuvre de droit au logement,
- Doter cette autorité responsable des moyens d'agir,
- Ouvrir aux citoyens des voies de recours.

Parallèlement, sous l'impulsion du Président d'ATD Quart Monde, une soixantaine de grandes associations et fédérations d'associations se regroupent en 2003 dans une "Plateforme pour le droit au logement opposable". L'important travail de sensibilisation et d'interpellation qu'elle réalise auprès des décideurs va largement contribuer à faire progresser l'idée du droit au logement opposable. Celle-ci va définitivement s'imposer en 2006, année marquée à la fois par la campagne en vue des élections présidentielles de 2007 et par les actions conduites par Les Enfants de Don Quichotte et leur retentissement médiatique.

Préparée dans l'urgence, la loi Dalo est votée à l'unanimité par les parlementaires le 22 février 2007. Les principales dispositions de la loi figurent dans son chapitre I :

- il désigne l'Etat comme garant du droit au logement,
- il liste les situations de mal ou non logement permettant d'exercer un recours au titre du droit au logement opposable,
- il fixe les modalités de recours amiables (auprès des Commissions de Médiation) et contentieux (auprès des Tribunaux Administratifs) ouvertes aux personnes pour faire valoir leur droit au logement,
- il donne aux préfets, à travers la mobilisation de leur contingent préfectoral, les moyens de reloger effectivement les ménages désignés prioritaires au titre de la loi Dalo,
- il crée un Comité National de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, chargé de faire un rapport annuel à l'attention du Président de la République, du Premier Ministre et du Parlement.

(Résumé de l'intervention de B. Lacharme, président de l'Association Nationale Dalo,

Ce chapitre présente les données relatives à la période 2008-2017. Il aborde successivement l'évolution du nombre de dossiers reçus, celle des ménages dont le recours a été reconnu prioritaire, les motifs invoqués par les ménages et ceux retenus par la commission de médiation.

Quelques chiffres clés à retenir sur les 10 ans d'application de la loi DALO/DAHO en Isère (2008-2017)

- **En Isère, 9 414** recours ont été reçus, dont **7 773** au titre du logement et **1 641** au titre de l'hébergement. Ces recours concernent des ménages en très grandes difficultés, avec un grand nombre de familles monoparentales (33% en 2016) et de personnes isolées (46% en 2016).
- **3 185** ménages ont été reconnus comme prioritaires en Isère.
- **1 733** ont pu faire valoir leur droit et ont été relogés ou hébergés suite à une proposition formulée par le préfet.
- Sur les **9 257** recours DALO/DAHO examinés en dix ans, près de **la moitié** d'entre eux ont été rejetés par la commission (4 379).
Ce chiffre souligne le manque d'information autour du DALO et de l'accompagnement lors de la création du dossier de recours, une partie de ces rejets est due aux dossiers incomplets / irrecevables.

Zoom sur le DALO

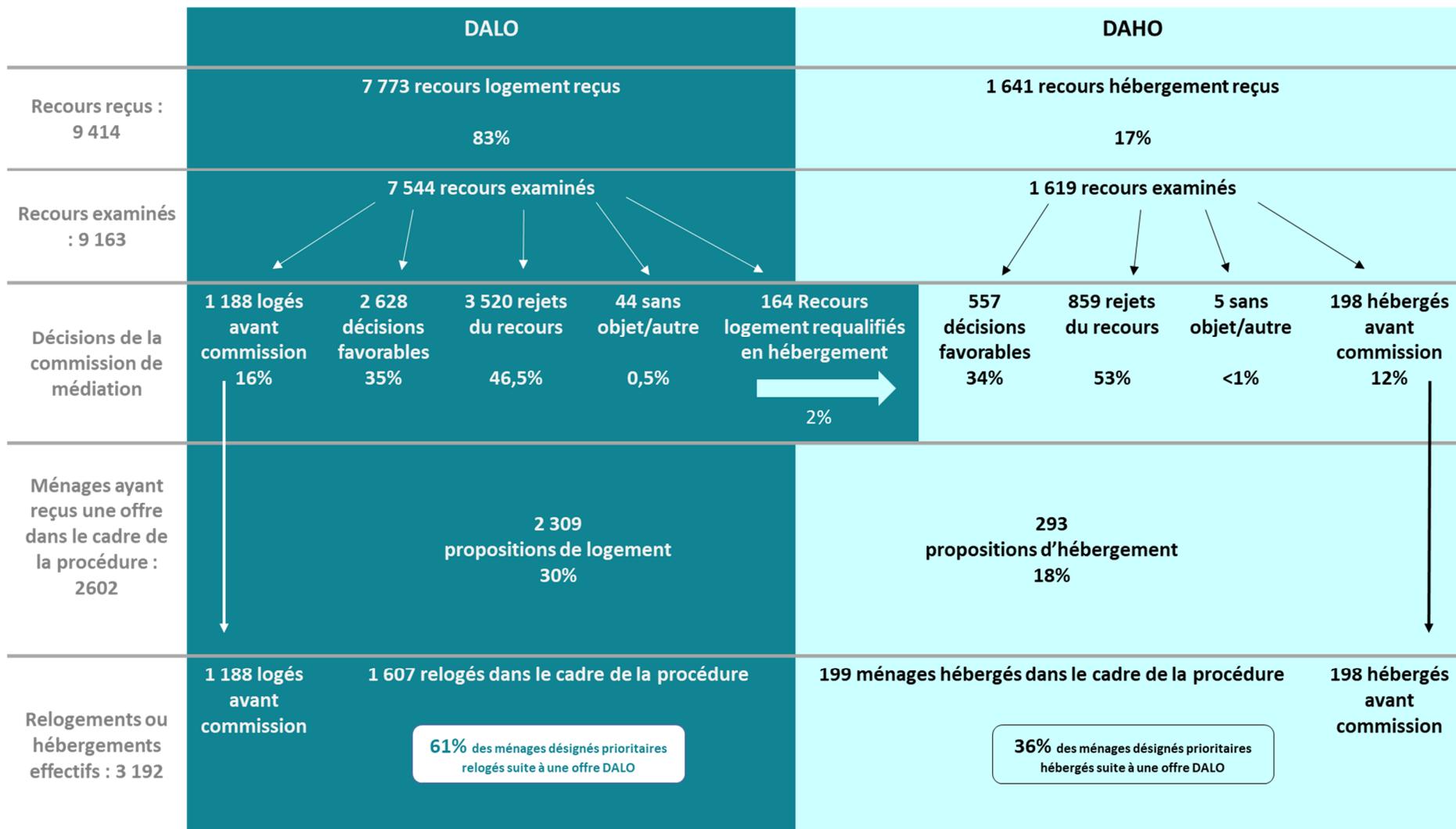
- En dix ans, la moyenne des **taux de décision favorable des recours DALO** en Isère a été de **34%**. Un chiffre **au-dessous** de la moyenne **nationale** qui est de **48%**. Il faut ajouter à cela la baisse des recours déposés annuellement. Cette baisse simultanée des recours ainsi que celle des décisions favorables est particulièrement alarmante. Cela montre une incapacité à absorber une demande pourtant en baisse, ou un manque de volonté dans le traitement de ces demandes
- Sur les **2309** propositions de relogements faites aux ménages, **40%** ont été réalisées hors délais, **1 607** ont abouties. A noter que **1 188** ménages ont été relogés avant commission. Cela démontre un engagement fort des bailleurs sociaux dans la prise en charge des publics recourant au DALO.

Zoom sur le DAHO

- Le taux de ménages reconnus prioritaires au titre de l'hébergement, est passé de 61% en 2013 à 20% en 2014. Après une petite hausse en 2015 (32%), ce taux chute à nouveau brutalement en 2017, pour s'établir à 12%.

Chiffres clés DALO/DAHO – 2008-2017

Sources : Bald, HCLPD

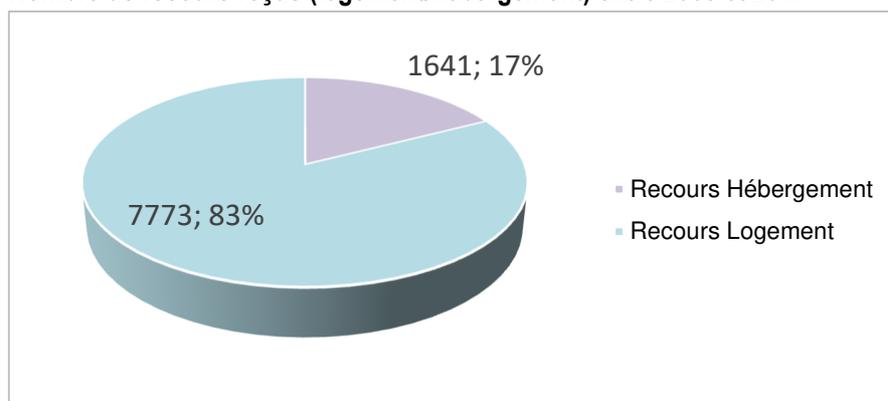


1. L'analyse des recours déposés auprès de la commission de médiation de 2008 à 2017

1.1. Un nombre de recours DALO/DAHO en constante diminution depuis 2014

Depuis 2008, **9 414** recours ont été déposés en Isère, dont **7 773** reçus au titre du logement (83%) et **1 641** au titre de l'hébergement (17%).

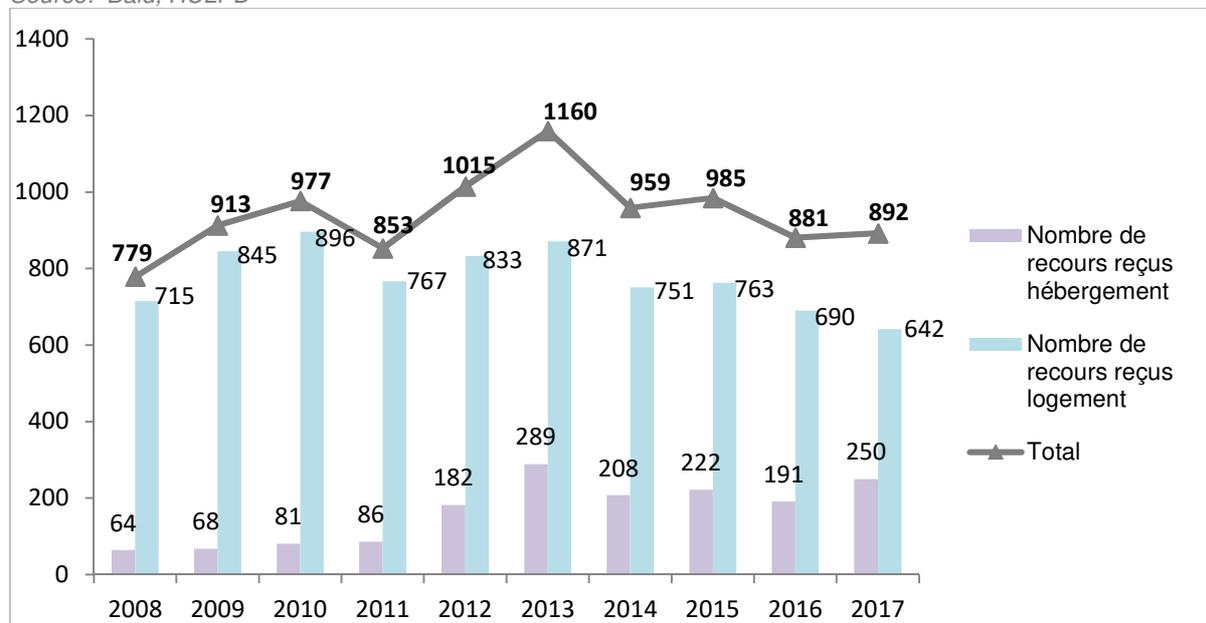
Nombre de recours reçus (logement/hébergement) entre 2008 et 2017



Mais ces chiffres globaux masquent une évolution inquiétante. En effet, si le nombre de recours déposés a globalement progressé (+49%) entre 2008 et 2013, il a tout aussi régulièrement diminué depuis 2014, pour s'établir à hauteur de 892 en 2017, alors qu'il était de 1160 en 2013.

Évolution du nombre de recours reçus entre 2008 et 2017

Source: Bald, HCLPD



La baisse du nombre de recours logement depuis 2014 montre également un mouvement contrasté² :

- les recours logement déposés en 2017 (642) sont en recul par rapport au nombre de dossiers recensés en 2008 (751), où le DALO est encore mal connu, puisque dans sa première année de mise en œuvre,

- les recours hébergement ont connu une croissance très rapide à partir de 2012 (182 recours reçu contre 86 en 2011). Ils se maintiennent à 250 recours en 2017, soit un nombre près de quatre fois supérieur à celui de 2008. La part des recours hébergements, qui était de 8% en 2008, représente en 2017 28% des recours déposés.

Si cette augmentation du nombre de recours hébergement traduit bien l'ampleur des besoins en places d'hébergement d'urgence dans le département, et en particulier l'agglomération grenobloise (la plupart des requérants y sont « domiciliés » et relèvent de l'urgence), la baisse du nombre de recours logement pose question. Rien ne permettant en effet de penser que l'accès au logement des plus défavorisés est aujourd'hui plus facile, ne faut-il pas y voir, au moins pour partie, une conséquence de la baisse des taux de priorisation des recours ?

1.2. Une baisse très importante des taux de priorisation depuis 2014

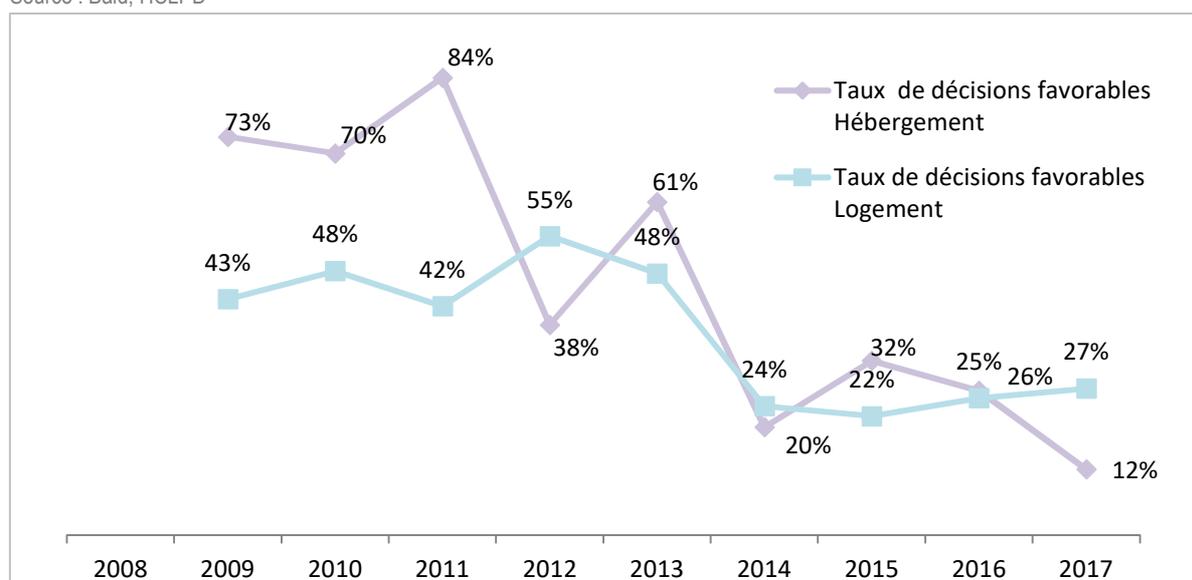
Si, en moyenne, de 2009 à 2013, un ménage sur deux est reconnu prioritaire tous recours confondus, cette proportion n'est plus aujourd'hui que d'un sur quatre.

Cet effondrement touche les recours logement, dont le taux d'acceptation a été divisé par deux en 2014, et plus encore les recours hébergement, dont le taux a été divisé par 3. Les chiffres n'ont pas connu de grosses évolutions depuis ; de 24% de recours logement priorités en 2014, on est passé à 26% en 2016 et 27% en 2017.

Concernant le DAHO (recours hébergement), le taux de ménages reconnus prioritaires au titre de l'hébergement, est passé de 61% en 2013 à 20% en 2014. Après une petite hausse en 2015 (32%), ce taux chute à nouveau brutalement en 2017, pour s'établir à 12%.

Taux des ménages reconnus prioritaires DAHO/DALO 2008-2017

Source : Bald, HCLPD



² La légère différence entre certains chiffres tient principalement à la disparité des sources. En effet pour les chiffres globaux concernant la période 2008 – 2017 nous utilisons les données du BALD, alors que les chiffres détaillés par année (à l'exception de 2017) nous viennent du HCPLD. Cela n'engendre néanmoins pas de différences notables, les ordres de grandeurs étant sensiblement les mêmes.

1.3. Motifs du recours : une connaissance inégale, des prises en compte différenciées

Dans les graphiques ci-dessous, sont pris en compte les motifs invoqués par les demandeurs dans leur dossier. Ils ne reflètent donc pas nécessairement la réalité de la situation de logement des personnes, puisqu'il s'agit d'éléments déclaratifs et donc soumis à la subjectivité des demandeurs. D'autre part, plusieurs motifs peuvent être invoqués ou retenus pour un même dossier, ceci n'empêche pas les comparaisons dans le temps puisque les données saisies par le service instructeur sont les mêmes d'une année sur l'autre. En revanche cela peut rendre l'interprétation des résultats difficiles.

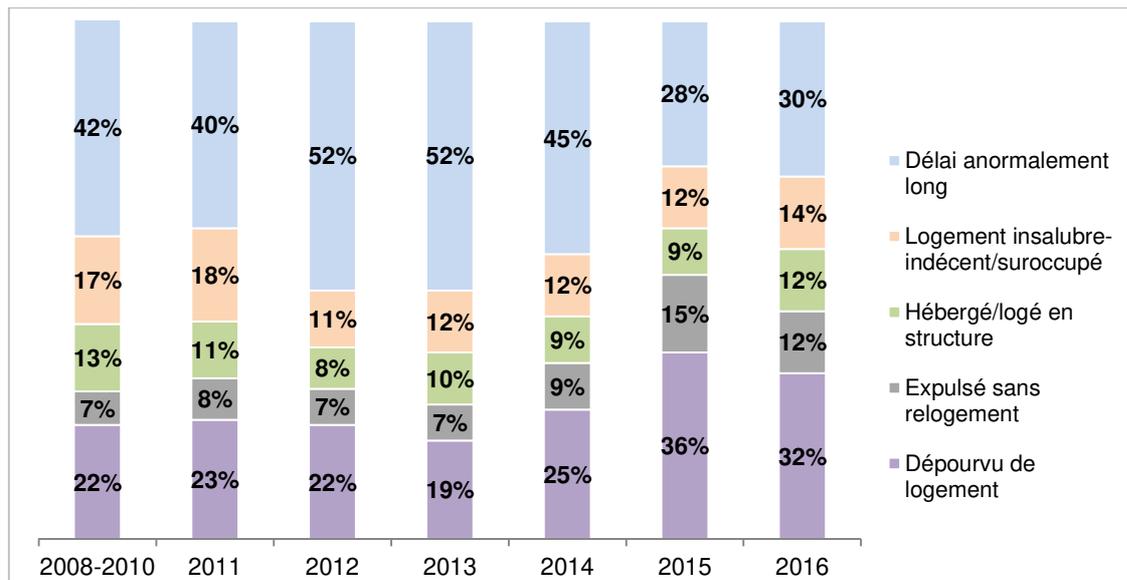
Rappelons que plusieurs critères permettent d'exercer un recours amiable pour accéder à un logement :

- Suite à « **un délai anormalement long** »³ fixé par arrêté préfectoral pour les personnes qui remplissent les conditions d'accès au logement et qui n'ont reçu aucune proposition adaptée dans ce délai en réponse à leur demande de logement,
- Sans condition de délai, pour les personnes
 - Dépourvues de logement,
 - Menacées d'expulsions sans relogement,
 - Hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition
 - Logés dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,
 - Logés dans des locaux sur-occupés ou non décents s'il y a au moins un enfant mineur, ou un enfant handicapé ou ayant en charge une personne handicapée.

De 2008 à 2014, le motif « délai anormalement long » est le plus représenté parmi les motifs invoqués par les ménages dans leurs recours ; il représente 40% des motifs invoqués en 2011, 52% en 2012 et 2013, puis 45% en 2014. Depuis 2015, il ne représente plus que 30% environ des motifs invoqués.

Raisons invoquées pour un recours logements en fonction des années (de 2008 à 2016)

Sources : Bald



³ 25 mois pour les agglomérations du département, 13 mois dans le reste de l'Isère.

C'est le motif « dépourvu de logement » qui arrive en première position depuis 2014, passant de 19% en 2013 à 25% en 2014 et enfin à 36% en 2015. Le motif « expulsé sans relogement » augmente également durant cette période ; il représentait 9% des motifs invoqués en 2014, 15 % en 2015 et 12% en 2016. Ensembles, ces motifs représentent 44% des recours (soit près de la moitié) contre moins de 30% en 2008 – 2010. Cette augmentation en parallèle du nombre de requérants expulsés sans relogement et dépourvu de logement doit nous alerter, car cela montre une dégradation importante des conditions de logement. Dans le même temps, il faut noter que le taux d'acceptation des recours DALO diminue (notamment sur ces 2 items avec 28% de décisions favorables pour les dépourvus de logement, et 6% pour les expulsés sans relogement). Tout cela alors que la situation des demandeurs semble s'aggraver⁴.

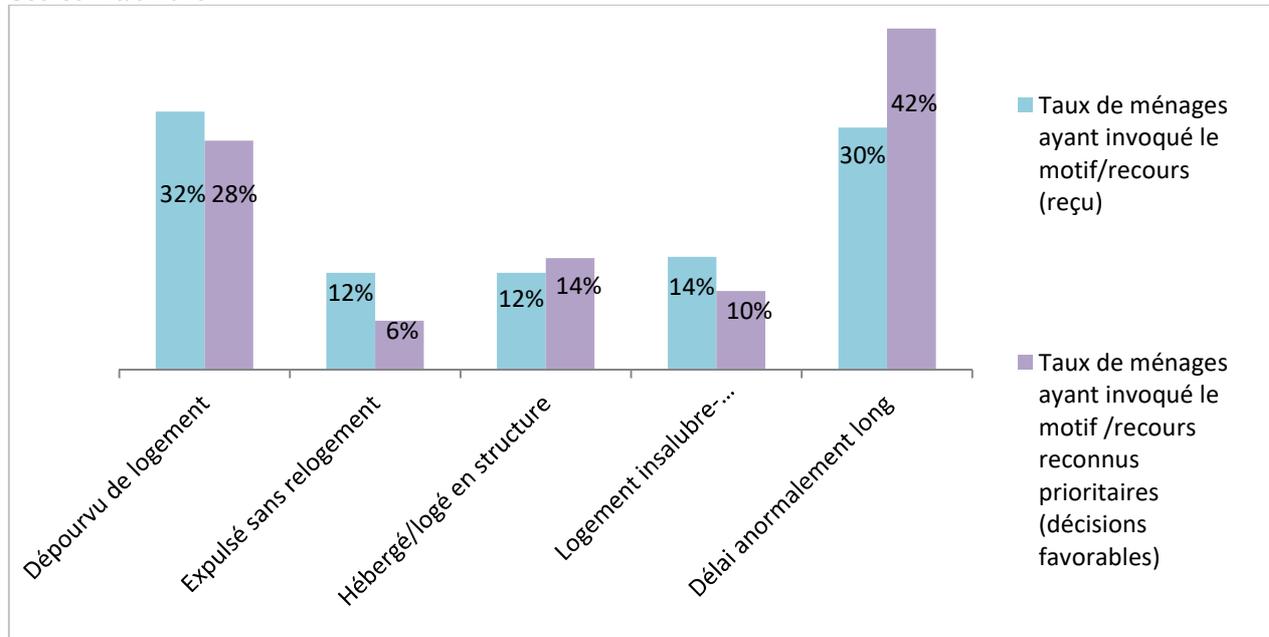
Si l'on analyse maintenant, le taux de ménages reconnus prioritaires selon le motif invoqué, l'on constate que le motif « hébergé/logé en structure » est mieux représenté parmi les recours reconnus prioritaires (ou décisions favorables) que parmi les motifs invoqués par les ménages lors de leurs recours : si les ménages qui mettent en avant le fait d'être hébergés ou logés dans une structure comme motif de recours sont 12%, ils sont 14% parmi les ménages reconnus prioritaires (+2 points).

De même, les motifs « délai anormalement long » apparaît plus souvent parmi les dossiers DALO reconnus prioritaires que parmi les dossiers reçus. Le motif « délai anormalement long » est particulièrement représenté en 2016, où il est invoqué dans 30% des recours déposés et retenu à hauteur de 42%.

A contrario, les ménages ayant invoqué les motifs liés à l'insalubrité/indécence ou à la sur-occupation sont sous-représentés parmi les dossiers reconnus prioritaires par la commission de médiation : leur représentation passe ainsi de 14% à 10% (-4 points). Cette différence tient sans doute en partie au décalage existant entre la perception des ménages et les critères ou normes qualifiant l'indécence/insalubrité ainsi que la sur-occupation.

Taux des ménages selon les motifs invoqués lors du recours et lors de la décision favorable en 2016

Source: Bald 2016



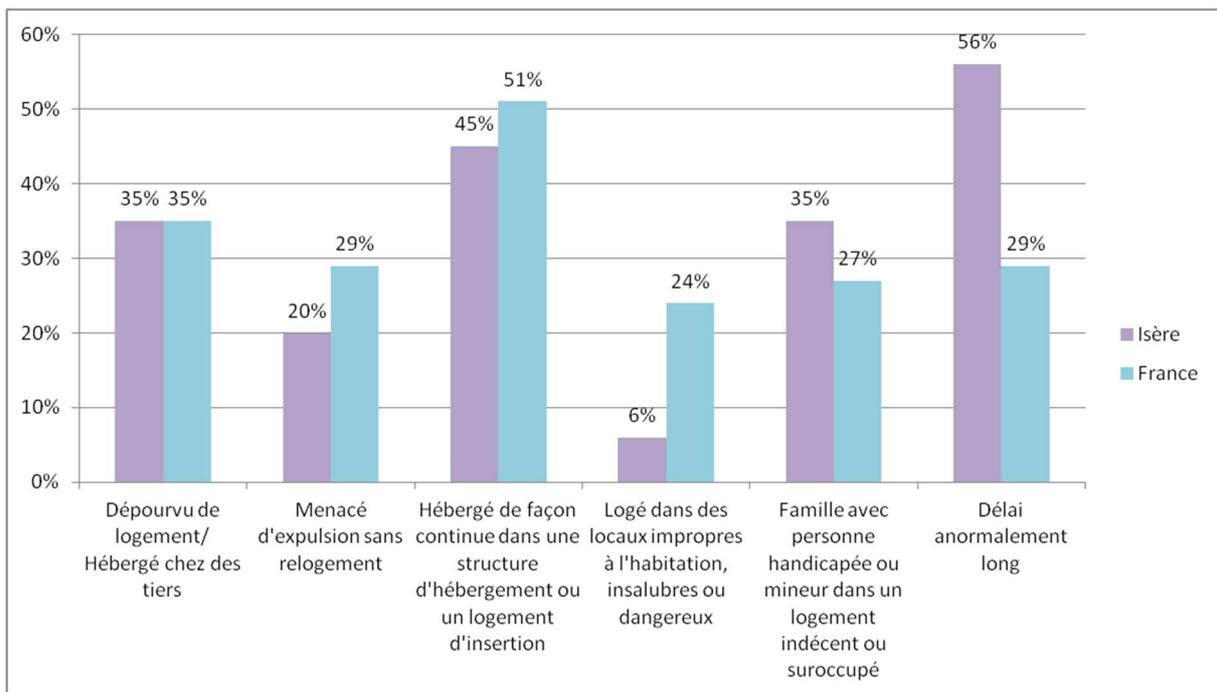
⁴ Cela confirmant que la baisse des taux d'acceptation n'est aucunement liée à une possible amélioration de la condition des demandeurs, mais plutôt à des facteurs indépendants de ceux-ci.

Si l'on calcule le taux d'acceptation pour chaque motif (cf. tableau suivant), alors que le motif « délai anormalement long » est le plus fréquemment cité par les ménages dans les recours logement reçus, ce dernier, avec le motif « relogement effectif » présente le taux d'acceptation le plus élevé.

L'Isère suit un schéma qui semble proche de celui du schéma national sauf pour les ménages qui n'ont reçu aucune proposition adaptée dans un délai anormalement long. En effet, sur ce point, l'Isère est particulièrement efficace. Les améliorations à mener portent donc sur les demandes liées à des menaces d'expulsions sans relogement mais surtout sur les situations de logement dans des locaux impropres à l'habitation. Une définition plus précise permettrait, peut-être, une meilleure prise en compte de ces problématiques par la commission de médiation.

Distinction des taux de décisions favorables par motifs invoqués en France et en Isère en 2016

Sources : HCLPD et BALD



2. Le fonctionnement de la commission de médiation au regard du DALO en Isère

Au cours des 10 ans qui se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur du DALO, on assiste, partout en France, à une interprétation de plus en plus restrictive de la loi qui reflète un positionnement politique de la Commission de médiation, qui ne devrait pourtant agir que dans le cadre du droit⁵. Ainsi, alors même que ni le profil des requérants, ni la situation du logement et de l'hébergement n'ont notablement évolué, le pourcentage de recours prioritaires diminue. De plus, la jurisprudence devrait normalement aller dans le sens d'une application plus approfondie du DALO et non pas dans un sens restrictif. Cette évolution est particulièrement marquée, on l'a vu, en Isère, où la part des ménages reconnus prioritaires pour un logement ou un hébergement a été divisée respectivement par 2 et par 3 en quelques années.

Plusieurs éléments peuvent expliquer une telle évolution à la baisse du taux de priorisation des recours ; certains sont liés aux imprécisions des critères sur lesquels s'appuient les commissions de médiation dans leur appréciation de la situation des requérants (1), d'autres à la composition des commissions (2), et enfin, s'agissant au moins de l'Isère, à la part de dossiers incomplets lors du passage en commission (3), ainsi qu'à la non-reconnaissance du droit inconditionnel à l'hébergement et de l'absence de mobilisation de la jurisprudence en la matière (4).

2.1. Des critères d'appréciation peu ou mal définis dans la loi

Si les ménages qui déposent un recours au titre du DALO doivent, pour bénéficier d'un relogement, être au moins en partie dans l'une des 6 situations de mal logement définies dans la loi de 2007, ils doivent également être déclarés « prioritaires et devant être relogés en urgence » par la Commission de Médiation. La loi confère donc à la Commission un pouvoir d'appréciation important qui s'appuie sur des notions peu ou mal définies.

On pourrait penser que cette marge d'appréciation est mise à profit pour faciliter l'accès au logement des requérants Dalo, dont on verra plus loin qu'ils sont parmi les ménages les plus en difficulté au plan socio-économique (cf. chap. II). Mais l'orientation prise au fil du temps par la plupart des Commissions de Médiation, dont celle de l'Isère, va dans le sens contraire, en conditionnant la reconnaissance au titre du Dalo à des exigences non prévues dans la loi et parfois plus importantes que ne le font les dispositifs de droit commun. Ce phénomène de « surenchère » est d'autant moins explicable dans le cas de l'Isère que les ménages à loger sur décision favorable de la Commission de Médiation sont loin de saturer le contingent préfectoral.

- **La bonne foi du requérant**

Au vu des éléments portés par l'intéressé dans son dossier de recours, il appartient à la Commission d'apprécier s'il est de « bonne foi ». Cette notion de bonne foi est évidemment subjective ; comment savoir si la présence d'éléments contradictoires dans le recours Dalo et la demande de logement social relève d'une volonté de dissimulation ou d'une évolution dans la situation du ménage ? Comment faire la part, dans les situations d'expulsion pour impayés de loyer, entre les difficultés économiques du ménage et une éventuelle mauvaise foi ? etc.

Si le critère de « mauvaise foi » du requérant n'est pas le plus fréquemment invoqué pour justifier le rejet d'un recours, il l'est néanmoins parfois, en l'absence de tout élément probant. Le risque est ici, pour les Commissions

⁵ Ce qui peut mener à des décisions contestables, voire purement et simplement hors de tout cadre légal.

de Médiation, d'oublier que « la bonne foi est toujours présumée, et qu'il appartient à celui qui oppose la mauvaise foi de l'établir ».⁶

- **La notion de priorité et d'urgence**

La loi de 2007 ne caractérise pas davantage les éléments qui permettront aux ménages éligibles au Dalo d'être déclarés « prioritaires et devant être relogés en urgence ». Les Commissions de Médiation peuvent donc avoir une approche plus ou moins restrictive de l'urgence qui s'attache à leur situation, et force est de constater qu'au fil du temps, leur positionnement sur ce point s'est durci. **Face à de nombreux recours, les Commissions, et c'est le cas en Isère, tendent à exiger des ménages, pour qu'ils soient reconnus prioritaires, de remplir deux des critères de la loi de 2007.** Il faudra ainsi, non seulement être hébergé chez des tiers, mais que le logement d'accueil soit sur occupé, ou être hébergé chez des tiers et en délai dépassé.

Le Conseil d'Etat a pourtant considéré, dans une décision rendue le 13 octobre 2017, que les situations de recours sans condition de délai étaient, *à priori*, des situations d'urgence : absence de logement, risque d'expulsion sans relogement, locaux impropres à l'habitation, etc.

- **La notion de logement adapté**

L'appréciation portée par les Commissions de Médiation sur le caractère adapté, ou non, d'un logement est particulièrement importante dans les recours pour « délai dépassé » ; peuvent en effet déposer un recours les personnes qui n'ont reçu, en réponse à leur demande de logement locatif social, « aucune proposition de logement adapté à leurs besoins et capacités » dans un délai dit anormalement long.

Même si des textes réglementaires précisent les différents critères permettant de définir un logement « adapté », ils laissent aux Commissions de Médiation une marge d'appréciation importante. Ainsi, un logement en étage, avec ascenseurs souvent en panne, est-il adapté pour une personne ayant du mal à monter les escaliers, même sans handicap déclaré ? à partir de quand l'éloignement du lieu de travail ou de scolarisation des enfants est-il jugé acceptable ? etc. **Ce type de questions fait souvent l'objet de débats en Commission et, si l'on en juge par la situation en Isère, c'est souvent une approche restrictive qui prévaut.**

- **Les démarches préalables**

Quel que soit le motif du recours examiné, les Commissions de Médiation tendent aujourd'hui à exiger une ancienneté minimale de la demande de logement social par rapport à la date de dépôt du recours.

Les Commissions sont bien sûr fondées à demander que des démarches préalables aient été effectuées par le requérant pour se loger par ses propres moyens ; à défaut, le Dalo perdrait son caractère de recours. Mais cette exigence ne devrait en aucun cas devenir la règle, sauf à méconnaître le caractère d'urgence qui peut s'attacher au besoin de relogement des personnes.

Le Guide pour les commissions de médiation rappelle également que chaque situation doit être examinée en prenant en compte, outre l'urgence de la situation, « les raisons qui ont pu amener le demandeur à ne pas accomplir plus tôt les démarches préalables » : personnes menacées d'expulsion, qui souvent n'ont pas fait de demande de logement locatif social, espérant obtenir des délais, séparations familiales, situations administratives n'ayant permis que récemment le dépôt d'une DLS, etc.

⁶ Droit au Logement Opposable, Guide des Commissions de Médiation, Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, septembre 2017

Il rappelle enfin que « les textes ne prévoyant pas de délai minimum permettant de justifier le caractère préalable de la démarche, il est illégal pour la commission de médiation de fixer le délai devant s'être écoulé entre l'accomplissement de la démarche préalable et le recours devant la commission, car cette exigence reviendrait à introduire une condition non prévue par la loi, sauf bien sûr pour la catégorie des demandeurs en délai anormalement long ».

En Isère, l'exigence d'une antériorité suffisante des démarches préalables par rapport au recours Dalo tend à devenir la règle. Sauf exception, la commission considère qu'il faut avoir laissé aux dispositifs d'attribution de droit commun le temps de jouer leur rôle avant que le Dalo ne joue le sien. Les recours sont donc fréquemment rejetés s'il ne s'est pas écoulé un délai de plusieurs mois (6 à 12) entre les deux démarches. Sont concernés toutes les situations permettant de saisir la commission sans condition de délai : ménages hébergés, menacés d'expulsion, locaux impropres à l'habitation, etc.

S'agissant des recours pour un hébergement d'urgence (DAHO), les textes ne prévoient pas davantage de conditions d'ancienneté ou de répétition des démarches. Mais là encore, il est demandé, pour qu'un recours puisse être priorisé, que les personnes aient saisi le 115 quelques semaines avant leur recours et renouvelé leurs appels régulièrement, jusqu'à l'examen du dossier en commission.

2.2. Un risque de glissement vers un positionnement proche de celui des commissions d'attribution

Au terme d'une mission d'évaluation réalisée en 2016 à la demande du Ministère dans 14 départements, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées relève que « la majorité des membres des Commissions de Médiation est impliquée dans l'accès à l'hébergement ou au logement des ménages » dont elles instruisent le recours (services de l'Etat, élus, bailleurs sociaux, gestionnaires de structures d'hébergement) et constate que cette implication peut « biaiser son jugement ».

Ce déséquilibre dans la composition des Commissions de Médiation compte sans doute pour beaucoup dans le glissement que l'on voit parfois s'opérer vers des positionnements de type Commission d'Attribution.

Il peut conduire en effet,

- à prendre en compte, dans la décision de rejet ou priorisation d'un dossier, l'état de l'offre : indisponibilité de l'offre d'hébergement, manque de logements de petite taille ou dont le loyer soit compatible avec les ressources du ménage, etc. Or, la mise en œuvre du Dalo, telle qu'elle a été voulue par le législateur, ne devrait reposer que sur la prise en compte de la situation de mal logement du demandeur ;
- à renvoyer les demandes vers les dispositifs de droit commun, dont ce serait la responsabilité de les traiter, et non le Dalo : en Isère, dispositif d'accès au logement des personnes en structure d'hébergement (PAHLDI), bailleurs sociaux pour les demandes de mutation.

Le risque ici est d'oublier la spécificité du Dalo, en le considérant comme une filière d'accès au logement ou l'hébergement parmi d'autres. Or, si ces dispositifs se sont incontestablement structurés et fonctionnent de façon satisfaisante, au moins dans les départements qui ne sont pas en tension, ils ne sont pas assortis de ce qui est l'un des apports essentiels du Dalo, l'obligation de résultat (c'est à dire l'obligation faite au préfet de proposer un logement ou un hébergement aux ménages priorités dans un délai fixé par la loi).

Ce risque de confusion entre rôle de la Commission de Médiation et rôle des Commissions d'Attribution est sans doute aggravé en Isère par le fait que le service de l'Etat chargé de l'instruction des recours (BALD) est également responsable de la gestion du contingent préfectoral, et donc du relogement des ménages priorités.

2.3. Les dossiers incomplets

En Isère tout au moins, les dossiers incomplets lors du passage en Commission sont pour beaucoup dans l'effondrement du taux de priorisation des recours logement (plus concernés sur ce point que les recours hébergement). Depuis 2 à 3 ans, leur nombre a augmenté de façon régulière et importante, jusqu'à représenter 25 à 30 % des recours logement lors du passage en Commission. Ce sont autant de dossiers sur lesquels celle-ci ne peut se prononcer, faute de pièces qui doivent obligatoirement y figurer : justificatifs d'identité et de ressources, notamment.

Le défaut d'information et accompagnement des demandeurs et des structures qui sont à leur contact est certainement à incriminer ici, peut être également les moyens et modalités d'instruction des recours. En effet, le ou les courriers de relance systématiquement envoyés aux personnes par le service instructeur ne sont pas toujours suivis d'effet, loin s'en faut ; d'autres modes de rappel devraient-ils être testés pour faire baisser cette proportion, très importante, de dossiers incomplets ?

2.4. En Isère, la non prise en compte du droit inconditionnel à l'hébergement

La question des recours hébergement illustre bien le pouvoir d'appréciation dont dispose les Commissions de Médiation et les risques d'une interprétation plus ou moins restrictive des textes législatifs et réglementaires. Si certaines Commissions, en effet (c'est le cas par exemple dans le Rhône) priorisent tous les recours pour un hébergement d'urgence au titre du droit inconditionnel à l'hébergement, d'autres les rejettent tout aussi systématiquement au motif que les personnes sont en situation irrégulière.

C'est désormais la position dominante au sein de la Commission de Médiation de l'Isère, ce qui n'a pas toujours été le cas. La grande majorité des recours étant déposés par des personnes qui ne disposent pas ou pas encore d'un titre de séjour, on assiste à une lecture très idéologique des textes qui se traduit depuis quelques années par un très faible taux de priorisation des recours Dahô.

La loi ALUR est pourtant venue préciser, s'agissant des conditions de régularité et de permanence du séjour sur le territoire national prévues à l'article L.300-1 du CCH, que, dès lors que le demandeur sollicite l'accueil dans une structure d'hébergement ou l'une des autres formules prévues par la loi au titre du DAHO, il n'est pas nécessaire qu'il les remplisse : la commission peut prendre une décision favorable, mais uniquement pour un hébergement.

3. Les relogements effectués grâce à la mise en œuvre du DALO

La mise en œuvre du DALO a permis à de nombreux ménages d'accéder à un logement. Ainsi entre 2008 et 2017, 2 780 relogements ont été effectués en Isère. Ce chiffre reste tout de même à relativiser au vu de la précarisation croissante des ménages et de l'écart entre leurs revenus et l'augmentation des loyers, excluant de plus en plus de ménage à accéder à un logement. En effet, depuis 2018, une diminution des relogements effectifs est constaté alors même que le nombre de recours est en baisse entraînant ainsi une augmentation de non recours du DALO.

3.1. Recours logement : des taux de relogements en baisse, malgré la baisse des taux de décisions favorables

Entre 2008 et 2017, en France 238 259 ménages ont reçu une décision favorable après un recours DALO, 148 234 ont été relogés et 183 810 sont sortis du dispositif après avoir reçu une réponse favorable mais avant d'avoir été relogés, 54 367 ménages restent en attente de logement.

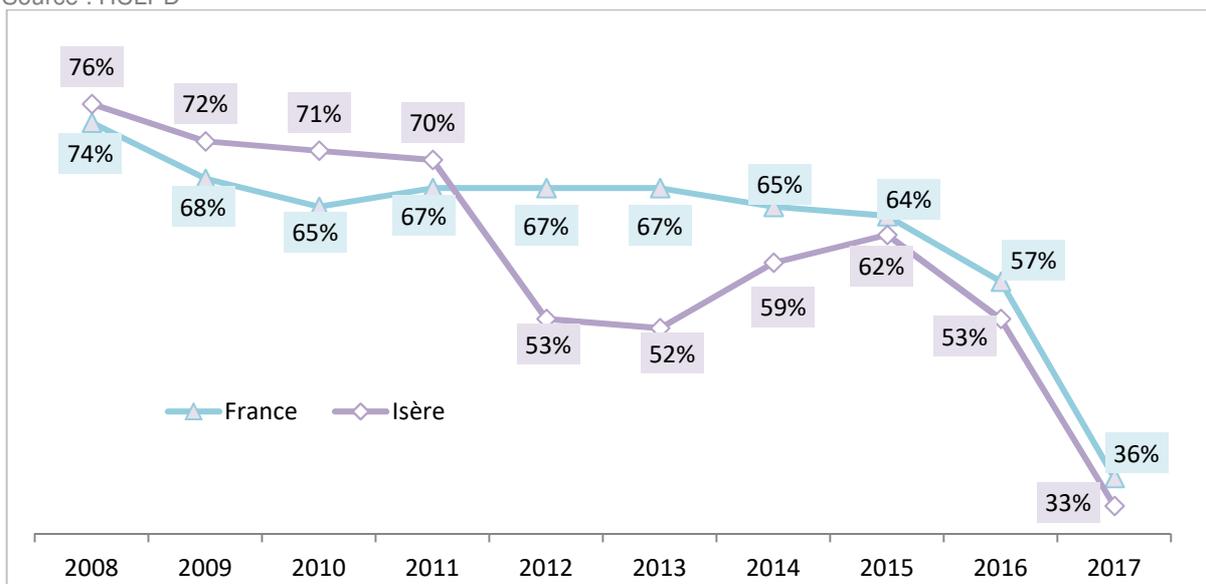
En Isère sur la même période 2 309 ménages ont été reconnus prioritaires DALO, 1 534 ont été relogés suite à une décision favorable et 1 188 ont été logés avant la commission de médiation.

En France, entre 2009 et 2015 les taux de relogement effectif se sont maintenus autour de 66% (si en 2008 le taux était de 74%, il faut noter que cette année était la première année de mise en œuvre et que dès l'année suivante le taux a baissé de 6 points). Les années 2016 et 2017 marquent l'effondrement au plan national des relogements effectifs mis en œuvre grâce au dispositif DALO (57% en 2016 et seulement 36% en 2017).

En Isère, un fort taux de relogements effectifs s'est maintenu au cours des 4 premières années de mise en œuvre. L'année 2012 marque le premier effondrement des taux de relogements effectifs (à un peu plus de 50%). Les années 2014 et 2015 connaissent une remontée du taux de relogements pour se rapprocher du taux national, avant de suivre en 2016 et 2017 le même effondrement statistique qu'au plan national : 53% de relogement effectif en 2016 et seulement 33% en 2017.

Evolution du taux de relogements effectifs après décision favorable de 2008 à 2017 en Isère et France

Source : HCLPD

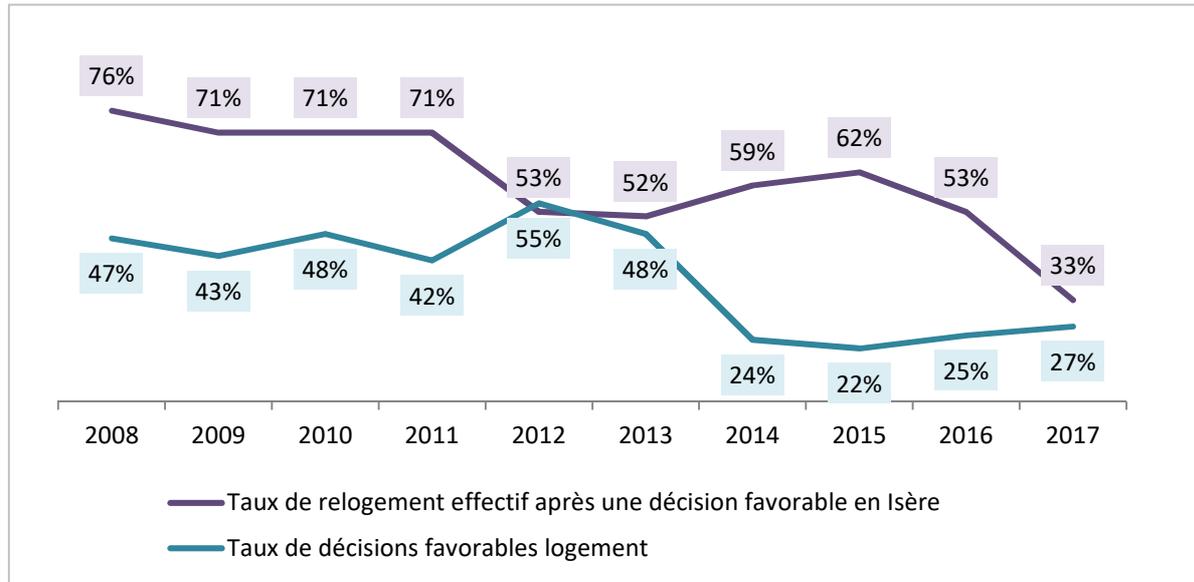


Des liens entre décisions favorables et relogements effectifs⁷

En Isère, il apparaît que lorsque les taux d'acceptation sont plus importants, les attributions de logements sont en baisse. Si l'on prend l'exemple de l'année 2012, le taux d'acceptation des recours DALO est de plus de 50% ; la même année les taux d'attribution de logements chutent considérablement (passant de plus de 70% en 2011 à un peu moins de 55% en 2012). De même, les taux d'acceptation chutent en 2014 et 2015 à 20%, tandis les taux de logement effectifs, pour leur part remontent.

Evolution des taux de décisions et des relogements effectifs en Isère de 2008 à 2017

Source : HLCPD



En Isère, pour l'année 2014, 797 relogements ont été effectués sur le contingent préfectoral dont 60 pour les requérants DALO, soit 7,5%. De même pour l'année 2016 où sur les 700 relogements effectués sur le contingent préfectoral 66 seulement émanaient des requérant DALO, soit 9,4%.

3.2. Recours hébergement : un taux d'acceptation et de proposition inquiétant

Entre 2008 et 2017, le nombre de ménages ayant été déclarés prioritaires pour un hébergement s'est élevé à **557**. A ces ménages-là, s'ajoutent **164** autres dont les dossiers de recours logements ont été requalifiés en hébergement. En réponse à ces recours, **293** propositions d'accueil ont été mises en place et ont abouti à **199** accueils en structure d'hébergement. A noter que **198 ménages ont été hébergés avant commission de médiation**.

A noter aussi que le taux d'acceptation hébergement demeure très faible par rapport à celui des logements ; on a atteint un taux égal à **12%** en 2017, un point alarmant qui nécessite plus d'attention au vu du public fragile visé par ce dispositif d'hébergement.

A ce taux d'acceptation bas, vient se rajouter un taux de proposition faible, en additionnant les recours requalifiés aux recours hébergement, le taux de proposition est de **30%**, un chiffre inquiétant étant donné que les ménages qui recourent à l'hébergement sont dans une grande précarité.

⁷ Certaines données sont manquantes pour les années 2008 et 2017 et ces deux années ne peuvent donc être prises en compte dans ce graphique.

Chapitre II : Le profil des ménages ayant fait un recours logement auprès de la commission en 2016

Pour l'année 2016, les données transmises par le Bald nous permettent de comparer le profil des ménages isérois ayant fait un recours logement tout au long de leur parcours, du moment où le recours est reçu jusqu'au moment où les requérants ont été relogés suite à une décision favorable.

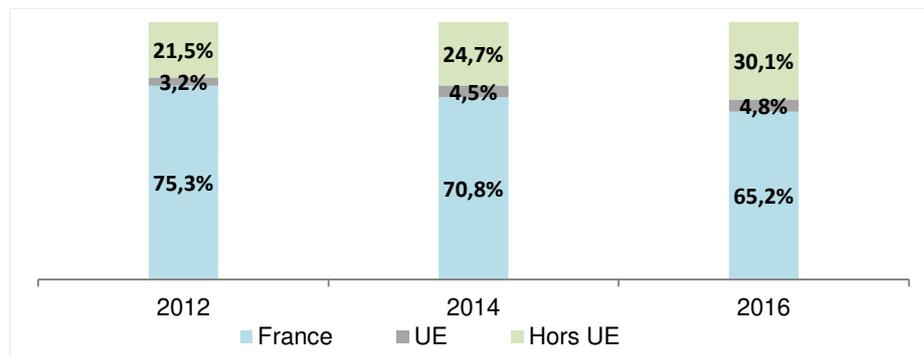
Ces données nous permettent également de décrire le profil des requérants (pour le logement) : globalement les ménages sont en majorité de nationalité française, des personnes isolées et des familles monoparentales, d'âge moyen (entre 25 et 55 ans) et ayant de très petites ressources (moins d'un SMIC).

1. Une majorité de ménages de nationalité française

En 2016, la grande majorité des ménages ayant recouru au droit au logement opposable sont de nationalité française, soit un peu plus de six ménages sur 10 (65,2%). Néanmoins, en quatre ans, la proportion de requérants français au titre du logement baisse de 10 points passant de 75,3% en 2012 à 70,8% en 2014 et enfin 65,2% en 2016.

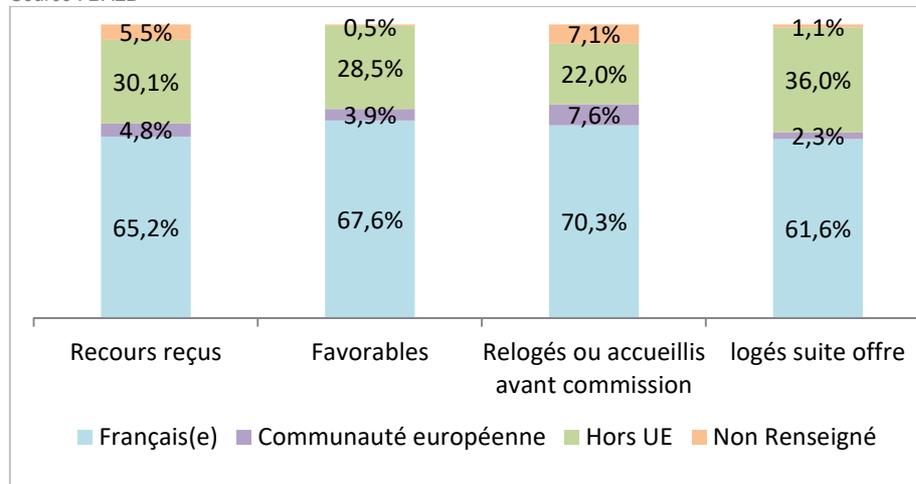
Nationalité des requérants DALO entre 2012 et 2016

Source: Bald



Nationalité des ménages (logement) selon le stade de la procédure - 2016

Source : BALD



2. De nombreux ménages isolés

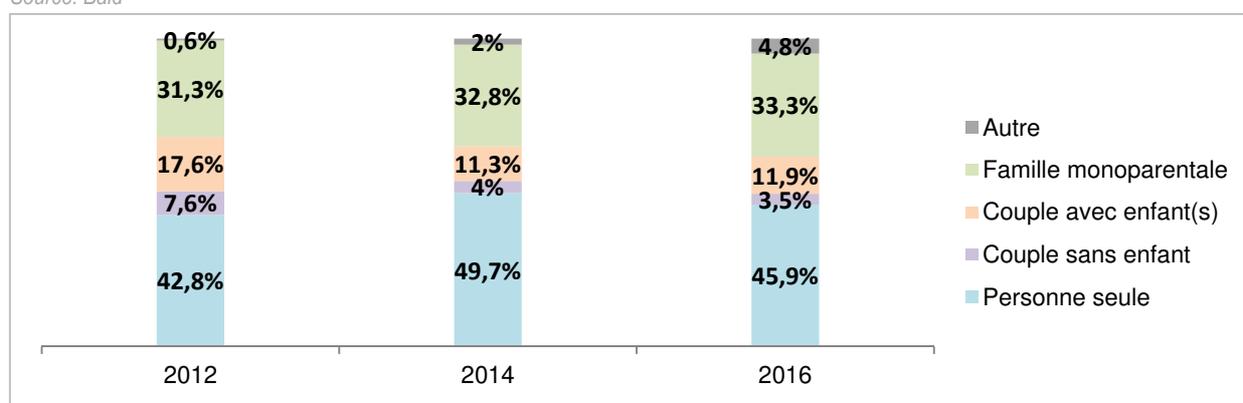
Quatre recours DALO sur cinq émanent de ménages où il n'y a qu'un seul adulte (personne seule ou famille monoparentale).

Les ménages recourant au DALO sont en majorité des personnes seules. Celles-ci représentent quasiment la moitié des requérants en 2016 pour le département de l'Isère. Ce fut le même cas pour les années d'avant, les chiffres changent légèrement année après années mais le constat reste le même, les personnes isolées recourent plus au DALO que les autres.

Les personnes isolées sont surreprésentées parmi les ménages recourant au DALO comparativement à leur poids dans l'ensemble de la population iséroise : selon l'Insee elles ne représentent que 32% des ménages isérois.

Compositions familiales des requérants DALO/DAHO entre 2012 et 2016

Source: Bald



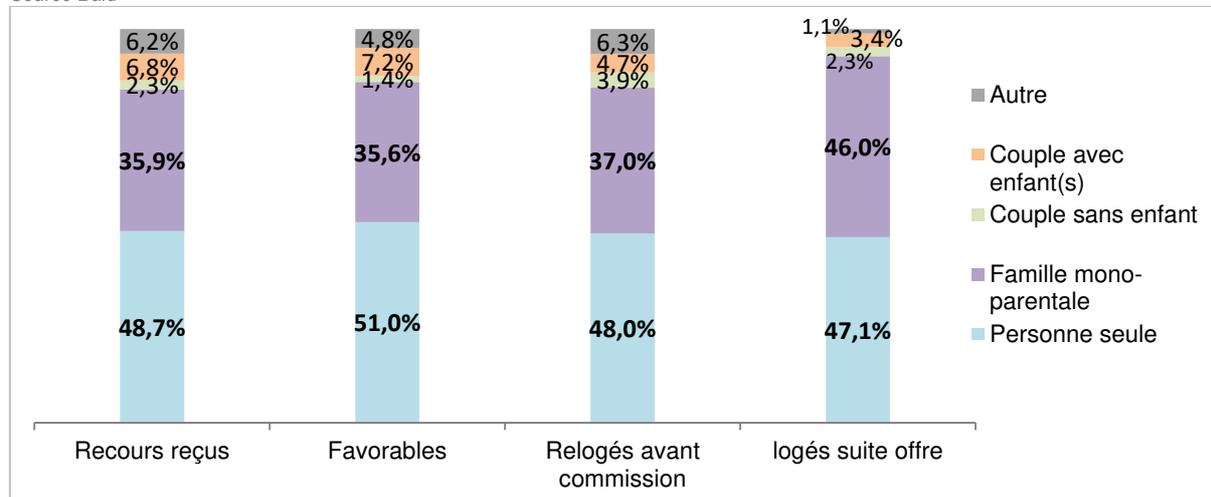
Les familles monoparentales représentent également un poids non négligeable, soit un tiers des ménages recourant au DALO.

Les familles monoparentales sont clairement surreprésentées au regard de leur poids dans la population iséroise. Alors que parmi les ménages recourant au DALO elles représentent un tiers des ménages, elles ne représentent que 8,5% des ménages isérois.

A contrario, les couples (avec ou sans enfant(s)) sont nettement sous-représentés parmi les ménages requérants au DALO comparativement aux ménages isérois.

Composition familiale des ménages (logement) selon le stade de la procédure – 2016

Source Bald



Les décisions de la commission de médiation semblent être plus favorables aux couples avec enfant(s) puisque ceux-ci se retrouvent plus fréquemment parmi les ménages dont le recours a été reconnu prioritaire (7,2% des décisions favorables). De même pour les familles monoparentales qui se sont retrouvés parmi les catégories les plus priorisés en 2016. Sur les 35,9% des dossiers déposés, 35,6% ont été retenus et jugés prioritaires.

Au bout du parcours, la tendance semble s'inverser : les familles monoparentales sont plus souvent logées suite à une décision favorable que les couples avec enfant(s).

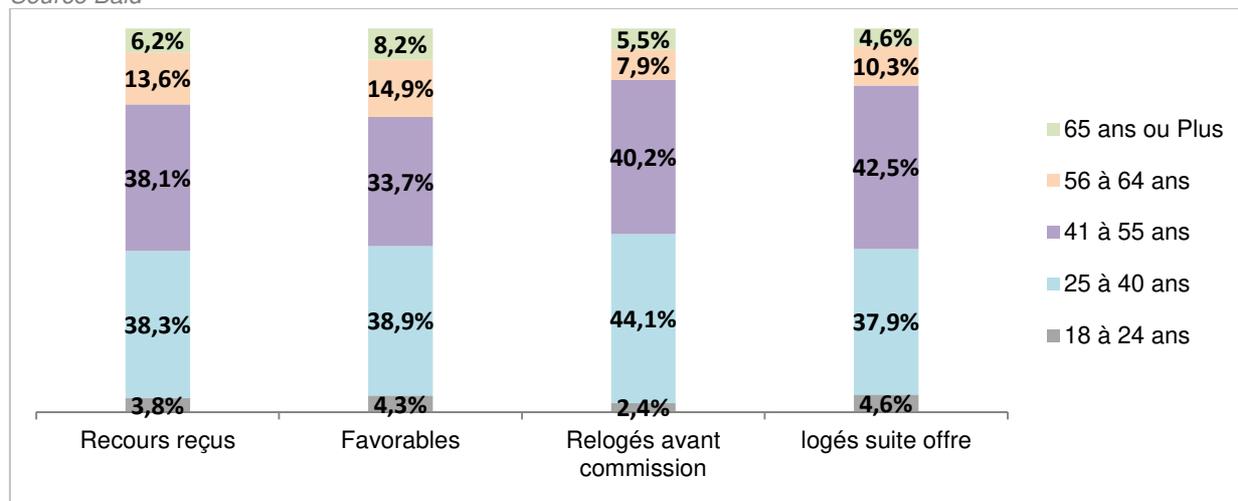
3. Plus des trois-quarts des ménages sont d'âge moyen

Plus de trois ménages sur quatre sont d'âge moyen : 76,4% ont entre 25 et 55 ans. Les moins de 25 ans et les plus de 65 ans représentent respectivement 3,8% et 6,2% des ménages requérants au DALO.

Les ménages âgés de 56 à 64 ans sont bien représentés parmi les décisions favorables au regard des dossiers déposés par cette tranche d'âge : 13,6% des ménages requérants ont entre 54 et 64, ces derniers sont 14,9% parmi les ménages ayant reçu un avis favorable. Pour les plus jeunes ménages, ils restent tout de même peu représentés compte tenu de leur situation fragile. Sur les 3,8% ayant recouru au DALO, 4,3% ont été reconnu prioritaire et 4,6% ont été relogés. A noter qu'ils sont 2,4% à être logés avant commission.

Âge des ménages (logement) selon le stade de la procédure - 2016

Source Bald



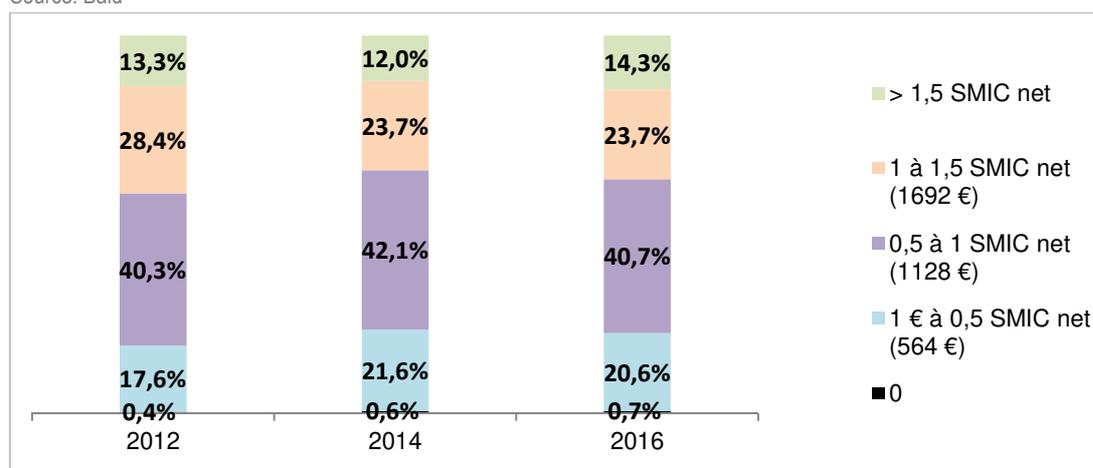
4. De nombreux ménages avec des ressources très faibles

Plus de six ménages sur dix disposent de ressources inférieures au SMIC (61,3%)

Ce taux est en baisse comparé à l'année 2014 (64,4%) (-3 points en 2 ans) mais demeure tout de même important. In fine, en quatre ans, c'est la proportion de ménages dont les ressources déclarées sont inférieures à 0,5 SMIC qui a augmenté le plus (passant de 17,6% en 2012 à 20,6% en 2016).

Évolution des ressources familiales des requérants DALO entre 2012 et 2016

Source: Bald

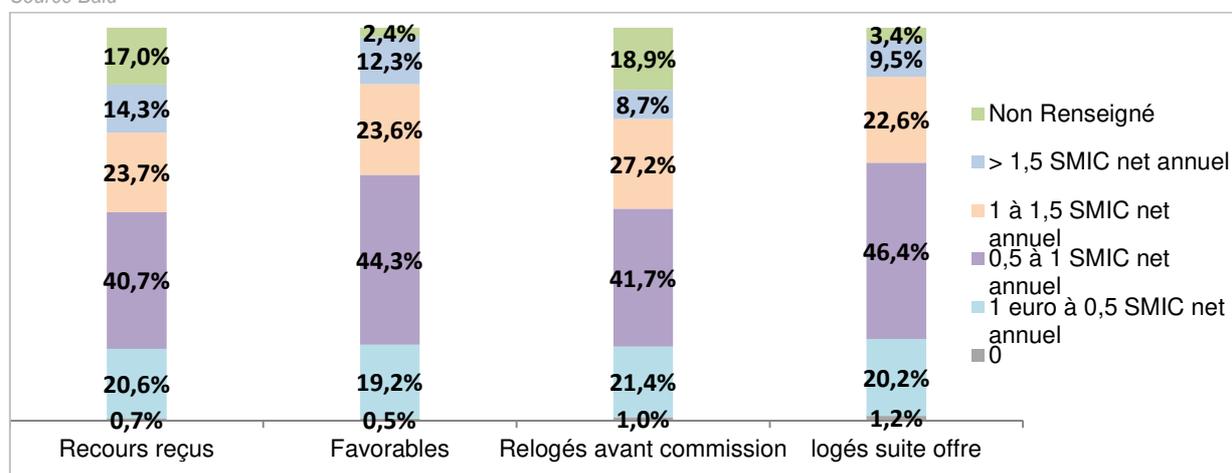


A noter que le seuil du SMIC net mensuel (1153,82 € net au 1er janvier 2016) est proche du seuil de pauvreté pour une personne seule (1 000 €) et est inférieur de près de 50% au seuil de pauvreté pour une famille monoparentale (de 1 300 € à 1 500 € selon l'âge des enfants). Ce qui signifie qu'une grande partie des requérants au DALO en Isère se situe en dessous du seuil de pauvreté. Enfin, la très grande majorité des ménages qui a recours au DALO en Isère (près de 84% des ménages) ont des ressources inférieures au revenu disponible médian par ménage qui en 2015 était de 2 503 € par mois⁸.

Le DALO concerne donc prioritairement des ménages pauvres et très modestes.

Ressources déclarées par les ménages (logement) selon le stade de la procédure - 2016

Source Bald



Si les requérants au DALO ayant déclarés des ressources inférieures au SMIC sont nombreux, ils le sont encore davantage parmi les ménages reconnus prioritaires (décisions favorables). En effet, si les ménages dont les ressources sont inférieures au SMIC représentent 61,2% des recours reçus, ils sont 63,5% parmi les dossiers ayant été reconnus prioritaires et 66,2% des ménages relogés. En revanche, les ménages dont les ressources sont supérieures au SMIC le sont moins que parmi les recours reçus, ils représentent tout de même le tiers des personnes relogés.

⁸ Insee - 2015

1. Un regard national sur la mise en œuvre du DALO

En avril 2017, les acteurs du logement (Bailleurs, acteurs associatifs, département, Etat, élus) avaient été invités par Un Toit Pour Tous dans le cadre du Comité de Suivi de la mise en œuvre du Dalo à dresser le bilan de l'application de la loi DALO. A cette occasion René Dutrey, secrétaire général du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) était revenu sur la mise en œuvre de ce droit opposable à l'échelle nationale. En 2018, il livre dans son article « Pourquoi la loi Dalo ne tient pas ses promesses ? »⁹, son analyse sur l'impact réel de la loi, 10 ans après sa promulgation. Ses conclusions peuvent être source de réflexion quant à l'amélioration de la mise en œuvre du Dalo sur notre territoire.

Au cours de l'adoption de la loi un débat important a émergé, certains avançaient qu'un droit opposable n'avait de sens que si l'offre de logement permettait de répondre aux besoins, pour les autres la mise en place d'un droit opposable permettait un « effet levier » qui obligerait l'Etat à créer des logements sociaux pour cesser d'être condamné. 10 ans après l'heure est au bilan. Des effets positifs sont notables.

D'une part le nombre de relogements effectifs permis par la loi, « 148 234 depuis 2008 » à l'échelle nationale, est assez important cependant cela ne représente pas 100% des décisions favorables rendues (238 259). D'autre part, après 10 ans il est visible que le recours DALO fonctionne très bien dans les zones peu tendues, cependant il peine à répondre aux demandes dans les zones tendues (et notamment dans la région francilienne). Enfin la création de ce droit opposable a permis d'attirer l'attention sur la gestion des contingents préfectoraux et de réorienter, au besoin, les attributions à des ménages en situation de mal logement.

Cependant des difficultés importantes demeurent. L'engagement de la responsabilité de l'Etat seul face au mal logement est une difficulté dans la mise en œuvre du Dalo. En effet, il serait nécessaire que tous les acteurs publics soient concernés et assument une part de responsabilité (notamment en mobilisant une partie de leur contingent de logement). La pénurie réelle de logement, notamment de logements « très sociaux » évince les ménages les plus modestes. Enfin le manque de volonté politique a plombé les ambitions de la loi : des recours Dalo portés uniquement par des acteurs associatifs, des taux de décisions positives en commission de médiation toujours plus bas, des « logements repoussoirs » proposés par certains acteurs particulièrement dans les territoires les plus attractifs, des préfets n'utilisant pas leur possibilité de contraindre les acteurs à respecter les lois... C'est face à ces constats que René Dutrey nous invite à nous indigner, par ces mots :

« En matière de droit au logement et de respect des droits fondamentaux, nous devons opposer l'indignation au renoncement. L'indignation de constater que, dans notre pays, un droit élémentaire, inscrit dans la loi, celui d'avoir un toit au-dessus de la tête est bafoué pour une part grandissante de la population. Pourtant, avec une forte volonté politique, appliquer la loi Dalo, c'est possible. »

2. Le regard des acteurs isérois sur la mise-en-œuvre du DALO sur leur territoire

Les acteurs de l'hébergement et du logement en Isère, à l'occasion des 10 ans du DALO, ont pris la parole et permis de dresser un bilan des avancées que constitue à leurs yeux ce droit opposable mais aussi des difficultés de mise en œuvre de celle-ci. Nous vous proposons ici une synthèse de ces regards croisés sur 10 ans de mise en œuvre du DALO.

⁹ Dutrey René, « Pourquoi la loi Dalo ne tient pas ses promesses ? », *Revue Projet*, 2018/3 (N° 364), p. 23-30. DOI: 10.3917/pro.364.0023. URL : <https://www.cairn.info/revue-projet-2018-3-page-23.htm>

1.1. Une loi nécessaire mais complexe : un bilan mitigé

Cette loi est vue comme nécessaire par les différents acteurs et ce pour différentes raisons. Dans un premier temps elle l'est parce qu'elle permet de réaffirmer le droit au logement et à l'hébergement pour tous et ainsi de rendre visible le manque persistant d'accès au logement et à l'hébergement. Elle a en effet, servi de levier et a permis de remobiliser les pouvoirs publics autour de la question du logement.

« Mise en œuvre d'un droit fondamental qu'est le logement. Ressources et besoin autour de ce droit fondamental. »

Association ADA

« C'est la reconnaissance d'un droit au logement. Chacun a le droit à un logement. Grâce à cette loi on reconnaît le caractère fondamental du droit au logement. »

Bailleur social – OPAC38

Au-delà des affirmations de principe cette loi permet aussi de rendre ce droit effectif en prenant en compte les personnes les plus éloignées du logement qui jusqu'alors n'avaient pas de moyens de recours. Ainsi cette loi est vue comme palliant les carences du système de la demande de logement social et d'hébergement. Par l'instauration de ce droit opposable, a été ouverte la possibilité d'un échange partenarial et d'un travail collectif face à des situations particulièrement complexes. Pour les acteurs, tous ces éléments concourent à faire du DALO une loi fondamentale du logement et de l'hébergement.

« Cette loi doit permettre de repérer et « réparer » un cas de demande de logement ou d'hébergement qui nécessite une prise en compte dans des délais très rapide. C'est se donner les moyens d'apporter une réponse dans des délais très courts. »

Bailleur social – Actis

« Mieux travailler avec les partenaires. Faire le travail collectivement. »

Bailleur social – OPAC38

Si cette loi représente une avancée importante dans le domaine du logement, 10 ans après sa mise en œuvre effective un certain nombre de difficultés demeurent. Les acteurs évoquent des difficultés sur trois plans. D'une part le DALO reste une loi trop peu connue, d'autre part les dysfonctionnements du dispositif constituent un obstacle dans l'accès au droit. Parmi ces dysfonctionnements, on peut citer l'illisibilité de la saisine et des décisions de la COMED, ou encore le fait que le BALD demande des pièces complémentaires non-prévues par la loi. Enfin la mise en œuvre du DALO entraîne des difficultés supplémentaires. Finalement, les acteurs face à ces nombreuses barrières dans l'accès au droit sont particulièrement préoccupés par le risque d'augmentation du non recours au droit.

Le DALO (et plus encore le DAHO) reste très peu connu. Les associations n'étant pas directement impliquées dans la mise en œuvre du DALO n'en connaissent pas l'existence, il y a donc un manque de communication sur le sujet. Cette faible communication entraîne aussi une faible connaissance du dispositif par les personnes en demande de logements et d'hébergement qui ne font donc pas les démarches pour être reconnues prioritaires.

« Tout notre public est éligible au DAHO et pourtant très peu montent des dossiers et accèdent finalement à l'hébergement. Il semble qu'il y ait une vraie volonté politique de ne pas faciliter les choses et de ne pas leur donner accès au DAHO.

Notre public : n'a pas de connaissance sur ces dispositifs.

Notre association : n'est pas bien formée pour accompagner les gens sur cette question. »

Association Roms Action

La multiplication des dispositifs existants (POHI, PALDHI etc.) crée un flou à la fois pour les personnes en besoin d'hébergement ou de logements mais aussi pour les acteurs les accompagnants. Cela entraîne une difficulté de compréhension de la différence entre le DALO et les autres dispositifs. Deux problématiques ressortent particulièrement : « Faut-il attendre que les dispositifs de droit commun aient donné leur réponse avant d'avoir recours au DALO ? » et « Quelle articulation entre les prioritaires DALO et les prioritaires des commissions sociales intercommunales ? »

De plus, les dossiers DALO/DAHO apparaissent relativement complexes à saisir pour les acteurs, de même que les modalités de recours contentieux et gracieux.

Pour les acteurs l'une des difficultés importantes liée à la mise en œuvre du DALO tient au flou entourant la composition et le règlement de la COMED (Commission de Médiation) qui ne permet pas de saisir les enjeux réels du traitement des dossiers. Les acteurs s'interrogent sur les critères réellement retenus par la COMED (logement adapté, délais et urgence, mutations, situation administratives, ...).

Deux autres difficultés sont liées à des contradictions entre les affirmations de la loi et la mise en œuvre concrète de celle-ci. Le premier paradoxe est lié à la différence entre l'urgence des situations traitées et les délais pour que le requérants reconnus DALO/DAHO obtiennent un logement ou un hébergement.

« C'est un recours, un filet de protection par rapport au processus normal. Il y a une vraie tension dans le domaine du logement sur le territoire. Par contre selon moi le DALO ne représente pas l'urgence mais seulement des gens qui attendent un logement depuis très longtemps. L'enjeu est donc d'expliquer au demandeur la réalité de l'offre. Car le demandeur n'est pas assez informé sur cette réalité. Il y a une volonté d'harmoniser l'information sur le territoire.

Il y a un gros besoin sur la réalité de l'offre et où se situe les logements.

La location active : permet de faire évoluer la demande et la vision des gens sur celle-ci. Les gens ont des demandes très particulières, il faut réussir à les faire réfléchir sur cette demande. On a besoin de transparence. »

La Metro

Le second paradoxe est lié au durcissement des critères de reconnaissance des ménages prioritaires. Si la loi affirme le droit à l'hébergement -logement pour tous de moins en moins de dossiers sont reconnus prioritaires au titre du DALO comme à celui du DAHO.

*« Ce que je déplore c'est la mise en œuvre de la priorité DALO sur les ménages reconnus prioritaires. **Etre reconnus prioritaires n'est qu'un label**, le délai de 6 semaines n'est jamais respecté. Les équipes du POHI essayent d'en tenir compte mais rien ne s'impose aux structures d'hébergement. »*

Hébergeur – Relais Ozanam

Finalement, ce qui inquiète les acteurs de l'hébergement et du logement est la démobilisation entraînée par ces obstacles dans l'accès au droit. Lorsqu'un dossier est reconnu prioritaire, les délais pour accéder au relogement sont tellement longs que les acteurs vont favoriser d'autres solutions, ce qui entraîne un manque de confiance sur les capacités réelles du recours DALO à permettre l'accès au logement. Mais au-delà de la démobilisation c'est bien le non recours qui semble être le plus grand risque pour le droit au logement opposable. Face au faible nombre de dossiers reconnus prioritaires les personnes pouvant recourir au DALO tout comme les acteurs qui les accompagnent hésitent à s'engager dans le recours.

« Le fait d'être prioritaire DALO n'entraîne pas forcément une proposition de logement dans le temps imparti. De plus si une proposition est faite elle ne peut être refusée par le requérant. Le BALD est chargée du relogement DALO. Si la famille refuse un logement proposé par le BALD il perd son label, il y a donc une réticence à utiliser le DALO. Il y a une préférence à utiliser d'autres moyens que le DALO pour ne pas griller ces cartouches auprès du BALD (négociation avec le BALD). Le problème c'est que c'est le même service qui gère les sortants d'hébergement et les prioritaires DALO. »

Hébergeur – Relais Ozanam

Les acteurs posent donc un regard mitigé sur ces dix années de mise en œuvre du Droit Au Logement Opposable : si la loi était nécessaire et a été porteuse d'avancées elle n'a pas pu répondre complètement aux besoins réels en hébergement-logement. Elle doit encore être améliorée sous peine de ne pas remplir les objectifs qui lui avait été assignée.

*« Si le but du DALO est d'interpeller et de dire qu'actuellement la France est en pénurie de logement alors oui cette loi remplit son rôle. Il y a des critères clairement défini pour demander un DALO donc il n'y a pas de contestation possible.
Pour ce qui est du DAHO : la loi ne remplit clairement pas son rôle. Il faudrait créer plus d'hébergement dans certains endroits.
En réalité il y a un fort déséquilibre entre l'offre et la demande. »*

Elu Grenoble

1.2. Des perspectives pour redonner un souffle au DALO

Les acteurs avancent plusieurs pistes d'amélioration du Droit Au Logement Opposable. Les améliorations touchent à l'information, à l'accompagnement effectif mais aussi au fonctionnement de la commission de médiation ou encore aux moyens attribués à la mise en œuvre du DALO.

Amplifier l'information sur la loi DALO et plus largement sur les solutions existantes d'accès au logement privé ou public

*« Aujourd'hui on se retrouve face à un déficit de logement donc la loi doit continuer et perdurer. La mise en place de nouveaux dispositifs doivent permettre d'aller plus vite dans l'accès au logement. Nous remarquons que les sortants d'hébergement font beaucoup de **location active**, c'est une nouvelle façon pour le demandeur de devenir acteur de sa demande. Il faut réussir à trouver de nouveaux moyens pour aider les prioritaires DALO. Aujourd'hui les prioritaires DALO peuvent faire une demande de location active mais ils n'ont pas de droit supplémentaire, ils ne sont pas prioritaires. »*

Bailleur social – OPAC38

Les permanences DALO impulsés par le comité de suivi : une initiative locale aux services des ménages recourant au DALO

Tous les lundis de 13h à 16h à la Maison des associations, rue Berthe de Boissieux à Grenoble, Un Toit Pour Tous organise des permanences d'accueil et d'information sur le droit au logement en partenariat avec d'autres associations mobilisées : CHJ (Conseil Habitat Jeune), CLCV (Consommation Logement et Cadre de vie), CNL (Confédération Nationale du Logement), CSF (Confédération Syndicale des Familles), Diaconat Protestant, Relais Ozanam, Secours Catholique et Solidarités-Femmes.

Ces permanences servent à l'information, au conseil, au suivi et à l'accompagnement des demandeurs du DALO. **En 2017, 68 permanences se sont tenues. Elles ont permis d'accompagner dans leurs recours 95 ménages**

Accompagner davantage les requérants dans le montage des dossiers mais aussi sur les recours gracieux et contentieux et accompagner les structures et associations en contact avec les demandeurs de logement et hébergement

*« Les dossiers sont plus ou moins bien montés. Le BALD essaye de trouver toutes les infos mais parfois certaines infos ne remontent pas. **Il faut expliquer et accompagner le gens dans l'explication. Il est donc très important d'accompagner.** Il faut également réussir à aiguiller le demandeur du mieux possible, et orientant notamment le demandeur vers des associations.*

Je ne pense pas que le dossier anonyme soit une bonne idée. Il ne faut pas déresponsabiliser les membres de la COMED. Aujourd'hui le DALO est vraiment administratif et légaliste, car on veut se sécuriser sur les décisions qui sont prises. Je peux comprendre cette sécurité et cette manière de penser. Mais je peux également comprendre la détresse du demandeur. Il faut jongler entre les deux. »

Elu Saint-Martin-d'Hères

Initiative de la ville de Grenoble : l'Equipe Juridique Mobile

Fin 2017 la ville de Grenoble présentait un plan d'action pour l'accès aux droits et contre le non recours, qui faisait suite à un long travail d'étude mené avec **L'observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)**. Afin de lutter contre le non recours aux droits, l'un des axes d'action choisi pour permettre un meilleur accès au droit est l'« aller vers », c'est dans ce cadre qu'est créée en mars 2018 l'Equipe Juridique Mobile.

Ce dispositif, porté par la Ville de Grenoble CCAS et la Faculté de Droit, est constitué d'étudiantes en Master 2-Contentieux des droits fondamentaux, d'une travailleuse paire, d'une écrivaine publique et d'une travailleuse sociale. L'équipe vise à réduire le non-recours au DALO/DAHO. Elle a donc pour but d'informer les personnes sur leurs droits au DALO/DAHO, d'être ressource pour les personnes constituant des dossiers (travailleurs sociaux, bénévoles, etc.), et d'accompagner les personnes qui souhaitent contester leur refus ou faire appliquer une décision favorable par un accompagnement au recours gracieux et contentieux.

(Plan d'actions pour l'accès aux droits et contre le non-recours, Ville de Grenoble, Septembre 2017)

Clarifier le fonctionnement de la COMED et son articulation avec les autres dispositifs qui permettent de loger des ménages prioritaires

*« Aujourd'hui il faudrait **re-clarifier la notion de publics prioritaires**. La loi DALO doit continuer d'exister mais elle doit seulement sanctionner les oublis ou les mauvaises volontés. En somme elle doit devenir un recours « dernier recours » et l'Etat doit jouer son rôle de garant auprès des publics dit « prioritaires ». Il serait selon moi intéressant que l'Etat fasse une recherche dans le SNE pour faire ressortir des personnes potentiellement prioritaires DALO. Aujourd'hui on aliène les gens en les mettant dans des dispositifs de recours. De plus il y a une logique de prévention ».*

Elu Grenoble

Augmenter les moyens permettant la mise en œuvre de la loi, notamment le parc de logements accessibles aux ménages reconnus prioritaires.

« J'attends qu'elle soit mise en œuvre [la loi pour le Droit Au Logement Opposable] . Les partenaires participent mais les moyens sont limités. L'Etat n'a pas les moyens de mettre en œuvre cette loi. Cette loi sert de levier et quand on a les logements on essaye de travailler avec les populations mais ce n'est pas toujours le cas. A Saint-Martin-d'Hères beaucoup de nos habitants pourraient faire appel au DALO. »

Elu Saint-Martin-d'Hères

Dossier 1 : Jurisprudence droit au logement opposable

Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à **toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence** définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. (Article L300-1 du Code de la construction et de l'habitation)

La commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 du Code de la construction et de l'habitation.

Elle peut être saisie **sans condition de délai** lorsque le demandeur, **de bonne foi**, est **dépourvu de logement**, **menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux**. Elle peut également être saisie, sans condition de délai, lorsque le demandeur est logé dans **des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement 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. (Article L.441-2-3 du CCH). Ces personnes peuvent être désignées **comme prioritaires et pouvant être logées d'urgence**. (R 441-14-1 al 2 CCH).

La commission peut, par décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire et devant être logée en urgence une personne qui, se trouvant dans l'une des situations prévues à l'article L. 441-2-3, ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus. (R 441-14-1 du CCH).

La commission se prononce sur **le caractère prioritaire** en tenant compte **notamment des démarches précédemment effectuées**. (Article R 441-14-1 du CCH).

Pour certains cas particuliers la jurisprudence est venue préciser les conditions d'application du DALO.

A noter : les parties actualisées de ce dossier sont signalées par un fond gris.

Index :

La condition de régularité et de permanence du séjour en France.....	31
Condition de permanence du séjour en France _____	31
Condition de séjour régulier concerne toutes les personnes du foyer _____	31
Condition de permanence du séjour en France et DAHO _____	31
Le délai anormalement long	31
Délais anormalement long concernant les critères d'éligibilité DALO _____	31
Délais anormalement long concernant une réponse de la commission : _____	31
Refus de la commission pour délai anormalement long _____	31
Les critères	32
1- La notion de bonne foi _____	32
Les troubles de jouissance entraînant l'expulsion caractérisent la mauvaise foi du demandeur _____	32
2- Le fait d'être dépourvu de logement _____	32
Notion de demandeur dépourvu de logement _____	32
Obligation d'aliments _____	32
Appréciation du caractère prioritaire et urgent du demandeur dépourvu de logement _____	32

3-	La menace d'expulsion sans relogement	33
	La notification par le bailleur de l'obligation de quitter le logement ne suffit pas à caractériser la menace d'expulsion	33
	La nécessité d'une décision de justice faisant obligation de quitter le logement	33
	Le concours de la force publique n'est pas une nécessité	33
	Le demandeur menacé d'expulsion doit être de bonne foi	33
4-	Le fait d'être hébergé ou logé temporairement	33
5-	Les locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux	34
	Nécessité d'un commencement de preuve	34
	Absence de prise en compte de la procédure engagée par le maire ou le préfet	34
	Appréciation du caractère dangereux du logement lié à « des actes de délinquances commis de manière habituelle qui créent des risques graves pour la personne ou le ménage »	34
6-	Le critère de locaux sur-occupés	34
	Les conditions « hétéroclites » de mise en œuvre de ce critère par la jurisprudence	34
	Nécessité d'un commencement de preuve et de démarche auprès du bailleur	35
	Nécessité de la bonne foi du demandeur	35
	La notion de handicap	35
7-	La substitution possible de motifs justifiant un recours DALO	35
L'appréciation de la notion d'urgence.....		36
	Prise en compte des démarches préalables pour apprécier l'urgence	36
	Le fait d'être hébergé à titre temporaire ne suffit pas à faire disparaître l'urgence	36
	Le délai accordé pour libérer les lieux n'entache pas le caractère urgent de la situation	36
	La mise à disposition par une association d'un logement de transition de nature à perdurer fait disparaître l'urgence	36
	La commission doit apprécier l'urgence même si le requérant est propriétaire de son logement	37
	La commission doit apprécier l'urgence même si le requérant parvient à trouver un logement grâce à ses propres recherches	37
	DAHO : la demande préalable en CADA est-elle nécessaire pour que l'urgence soit caractérisée ?	37
Cas particuliers.....		37
1-	La demande de mutation	37
2-	Le refus de logement ou d'hébergement	37
	Obligation d'information : Le bailleur se doit d'informer le requérant au moment où un logement lui ait proposé qu'un refus d'offre adapté risque de lui faire perdre le bénéfice de la décision de médiation	37
	Refus d'un logement jugé dangereux lié à une « situation habituelle d'insécurité »	38
3-	La demande DALO formée suite à une demande DAHO	38
4-	La non actualisation des dossiers SIAO	39
5-	La proposition de traitement de l'insalubrité ne constitue pas une proposition de logement	39
6-	Des mesures exceptionnelles pour répondre à l'urgence des cas les plus précaires	39
Décisions de la commission de médiation		39
	Marge d'appréciation de la commission de médiation	39
	Motivation des décisions	40
Appréciation de la responsabilité de l'État		40
	Carences de l'État à reloger le demandeur	40
	Sur l'exercice du recours indemnitaire	41
	Sur l'évaluation du préjudice résultant de l'absence de relogement du requérant	41
L'exercice de la voie de recours		42

La condition de régularité et de permanence du séjour en France (Article C CCH 300-1)

Condition de permanence du séjour en France

Pour être reconnu prioritaire au titre du DALO le demandeur doit satisfaire aux conditions réglementaires d'accès au logement social (CCH : 441-14-1). Pour répondre aux conditions d'accès au logement social les personnes doivent séjourner régulièrement sur le territoire français (CCH : L. 441-1 et R. 441-1). (CE, 26 novembre 2012)

Condition de séjour régulier concerne toutes les personnes du foyer

La commission de médiation peut légalement refuser de reconnaître un demandeur comme prioritaire au titre du DALO, dès lors que certaines personnes composant son foyer sont en séjour irrégulier sur le territoire français. (CE, 26 novembre 2012)

Condition de permanence du séjour en France et DAHO

S'agissant des conditions de régularité et de permanence du séjour sur le territoire national prévues à l'article L.300 -1 du CCH, la loi ALUR précise que, dès lors que le demandeur sollicite l'accueil dans une structure d'hébergement ou l'une des autres formules prévues par la loi au titre du DAHO, il n'est pas nécessaire qu'il les remplisse : la commission de médiation peut prendre une décision favorable mais uniquement pour un hébergement.

Ces dispositions mettent fin à une jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Lyon qui avait affirmé que « le droit d'hébergement ne constitue qu'une simple modalité du droit au logement (...) qui exige que le demandeur réside sur le territoire de manière régulière ». (CAA LYON, 7 mars 2011)

Le délai anormalement long

Délais anormalement long concernant les critères d'éligibilité DALO

Le demandeur qui saisit de manière anticipée la commission de médiation alors que le délai anormalement long n'est pas atteint s'expose au rejet de sa demande. (CAA Versailles, 1er avril 2014)

Délais anormalement long concernant une réponse de la commission :

Un ménage reconnu prioritaire DALO, non relogé dans les délais, peut saisir le juge en référés pour obtenir l'indemnisation du préjudice. (26 Octobre 2017, TA Melun)

Refus de la commission pour délai anormalement long

La haute juridiction estime qu'un requérant n'ayant pas reçu de proposition adaptée dans les délais et disposant d'un logement répondant à ses besoins ne peut être reconnu prioritaire. Cependant, si le requérant établit que son logement actuel ne répond pas à ses besoins, le refus ne peut pas être fondé sur le fait qu'il dispose d'un logement.

Le Conseil d'Etat précise que lorsque le demandeur se prévaut uniquement du fait qu'il n'a pas reçu de proposition adaptée dans les délais, 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 ses loyers et à sa localisation, il puisse être regardé comme adapté à ses besoins. Ainsi, d'après la haute juridiction le fait de disposer d'un logement adapté à ses besoins fait obstacle à la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent de la demande en dépit de l'absence de proposition dans le délai anormalement long. En revanche, Le Conseil d'Etat rappelle que, dans la mesure où, le demandeur établit que son logement

actuel n'est pas adapté à ses besoins et capacités, la Commission de médiation ne peut légalement fonder son refus sur le fait qu'il dispose d'un logement. En l'espèce, le demandeur qui disposait d'un logement dans le parc privé, sans avoir reçu de proposition adaptée en réponse à sa demande de logement social présentée 13 années auparavant, percevait des revenus ne lui permettant pas de faire face à son loyer. (13 Octobre 2017, CE)

Les critères

1- La notion de bonne foi

Les troubles de jouissance entraînant l'expulsion caractérisent la mauvaise foi du demandeur

Le Conseil d'Etat a considéré que le comportement du demandeur ayant causé des troubles de jouissance entraînant son expulsion de son logement, justifie que la commission, eu égard à tous les éléments du dossier, caractérise sa mauvaise foi et refuse ainsi de le déclarer prioritaire au titre du DALO. (CE, 28 juin 2013 ; CE, 17 juillet 2013)

2- Le fait d'être dépourvu de logement

Notion de demandeur dépourvu de logement

Un requérant reconnu DALO, au motif de dépourvu de logement, et qui n'a pas reçu d'offre subi un préjudice indemnisable, y compris en l'absence de recours en injonction, et y compris si il a été accueilli en résidence sociale. (10 aout 2017, TA Paris)

Est considéré comme dépourvu de logement :

- Le demandeur hébergé dans un local d'habitation du bail commercial constituant l'arrière-boutique d'un local commercial (TA Paris : 12.2.10).
- Le demandeur dont le jugement de divorce attribue le droit au bail du domicile conjugal à son ex-épouse (TA Versailles : 8.4.10).

N'est pas considéré comme dépourvu de logement :

- Le demandeur qui souhaite s'installer dans une autre commune pour trouver un emploi et qui ne produit pas de contrat de travail, ni de promesse d'embauche (CAA Douai, 18.2.10).

Obligation d'aliments

Le juge administratif censure le renvoi à l'obligation alimentaire en cas de situation de logement inacceptable. Ainsi, il qualifie d'erreur manifeste d'appréciation, le fait, pour la commission de médiation, d'opposer l'obligation d'aliments au demandeur sans tenir compte de la durée de son hébergement chez sa mère (10 ans), de la situation professionnelle de celui-ci et de son âge (42 ans). Par ailleurs, le logement était inadapté (16m²) à la composition familiale (TA Paris, 29.4.10). Dans le même sens, le Tribunal administratif de Versailles a qualifié d'erreur manifeste d'appréciation, le fait de ne pas reconnaître comme prioritaire une personne qui depuis neuf ans dépose des demandes de logement social, sans proposition, qui est hébergée avec ses trois enfants mineurs chez ses parents. La commission s'était fondée sur l'existence d'une obligation alimentaire, alors que, le logement des parents était dépourvu de chauffage et d'installation sanitaire. (TA Versailles, 9.01.09)

Appréciation du caractère prioritaire et urgent du demandeur dépourvu de logement

Le fait que le demandeur soit dépourvu de logement ne dispense pas la commission de médiation d'apprécier le caractère prioritaire et urgent. Pour apprécier l'urgence à attribuer un logement, la commission est en droit d'estimer que le dépôt de la demande de logement social est trop rapproché de la date de saisine de la commission. (CAA Paris, 3 février 2014)

3- La menace d'expulsion sans relogement

La notification par le bailleur de l'obligation de quitter le logement ne suffit pas à caractériser la menace d'expulsion

N'est pas considéré comme menacé d'expulsion, le demandeur qui s'est vu notifier par le bailleur une obligation de quitter son logement. (TA Paris : 29.1.09)

La nécessité d'une décision de justice faisant obligation de quitter le logement

Une lettre d'huissier indiquant qu'une procédure d'expulsion pourra être engagée si la dette de loyer n'était pas honorée n'est pas suffisante pour considérer le demandeur comme menacé d'expulsion. (CAA Douai, 18.02.10)

En revanche, le fait qu'un commandement de quitter les lieux ait été émis emportant également signification d'un jugement du Tribunal d'Instance prononçant la résiliation du contrat de bail et ordonnant l'expulsion atteste de l'existence et de la signification d'une décision de justice lui faisant l'obligation de quitter le logement à bref délai. La commission a fait une inexacte appréciation des faits en rejetant la demande pour absence de menace d'expulsion. Le commandement de quitter les lieux caractérise la menace d'expulsion. (CAA Versailles, 2.10.12)

Le concours de la force publique n'est pas une nécessité

La commission de médiation qui estime que la requérante n'est pas menacée d'expulsion du fait du refus du concours de la force publique commet une erreur de droit. L'article R.441-14-1 du Code de la construction et de l'habitation se borne à prévoir que sont menacées d'expulsion les personnes qui ont fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement. (TA Melun, 12 décembre 2012)

Le demandeur menacé d'expulsion doit être de bonne foi

La commission de médiation est fondée pour apprécier la bonne foi du demandeur à tenir compte du comportement de celui-ci. Un comportement tel que celui causant des troubles de jouissance à l'origine d'une procédure d'expulsion est de nature à justifier la décision de rejet de la commission de médiation. (CAA Lyon, 27 mars 2014)

4- Le fait d'être hébergé ou logé temporairement

Le fait que « le demandeur de logement se trouve hébergé de façon temporaire dans une structure d'hébergement ou un logement de transition ne suffit pas à faire disparaître l'urgence qu'il y a, à le reloger. En effet, Les personnes hébergées ou logées temporairement dans des établissements et logements de transition font partie du public prioritaire (CCH : L.441-1 et R.441-4) ». (CE, 1er juin 2012)

Lorsqu'un demandeur est reconnu prioritaire au motif qu'il occupe un logement de transition, et qui n'est pas relogé subi un préjudice indemnisable même si le logement de transition n'est pas inadapté. (18 Octobre 2017, TA Paris)

5- Les locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux

Nécessité d'un commencement de preuve

Le requérant qui allègue que son logement est humide et insalubre doit apporter à la commission de médiation un commencement de preuve. A défaut, ne commet pas d'erreur d'appréciation la commission de médiation qui rejette une demande. (CAA Versailles, 17 janvier 2012)

Absence de prise en compte de la procédure engagée par le maire ou le préfet

Lorsque le demandeur peut prétendre à un droit au relogement provisoire en vertu des articles L. 521-1 et L. 521-3-1 du Code de la construction et de l'habitation, la demande DALO introduite devant la commission de médiation est rejetée en raison du caractère récent de l'arrêté d'insalubrité comportant obligation de travaux et d'hébergement provisoire (TA Paris, 26.2.09).

A noter que la présence de souris et de blattes constatée lors de l'enquête menée par le service communal d'hygiène et de santé, n'établit pas le caractère dangereux ou insalubre d'un logement (CAA Douai, 6.5.10)

Appréciation du caractère dangereux du logement lié à « des actes de délinquances commis de manière habituelle qui créent des risques graves pour la personne ou le ménage »

Le Conseil d'Etat s'est prononcé sur le caractère dangereux du logement. Il a précisé que pouvait être reconnue prioritaire et devant être relogée en urgence la personne qui établit l'existence, dans son immeuble, d'une situation d'insécurité liée à des actes de délinquance commis de manière habituelle et qui, du fait d'une vulnérabilité particulière ou d'autres éléments liés à sa situation particulière, créent des risques graves pour elle-même ou sa famille. En l'espèce, la demanderesse se prévalait d'une situation d'insécurité liée à des actes de délinquance dans l'immeuble même où était situé son logement, dont certains l'avaient visée personnellement.

D'après le Conseil d'Etat, le législateur a entendu ouvrir le recours sans délai à la Commission de médiation aux personnes « que leurs conditions de logement exposent à des risques personnels graves » sans distinction de l'origine du risque ; (art L441-2-3 II du CCH). (CE, 8 juillet 2016)

6- Le critère de locaux sur-occupés

Rappel des textes :

L'article R441-14-1 du CCH prévoit que peuvent être désignés comme prioritaire et urgent les personnes handicapées, ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap, ou au moins un enfant mineur, et occupant un logement soit présentant au moins un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002 ou auquel font défaut au moins deux des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret, soit d'une surface habitable inférieure aux surfaces mentionnées au 2° de l'article D. 542-14 du code de la sécurité sociale, ou, pour une personne seule, d'une surface inférieure à celle mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du même décret.

Il y a donc deux critères cumulatifs.

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

Les conditions « hétéroclites » de mise en œuvre de ce critère par la jurisprudence

Dans deux décisions la **Cour d'Appel de Paris a rappelé le principe du cumul des conditions** (CAA Paris : 15.11.10 ; CAA Paris, 27 février 2014)

Toutefois, la Cour administrative d'appel de Versailles, a rappelé que « compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, la commission de médiation a commis une erreur manifeste d'appréciation en ne désignant pas la requérante comme prioritaire, nonobstant la circonstance que celle-ci ne remplissait pas la première condition posée par l'article R. 441-14-1 du Code de la construction et de l'habitation relative à la prise en charge d'un enfant mineur et ne répondait ainsi qu'incomplètement aux caractéristiques définies par ces dispositions... » (CAA Versailles, 17.1.12). Dans le même sens, la demande d'une personne occupant un logement de 52 m² avec ses quatre enfants dont l'un en situation de handicap justifiant qu'il occupe une chambre seule, doit être considéré comme prioritaire et urgente bien que la requérante ne soit pas dans un logement sur occupé. (CAA Versailles, 26 .02.2013)

En revanche le Tribunal Administratif de Grenoble a validé la décision de la commission qui avait rejeté la demande d'une personne en situation de handicap et qui souhaitait disposer d'un logement lui permettant de recevoir ses enfants pendant les vacances scolaires. (TA Grenoble, 6 avril 2010) De la même façon, la locataire d'un logement locatif social faisant valoir que son handicap nécessitait qu'elle se rapproche géographiquement de ses enfants n'a pas été reconnue prioritaire. Il ressortait des pièces du dossier que le logement qu'elle occupait ne présentait pas de risque pour sa santé et qu'il n'y avait pas de sur-occupation. (CAA Paris, 22.10.12)

Nécessité d'un commencement de preuve et de démarche auprès du bailleur

La requérante qui invoque que le logement qu'elle occupe est impropre à l'habitation, compte tenu des nombreux désordres matériels ou dysfonctionnement des prestations dues par le bailleur, doit fournir les précisions utiles et les pièces probantes établissant ses allégations. Elle doit par ailleurs justifier avoir effectué des démarches auprès de son bailleur pour qu'il soit mis fin à ces désordres et dysfonctionnements. (CAA Versailles, 28 .06.11)

Nécessité de la bonne foi du demandeur

Un requérant ne peut se prévaloir du caractère non décent de son logement alors qu'il a refusé l'intervention de l'entreprise mandatée pour réaliser les travaux de mise en conformité. (CAA Bordeaux, 3.01.12)

La notion de handicap

La situation de handicap du demandeur n'a pas à être reconnue par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. Peuvent être désignées par la commission de médiation comme prioritaires et devant être logées d'urgence les personnes handicapées au sens de l'article L.114 du Code de l'action sociale qui donne une définition centrée non sur des critères médicaux ou procéduraux, mais 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 la santé invalidant. (TA Paris, 17 mars 2011)

Le handicap doit être démontré et il doit être établi en quoi le logement est inadapté au regard de la nature et de la gravité de celui-ci. (CAA Versailles, 30 septembre 2014)

7- La substitution possible de motifs justifiant un recours DALO

- En cas de premier rejet de demande, le requérant peut faire valoir son droit en opposant au juge des éléments ou des justificatifs qui n'avait pas présenté lors de sa première demande afin d'être reconnu comme prioritaire. La commission de médiation ne se limite pas aux motifs invoqués lors de la première demande, elle se doit de vérifier si le demandeur se trouve dans l'une des 7 situations établies par la loi.

La commission de médiation n'est pas limitée par le motif invoqué dans la demande et se doit de vérifier si le demandeur se trouve dans l'une des situations envisagées par les dispositions de l'article R441-14-1 du Code de la construction et de l'habitation pour être reconnu prioritaire et devant être relogé en urgence. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en cas de rejet de la demande du demandeur par la Commission de médiation, le requérant peut faire valoir pour la première fois devant le juge des éléments de fait ou des justificatifs qu'il n'avait pas soumis à la Commission de médiation dès lors qu'il se trouvait à la

date de la décision attaquée dans l'une des situations lui permettant d'être reconnu prioritaire et devant être relogé en urgence. En l'espèce, le demandeur avait saisi la Commission de médiation en raison de l'absence de proposition adaptée en réponse à sa demande de logement social dans les délais.

Sa demande avait été rejetée par la Commission de médiation. Cela étant, si le demandeur était en mesure de pouvoir justifier que le logement occupé ne présentait pas les caractéristiques d'un logement décent à la date de la décision attaquée, le juge peut faire droit à sa demande sur ce fondement cela même si le rapport d'expertise faisant état du caractère dégradé du logement a été réalisé plusieurs semaines après la décision des membres de la Commission. (CE, 24 mai 2017)

L'appréciation de la notion d'urgence

L'appartenance à l'une des catégories mentionnées par l'article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation ne suffit pas à elle seule à rendre éligible une demande de logement. Il faut également que la situation du demandeur présente un caractère d'urgence, sur lequel, la commission de médiation dispose d'un large pouvoir d'appréciation. (CAA Versailles, 18 juin 2011)

Prise en compte des démarches préalables pour apprécier l'urgence

Pour apprécier l'urgence à attribuer un logement, la commission de médiation tient compte des démarches effectuées. La demande de logement social à une date rapprochée de la saisine de la commission ne permet pas d'établir l'échec de celle-ci. (CAA Paris, 3 février 2014)

La commission de médiation ne commet pas d'erreur d'appréciation en rejetant la demande d'une personne handicapée hébergée chez ses parents dans un logement qui n'est pas sur-occupé. Par ailleurs, ses demandes de logement présentées sur le contingent employeur n'avaient pas été renouvelées par la requérante et avaient de ce fait été annulées. Cette décision confirme la décision du TA de Grenoble, rendue le 21/09/2010. (CCA Lyon, 7 mars 2011)

Le fait d'être hébergé à titre temporaire ne suffit pas à faire disparaître l'urgence

Le fait que « le demandeur de logement se trouve hébergé de façon temporaire dans une structure d'hébergement ou un logement de transition ne suffit pas à faire disparaître l'urgence qu'il y a, à le reloger. En effet, Les personnes hébergées ou logées temporairement dans des établissements et logements de transition font partie du public prioritaire (CCH : L.441-1 et R.441-4) ». (CE, 1er juin 2012)

Le délai accordé pour libérer les lieux n'entache pas le caractère urgent de la situation

La Cour Administrative d'Appel de Marseille a annulé la décision d'une commission de médiation qui avait rejeté le recours gracieux alors que la requérante n'avait pas reçu de proposition de logement adapté dans le délai de 30 mois. Elle était par ailleurs occupant sans droit ni titre du fait de délivrance d'un congé pour vente. Le délai de 12 mois accordé pour libérer les lieux n'entache pas le caractère urgent de la situation. (CAA Marseille, 4 juin 2012)

La mise à disposition par une association d'un logement de transition de nature à perdurer fait disparaître l'urgence

Ne commet pas une erreur d'appréciation la commission de médiation qui juge non urgente et prioritaire la situation d'une requérante qui occupe un logement de transition mis à disposition par une association et de nature à perdurer. (TA Nice, 6 juillet 2010)

La commission doit apprécier l'urgence même si le requérant est propriétaire de son logement

Même si le requérant est propriétaire de son logement, la commission doit apprécier les possibilités effectives pour le demandeur de se maintenir dans ce logement dans des conditions décentes, où d'accéder par la voie locative, à un logement décent. (TA Paris, 20 novembre 2008)

La commission doit apprécier l'urgence même si le requérant parvient à trouver un logement grâce à ses propres recherches

Le Conseil d'Etat précise que dans l'hypothèse où l'urgence a disparu (hypothèse où l'intéressé est parvenu à se procurer un logement par ses propres recherches), celle-ci peut néanmoins perdurer si le logement obtenu ne répond manifestement pas aux besoins de l'intéressé, excède sa capacité financière ou présente un caractère précaire. En effet, cette situation lui permettrait alors d'être reconnu comme prioritaire et devant être relogé en urgence en application de l'art R 441-14-1 du CCH. (CE, 27 juin 2016)

DAHO : la demande préalable en CADA est-elle nécessaire pour que l'urgence soit caractérisée ?

La condition d'urgence à être hébergé au titre du droit à l'hébergement opposable (DAHO) est-elle remplie, lorsque des demandeurs d'asile remplissant les conditions pour être accueillis dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) dédié à leur population, exercent un recours DAHO sans avoir au préalable sollicité un accueil en CADA ?

Pour les juges du fond, les demandes formulées au titre du DAHO (CCH : L.441-2-3) par des demandeurs d'asile ne satisfont pas à la condition d'urgence, dès lors que ces derniers n'ont pas formulé une demande d'hébergement en CADA, structure dédiée à ce public (CASF : L.348-1). Le Conseil d'Etat censure cette interprétation des textes. Il juge qu'en l'absence de mention expresse, les demandeurs d'asile ne doivent pas se voir refuser l'éligibilité au DAHO, du seul fait qu'ils n'ont pas présenté une demande d'hébergement en CADA. (CE, 1er août 2013)

Cas particuliers

1- La demande de mutation

Commet une erreur de droit la commission de médiation qui rejette la demande de logement présentée au titre du droit au logement opposable par un locataire du parc social au motif que sa demande relevait d'une demande de mutation interne auprès du bailleur. (TA Marseille, 26 novembre 2009)

2- Le refus de logement ou d'hébergement

La commission de médiation est en son bon droit en rejetant la demande d'une requérante qui avait refusé un logement social adapté à ses besoins. La requérante n'ayant pas apporté la preuve du motif de son refus (quartier difficile, dégradation des boîtes aux lettres). (CAA Versailles, 31 janvier 2012)

Le refus opposé à une proposition d'hébergement suffit à convaincre la commission que la demande doit être rejetée comme étant non prioritaire au titre du droit à l'hébergement opposable. (CAA Nancy, 31 mai 2010)

L'offre d'un logement d'insertion à titre temporaire ne constitue pas une offre de logement adaptée. Le Tribunal administratif de Paris a jugé que la commission ne peut invoquer le refus de ce logement pour rejeter la demande du requérant. (TA Paris, 3 octobre 2014)

Obligation d'information : Le bailleur se doit d'informer le requérant au moment où un logement lui ait proposé qu'un refus d'offre adapté risque de lui faire perdre le bénéfice de la décision de médiation

Le Conseil d'Etat rappelle que le refus d'une offre de logement ou hébergement par l'intéressé est susceptible de lui faire perdre le bénéfice de la décision de la Commission de médiation l'ayant reconnu prioritaire dès lors que le demandeur a été informé des conséquences d'un refus.

Pour ce faire, le demandeur doit avoir reçu de manière complète l'information exigée par la réglementation lors de la présentation d'une offre de logement. Il appartient au bailleur d'informer le demandeur qui lui a été désigné, dans la proposition de logement qu'il lui adresse, que cette offre lui est faite au titre du DALO et d'attirer son attention sur le fait qu'en cas de refus d'une offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités, il risque de perdre le bénéfice de la décision de la Commission de médiation en application de laquelle l'offre lui est faite.

L'administration doit apporter la preuve que l'offre de logement refusée, même sans motif impérieux, comportait l'information requise par les dispositions prévues par la réglementation pour être déliée de l'obligation d'exécuter l'injonction de logement ou de relogement.

En cas de demande d'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, les magistrats ont précisé que cette obligation d'information pèse sur le préfet de département. (CE, 1^{er} juillet 2016)

Refus d'un logement jugé dangereux lié à une « situation habituelle d'insécurité »

Le Conseil d'Etat s'est prononcé sur le caractère dangereux du logement proposé à un demandeur reconnu prioritaire DALO. Il a précisé que l'existence dans l'immeuble où est situé le logement d'une situation habituelle d'insécurité qui, du fait d'une vulnérabilité particulière du demandeur ou d'autres éléments liés à sa situation personnelle crée des risques graves pour lui ou pour sa famille justifie le refus de l'offre de logement. En l'espèce, le demandeur au pourvoi avait été victime d'une agression au cours de la visite du logement au point de nourrir des craintes légitimes d'être exposé à une

situation d'insécurité. Ces faits constituent des motifs impérieux susceptibles de justifier le refus du logement proposé. Le Conseil d'Etat considère qu'une injonction peut être adressée à l'administration en vue d'attribuer un second logement au demandeur en vertu des dispositions de l'article L441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation. (10 Février 2017, TA Marseille.)

Le préjudice cesse lorsque le ménage refuse une offre de logement adapté, mais reste éligible pour la période antérieure. (10 Mai 2017, TA Paris)

3- La demande DALO formée suite à une demande DAHO

Saisie d'une demande DAHO (accueil dans une structure d'hébergement, un logement-foyer, un logement de transition ou une résidence hôtelière à vocation sociale), une commission de médiation a reconnu le demandeur prioritaire (CCH : L.441-2-3 III). Quelques mois plus tard, le demandeur a formulé une demande DALO (logement), en vertu du II du même article et la commission a refusé de le déclarer prioritaire, au motif qu'il l'avait précédemment saisi d'une demande d'hébergement et qu'elle avait fait droit à sa demande.

La Cour administrative d'appel a considéré qu'aucun texte ne fait obstacle à ce qu'un demandeur qui a été reconnu prioritaire pour se voir attribuer en urgence un hébergement au titre du DAHO, puisse ensuite formuler une demande de logement dans le cadre du DALO. Par conséquent, la commission de médiation ne pouvait pas rejeter la demande de logement, au seul motif que l'intéressé avait précédemment été déclaré prioritaire pour se voir attribuer en urgence un hébergement.

Le juge d'appel a annulé l'ordonnance du Tribunal administratif, la décision de la commission de médiation et a enjoint à cette dernière de réexaminer la demande du requérant dans un délai de deux mois. (CAA Versailles, 18 juillet 2013)

4- La non actualisation des dossiers SIAO

Le Conseil d'Etat a considéré que le fait pour le demandeur DAHO de ne pas avoir actualisé son dossier auprès du SIAO (service intégré d'accueil et d'information) ne caractérise pas une entrave à l'exécution par le préfet de son obligation d'hébergement. Le comportement du demandeur n'est pas « fautif ».

Dans ce cas, l'administration ne peut être pas être déliée de son obligation de résultat puisque le comportement du demandeur n'a pas été de nature à faire obstacle à l'exécution par le préfet de la décision de la Commission de médiation.

En revanche, le Conseil d'Etat considère que le refus de suivre des mesures d'accompagnement social déterminées par la Commission de médiation ou le refus injustifié d'une proposition de logement correspondant aux caractéristiques déterminées par la Commission de médiation et adaptée aux besoins et capacités du demandeur caractérise une entrave à l'exécution par le préfet de son obligation de relogement lui permettant d'être délié de cette obligation. L'administration doit dans un tel cas démontrer que le demandeur était informé des conséquences de son refus énoncées par les dispositions de l'article R441-16-3 du CCH. (CE, 16 juin 2016)

5- La proposition de traitement de l'insalubrité ne constitue pas une proposition de logement

Les juges ont considéré que ne constituait pas une offre de logement, la proposition de traiter l'insalubrité dans le cadre d'un projet de travaux incombant au propriétaire avec octroi d'une aide du FNAVDL spécifique dès lors que le tribunal administratif n'a pas recherché si le propriétaire avait accepté cette offre et effectivement engagé les travaux de nature à mettre fin à l'insalubrité.

(CE, 16 décembre 2016)

6- Des mesures exceptionnelles pour répondre à l'urgence des cas les plus précaires

- Le juge peut adjoindre l'État, si la situation du ménage est reconnue prioritaire par la commission, de trouver une solution temporaire en attendant l'octroi d'un relogement au regard de la situation particulièrement précaire du requérant

Dès lors que le juge administratif constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et qu'elle doit être satisfaite d'urgence et qu'aucune proposition de logement (ou de relogement) correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur n'a été formulée, il ordonne le logement ou le relogement du demandeur par l'État. Il peut assortir son injonction d'une astreinte. Le juge peut également enjoindre au préfet lorsqu'il ordonne que le demandeur soit logé ou relogé, qu'il soit pourvu, dans l'attente de l'attribution d'un logement, à son accueil temporaire dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. Cette mesure temporaire peut être décidée en raison de la situation particulièrement précaire du demandeur de logement. (CE, 9 décembre 2016)

Décisions de la commission de médiation

Marge d'appréciation de la commission de médiation

La commission de médiation n'a pas à rechercher si la qualité de demandeur prioritaire peut être attribuée à un autre titre que celui invoqué et à rechercher d'office les éléments non produits par la requérante. (CAA Paris, 27 novembre 2012, CAA Paris, 10 mars 2014)

Motivation des décisions

Les décisions de la commission de médiation doivent être motivées, y compris lorsqu'elles réorientent une demande de logement en offre d'hébergement (TA Paris, 20 novembre 2008)

La motivation de la décision doit être précise. Le seul fait de mentionner dans sa décision l'insuffisance des éléments produits par l'intéressé pour rejeter la demande ne satisfait pas aux exigences de l'article L 441-2-3 du CCH. (CAA Paris, 2.11.2009)

Appréciation de la responsabilité de l'État

Carences de l'État à reloger le demandeur

Par ces quatre décisions de justice, le Conseil d'Etat rappelle que l'absence de proposition de relogement par le préfet dans les délais prévus par les dispositions du Code de la construction et de l'habitation peut être constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité.

Dès lors que la situation qui avait motivé la décision de la Commission de médiation perdurait, la responsabilité de l'Etat était engagée et le requérant justifie par ce seul fait de troubles dans ses conditions d'existence, lui ouvrant droit à réparation.

CE, 31 mars 2017, n°394917

En l'espèce, le requérant avait saisi la Commission de médiation au motif qu'il n'avait reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation. La commission de médiation déclare le demandeur prioritaire devant être relogé en urgence dans un logement répondant à ses besoins et ses capacités. Le préfet n'avait proposé un relogement au requérant ni dans le délai prévu par le code de la construction et de l'habitation à compter de la décision de la commission de médiation ni dans le délai fixé par le jugement lui enjoignant de faire une telle proposition. Le tribunal administratif avait écarté l'existence de tout préjudice du fait que l'intéressé ne justifiait pas avoir habité dans un studio d'une résidence gérée par un CCAS présentant les caractéristiques d'un logement suroccupé ou insalubre.

Le Conseil d'Etat considère en revanche que la carence de l'Etat à reloger le demandeur est constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité dès lors que la situation qui avait motivé la décision de la Commission de médiation, perdurait.

CE, 31 mars 2017 n°399941

En l'espèce, le requérant avait saisi la Commission de médiation DALO au motif qu'il n'avait reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation. La commission de médiation déclare le demandeur prioritaire devant être relogé en urgence dans un logement répondant à ses besoins et ses capacités. Le préfet n'avait proposé un relogement au requérant ni dans le délai prévu par le code de la construction et de l'habitation à compter de la décision de la commission de médiation ni dans le délai fixé par le jugement lui enjoignant de faire une telle proposition. Le Conseil d'Etat considère que la carence de l'Etat à reloger le demandeur est constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité dès lors que la situation qui avait motivé la décision de la Commission de médiation, perdurait.

CE, 25 avril 2017 n°402182

En l'espèce, Le requérant avait saisi la Commission de médiation DALO au motif qu'une décision d'expulsion avait été rendue par la juridiction. La commission de médiation déclare le demandeur prioritaire devant être relogé en urgence dans un logement répondant à ses besoins et ses capacités.

Le préfet n'avait proposé un relogement au requérant ni dans le délai prévu par le code de la construction et de l'habitation à compter de la décision de la commission de médiation ni dans le délai fixé par le jugement lui enjoignant sous astreinte de faire une telle proposition. Le Conseil d'Etat considère que la carence de l'Etat à reloger le demandeur est constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité dès lors que la situation qui avait motivé la décision de la Commission de médiation, perdurait. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat énonce que l'existence d'un tel préjudice ne saurait être écarté lorsque la décision ordonnant l'expulsion du demandeur n'a pas été exécutée.

Sur l'exercice du recours indemnitaire

Lorsqu'un demandeur reconnu prioritaire dans le cadre du DALO par une commission de médiation ne s'est pas vu prononcer une offre de logement adaptée à ses besoins, deux recours sont possibles :

un recours en injonction afin que le juge ordonne au préfet son relogement et un recours indemnitaire visant à indemniser le préjudice résultant de la carence fautive de l'Etat à reloger le requérant.

En effet, la carence de l'Etat à proposer un logement adapté dans les délais au demandeur reconnu prioritaire au titre du DALO, engage sa responsabilité et donne lieu à indemnisation, même si l'intéressé n'a pas fait usage du recours en injonction devant le juge administratif.

Par ces quatre décisions de justice, le Conseil d'Etat précise que l'exercice du recours injonction ne constitue pas un préalable au recours indemnitaire, la responsabilité de l'Etat étant déjà engagée. S'agissant de la période de responsabilité, elle court à compter de l'expiration du délai de 3 ou 6 mois dont dispose le préfet après la décision de la Commission pour faire une proposition de logement.

Sur l'évaluation du préjudice résultant de l'absence de relogement du requérant

Par ces quatre décisions de justice, le Conseil d'Etat précise également qu'en cas de carence de l'Etat et dès lors que la situation qui a motivé la décision de la Commission de médiation perdure, l'intéressé justifie de troubles dans ses conditions d'existence lui ouvrant droit à réparation au titre du préjudice subi. Le Conseil d'Etat rappelle que la responsabilité de l'Etat est engagée à l'égard du seul demandeur et que les troubles dans ses conditions d'existence doivent être appréciés en fonction des conditions de logement qui ont perduré, de la durée de carence de l'Etat et du nombre de personnes qui composent le foyer.

CE, 19 juillet 2017, n°402172

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans la situation où le demandeur a été reconnu prioritaire par la Commission de médiation mais dont la décision n'a pas été suivie d'effet, la responsabilité de l'Etat peut être engagée et ce, même si le demandeur n'a pas engagé un recours en injonction de l'Etat sur le fondement de l'article L441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation.

En l'espèce, une décision de justice ordonnait à la requérante de libérer le logement qu'elle occupait avec son fils. La requérante n'a pas demandé au tribunal administratif d'enjoindre au préfet de les reloger sur le fondement de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, elle a demandé au tribunal administratif de Paris de condamner l'Etat à leur verser une somme en réparation du préjudice subi du fait de leur absence de relogement. Le Conseil d'Etat considère que le tribunal ne pouvait, sans commettre une erreur de droit, juger que cette carence, constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat, ne causait à l'intéressée aucun préjudice, au motif que l'arrêt ordonnant son expulsion n'avait pas été exécuté, alors qu'il était constant que la situation qui avait motivé la décision de la commission de médiation perdurait et que l'intéressée justifiait de ce fait de troubles dans ses conditions d'existence lui ouvrant droit à réparation.

CE, 28 juillet 2017, n°397513

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans la situation où le demandeur a été reconnu prioritaire par la Commission de médiation mais dont la décision n'a pas été suivie d'effet, la responsabilité de l'Etat peut être engagée et ce, même si le demandeur n'a pas engagé un recours en injonction de l'Etat sur le fondement de l'article L441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation.

En l'espèce, le requérant n'avait pas reçu de proposition dans le délai réglementaire alors que sa demande de logement social avait été présentée 12 ans auparavant et que la composition du ménage caractérisait une situation d'urgence. Le Conseil d'Etat considère que même si l'absence de relogement a contraint le demandeur à supporter un loyer manifestement disproportionné au regard de ses ressources, cette circonstance ne peut donner lieu à l'existence d'un préjudice pécuniaire égal à la différence entre le montant du loyer payé durant cette période et celui qu'il aurait acquitté si un logement social lui avait été attribué. Pour autant, précise le Conseil d'Etat, cette circonstance doit être prise en compte pour évaluer le préjudice résultant des troubles subis dans les conditions d'existence au motif que la situation qui avait motivé la décision de la commission de médiation, perdurait.

CE, 10 août 2017, n°406586

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans la situation où le demandeur a été reconnu prioritaire par la Commission de médiation mais dont la décision n'a pas été suivie d'effet, la responsabilité de l'Etat peut être engagée et ce, même si le demandeur n'a pas engagé un recours en injonction de l'Etat sur le fondement de l'article L441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation.

En l'espèce, la requérante était dépourvue de logement, elle justifiait être hébergée dans une résidence sociale dépourvue de cuisine individuelle et dont le règlement intérieur fixait des horaires de visite et d'accès aux équipements collectifs. La carence fautive de l'Etat à exécuter cette décision dans le délai imparti engage sa responsabilité à l'égard du seul demandeur, au titre des troubles dans les conditions d'existence résultant du maintien de la situation qui a motivé la décision de la commission de médiation.

CE, 10 août 2017, n°407123

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans la situation où le demandeur a été reconnu prioritaire par la Commission de médiation mais dont la décision n'a pas été suivie d'effet, la responsabilité de l'Etat peut être engagée et ce, même si le demandeur n'a pas engagé un recours en injonction de l'Etat sur le fondement de l'article L441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation.

En l'espèce, le requérant occupait un logement de transition depuis plus de 18 mois.

Le tribunal administratif avait écarté l'existence de tout préjudice du fait que le logement occupé par l'intéressé présentait une superficie supérieure à la superficie prévue par l'article 4 du décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent et que si ce logement était bruyant et non meublé, un logement dans le parc social ne lui garantirait pas de meilleures conditions d'existence.

Le Conseil d'Etat considère en revanche que la situation qui avait motivé la décision de la commission perdurait et que l'intéressé justifiait par ce fait de troubles dans ses conditions d'existence lui ouvrant droit à réparation.

L'exercice de la voie de recours

CE, 3 mai 2016, n°394508

Le Conseil d'Etat a considéré que l'inaction de l'Etat à fournir un logement dans le cadre du DALO ne pouvait faire l'objet d'une demande de référé de mesures utiles, ce, malgré l'injonction du juge administratif d'exécuter une décision de justice. Le Conseil d'Etat a considéré que les dispositions de l'article L441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation « par lesquelles le législateur a ouvert aux personnes déclarées prioritaires, pour l'attribution d'un logement, un recours spécial en vue de rendre effectif leur droit au logement, définissent la seule voie de droit ouverte devant la juridiction administrative afin d'obtenir l'exécution d'une décision de la commission de médiation ».

CE, 11 janvier 2017 n°406154

En cas de carence de l'Etat à fournir un hébergement au demandeur dans le cadre du droit à l'hébergement opposable (DAHO) malgré une injonction du juge administratif, le demandeur ne peut pas demander l'exécution du jugement dans le cadre du référé-liberté. En effet, même si le juge des référés peut ordonner des mesures susceptibles d'avoir le même effet que celles que l'administration est tenue de prendre en exécution d'un jugement du tribunal administratif, cette action n'est pas recevable dans le cadre du DAHO car le législateur a défini la seule voie de droit ouverte devant la juridiction administrative afin d'obtenir l'exécution d'une décision de la commission de médiation. Ainsi, il ne pouvait être utilement enjoint au préfet d'exécuter la décision de la Commission de médiation dans le cadre d'une telle procédure. En revanche, le référé-liberté peut être utilisé par le demandeur pour faire valoir un droit à l'hébergement d'urgence (DAHU). Le requérant doit alors dans ce cas précis démontrer une situation d'urgence et une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, atteinte qui sera appréciée par le juge au regard des diligences accomplies par l'administration, de l'âge, de l'état de santé et de la situation de famille de l'intéressé.

En l'espèce, le requérant, âgé de 24 ans, était célibataire, sans enfant et n'apportait aucune précision quant à son état de santé. Par suite, le Conseil d'Etat a considéré que le requérant ne démontrait pas une situation d'urgence et une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale justifiant que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tire de l'article L521-2 du code de justice administrative pour enjoindre à l'administration, à titre exceptionnel, de l'accueillir sans délai dans une structure d'hébergement d'urgence.

Index :

- 1- Fiche argumentaire n°1 : **Les requérants DALO déjà logés dans le parc locatif social**p 44
- 2- Fiche argumentaire n°2 : **Les personnes ayant refusé une offre de logement préalablement à leur recours DALO** p 45
- 3- Fiche argumentaire n°3 : **Les personnes hébergées chez un tiers**p 47
- 4- Fiche argumentaire n°4 : **Les demandeurs d'hébergement en situation irrégulière**p 49
- 5- Fiche argumentaire n°5 : **Le respect des conditions réglementaires d'accès au logement social**..... p 51
- 6- Fiche argumentaire n°6 : **Les démarches préalables dans le cas d'un recours sans condition de délai**.....p 53
- 7- Fiche argumentaire n°7 : **Les démarches préalables dans le cas du recours DAHO**.....p 55
- 8- Fiche argumentaire n°8 : **L'appréciation de l'urgence**.....p 57
- 9- Fiche argumentaire n°9 : **Les personnes menacées d'expulsion sans relogement**.....p 59
- 10- Fiche argumentaire n°10 : **Le renvoi du demandeur vers les dispositifs du PDALHPD** (Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées)p 61
- 11- Fiche argumentaire n°11 : **Le renvoi du demandeur vers le droit commun dans le cas d'un recours pour logement indigne** (Locaux impropres à l'habitation, insalubres, dangereux ou indécents)p 63
- 12- Fiche argumentaire n°12 : **Les personnes vivant dans un logement inadapté à leur handicap**p 65



Fiche argumentaire n°1

Date de mise à jour : 5 mars 2018

Les requérants DALO déjà logés dans le parc locatif social

Certaines Comed rejettent systématiquement les recours DALO des locataires Hlm, alors même qu'ils sont dans une situation prévue par la loi. Elles renvoient le demandeur vers son bailleur, à qui il appartiendrait de proposer une mutation vers un logement adapté. Cette distinction entre les requérants DALO en fonction de leur bailleur est contraire à la loi.

Les bailleurs sociaux n'ont aucune obligation à l'égard des demandeurs de mutation

S'il est de bonne politique de demander aux bailleurs sociaux de gérer les mutations internes à leur parc afin, notamment, d'adapter la taille et le coût du logement aux besoins et capacités du locataire :

- ils n'ont pas toujours les marges de manœuvre nécessaires (faiblesse du contingent propre, manque de certaines typologies de logement...)
- ils n'ont aucune obligation ; une décision de la Cour de cassation du 30 septembre 2009 conclut que l'organisme Hlm n'a pas l'obligation d'examiner de façon prioritaire la demande d'un locataire visant à obtenir un logement plus adapté à ses besoins.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.dooldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000021105873&fastReqId=1652210178&fastPos=1>

L'Etat est seul garant du droit au logement

L'article L.300-1 du CCH désigne l'État comme garant du droit au logement, et lui seul.

Le terme de « garant » ne signifie pas que l'État relogé lui-même - il n'a pas de logements - mais qu'il lui revient d'agir pour que la personne soit relogée. Lui seul dispose des prérogatives pour cela. Il peut agir en utilisant son contingent de réservation mais il peut aussi, depuis la loi du 27 janvier 2017, demander au bailleur d'utiliser son propre contingent.

Pour le Conseil d'État, le fait d'être locataire du parc social n'exclut pas d'être désigné prioritaire

Décision n° 381333 du 8 juillet 2016 :

« 8. Considérant qu'il ressort des termes de la décision attaquée de la commission de médiation du département de Paris qu'elle est motivée par le fait que " la question de l'insécurité du quartier renvoie à une démarche exclue de la compétence de la commission " et " qu'en outre (...) Mme A...est déjà locataire dans le parc social " ; qu'il ressort de la demande présentée par Mme A...devant la commission que l'intéressée se prévalait d'une situation d'insécurité liée à des actes de délinquance dans l'immeuble même où était situé son logement, dont certains l'avaient visée personnellement ; qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus qu'il appartenait à la commission de prendre en considération une telle situation si elle était établie ; **que, par ailleurs, la circonstance que la demanderesse était déjà locataire d'un logement social n'excluait pas qu'elle puisse être désignée comme prioritaire et devant être logée d'urgence, si son logement présentait les caractéristiques mentionnées à l'article R*. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation ; »**

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000032865666&fastReqId=1286779017&fastPos=14>

Décision n°396062 du 24 mai 2017

Le demandeur est locataire Hlm et a fait un recours au titre du délai anormalement long. Ce recours a fait l'objet d'un rejet par la Comed, confirmé par le TA. La cour administrative d'appel¹ casse le rejet eu égard à l'indécence du logement (motif qui n'avait pas initialement été invoqué par le demandeur). Le Conseil d'État confirme la décision de la CAA.

A noter : dans cette décision le CE dit qu'un locataire Hlm invoquant le délai anormalement long doit justifier d'un motif impérieux pour quitter son logement. Mais cette exigence n'est pas spécifique au locataire Hlm : dans la décision 399710 du 13 octobre 2017, le CE dit que tout demandeur faisant recours au titre du délai anormalement long doit justifier que son logement actuel n'est pas adapté à ses besoins.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000035803975&fastReqId=1442494088&fastPos=3>

¹ Jusqu'au 31 décembre 2013, les décisions de tribunaux administratifs concernant le DALO étaient susceptibles d'appel devant les cours administratives d'appel. Cette possibilité a été supprimée. Seule demeure la possibilité de recours en cassation devant le Conseil d'État.



Fiche argumentaire n°2

Date de mise à jour : 5 mars 2018

Les personnes ayant refusé une offre de logement préalablement à leur recours DALO

Il est fréquent que des commissions de médiation rejettent les recours des demandeurs qui ont refusé une offre de logement social correspondant à leurs besoins et capacités. Pourtant, en dehors du recours pour délai anormalement long, le fait d'avoir refusé une offre de logement ne peut constituer, en soi, un motif de rejet.

Dans le cas d'un recours pour délai anormalement long, le fait d'avoir refusé une offre adaptée est un motif de rejet

L'article L.441-2-3 indique : « La commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, **n'a reçu aucune proposition adaptée** en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4. »

Point de vigilance : dans le cadre de l'instruction, le bailleur donne son avis sur les motifs du refus ; il convient de s'assurer que l'avis du demandeur a également été recueilli.

Dans les situations permettant de faire un recours sans condition de délai, le refus d'une offre, même adaptée, n'est pas un motif de rejet prévu par les textes

Ni dans la partie législative (L.441-2-3) ni dans la partie réglementaire (R.441-14-1), il n'est indiqué de restriction liée à un éventuel refus préalable au recours DALO. Il ne s'agit donc pas d'un motif de rejet susceptible d'être retenu en soi.

Déduire de son refus que le demandeur n'est pas en situation d'urgence n'a pas de sens

Certaines Comed tiennent le raisonnement : « Puisque le demandeur a refusé une offre, c'est qu'il n'est pas en situation d'urgence. » Selon le motif de recours, cela signifierait que le demandeur serait capable de vivre à la rue, de dormir durablement dans le salon d'un ami, que la menace d'expulsion aurait disparu, que l'insalubrité ne porterait pas atteinte à sa santé, etc. Cet argument ne tient pas.

Déduire de son refus que le demandeur est en capacité de se loger par ses propres moyens demande à être prouvé.

Le **Guide pour les commissions de médiation** traite des refus préalables dans son chapitre relatif à l'exigence de ne pas être en capacité de se loger par ses propres moyens (p.12). Il cite des décisions de cours administratives d'appel¹ qui ont validé le rejet par la Comed de demandeurs ayant refusé des offres de logement social.

Notons cependant que la capacité du demandeur à se loger par ses propres moyens doit être appréciée non pas rétroactivement, mais au jour de son recours. Si l'attribution des logements sociaux sur le territoire fonctionne de telle façon que la personne qui a refusé une offre en recevra d'autres dans un délai raisonnable, on peut comprendre que la Comed lui réponde que, sa situation étant prise en compte dans le cadre du droit commun, elle ne nécessite pas la reconnaissance DALO. Le plus souvent hélas, la personne qui a fait un refus est, au contraire, pénalisée, et rien ne garantit qu'elle obtienne une nouvelle offre dans un délai compatible avec l'urgence de sa situation.

Le demandeur de logement social ignore le fonctionnement de l'attribution des logements sociaux

Les raisons des refus, pré ou post DALO, renvoient à de multiples facteurs, mais il faut souligner que rares sont les personnes ayant la connaissance de l'offre disponible et du fonctionnement de l'attribution des logements sociaux. Le demandeur qui refuse une offre malgré l'urgence de sa situation pense que le bailleur lui en fera une autre, mieux adaptée à ses besoins et aspirations.

¹ Jusqu'au 31 décembre 2013, les décisions de tribunaux administratifs concernant le DALO étaient susceptibles d'appel devant les cours administratives d'appel. Cette possibilité a été supprimée. Seule demeure la possibilité de recours en cassation devant le Conseil d'État.

Le Conseil d'État estime qu'un prioritaire DALO ne peut perdre sa priorité que s'il a préalablement été informé des conséquences d'un refus. Il doit en aller de même pour les refus effectués avant le recours DALO.

S'agissant d'une personne qui, après avoir été désignée prioritaire, a refusé une offre pour un motif non « impérieux », le Conseil d'État estime que l'État peut être considéré comme délié de son obligation mais uniquement si la personne a été préalablement informée des conséquences possibles de son refus. La même exigence d'information préalable devrait s'appliquer aux refus pré-DALO.

Décision n°374241 du 4 novembre 2015 :

« 3. Considérant {...}qu'il résulte de ces dispositions que c'est seulement si l'intéressé a été informé des conséquences d'un refus que le fait de rejeter une offre de logement peut lui faire perdre le bénéfice de la décision de la commission de médiation {...} ; »

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000031427861&fastReqId=792872213&fastPos=20>

→ **La Comed ne doit jamais perdre de vue le caractère fondamental du droit au logement.**

On peut faire le parallèle avec le droit aux soins. Lorsqu'un malade qui n'a pas pris le traitement prescrit par son médecin se présente aux urgences, on le soigne. Le cas échéant on lui fait reproche de son attitude passée, mais on le soigne !



Fiche argumentaire n°3
Date de mise à jour : 26 mars 2018

Les personnes hébergées chez un tiers

Certaines Comed évaluent l'urgence du relogement des personnes hébergées chez un tiers en prenant en compte les conditions physiques de la cohabitation (nombre d'occupants, surface et typologie du logement).

Cette pratique, qui méconnaît la réalité de la situation vécue par les personnes hébergées, est contraire aux textes.

Le DALO, c'est le droit à un logement décent et **indépendant**

La notion de logement, de surcroît assortie du qualificatif d'indépendant, va bien au-delà de la mise à l'abri. Le logement est un lieu qui apporte à ses occupants de l'intimité, de la sécurité, et la possibilité de mener une vie sociale. Un logement est un « **chez-soi** ».

Les personnes hébergées chez un tiers sont **dépourvues de logement**

Quelles que soient la qualité de la relation avec l'hébergeant, quelles que soient la surface et le nombre de pièces du logement, les personnes hébergées sont privées d'intimité. Elles ne sont pas chez elles et elles sont donc dépourvues de logement. On notera en outre que la personne qui les héberge n'est, de fait, plus tout à fait chez elle non plus.

S'il devait y avoir un doute, l'article L.441-1 du CCH, qui précise les publics prioritaires de l'attribution des logements sociaux, le lèverait totalement : « *k) Personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers* ».

Les personnes hébergées chez un tiers sont dans une situation qui nécessite un relogement en urgence

Les situations pour lesquelles le législateur a ouvert la possibilité de faire recours sans condition de délai sont, a priori, des situations qui nécessitent que l'on y mette fin en urgence. On peut se référer à la première partie du 3e considérant de la décision 399710 du 13 octobre 2017 du Conseil d'État :

« 3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, pour être désigné comme prioritaire et devant se voir attribuer d'urgence un logement social, le demandeur doit être de bonne foi, satisfaire aux conditions réglementaires d'accès au logement social et justifier qu'il se trouve 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 définis à l'article R. 441-14-1 de ce code ; que, dès lors que l'intéressé remplit ces conditions, la commission de médiation doit, en principe, reconnaître le caractère prioritaire et urgent de sa demande »¹

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000035803975&fastReqId=1442494088&fastPos=3>

Dans le cas d'une personne hébergée chez un tiers, on notera que l'urgence, déjà évidente au regard de ses conditions de vie, est accrue par le fait qu'elle peut être mise dehors à tout moment.

Seul l'hébergement par un ascendant peut être traité de façon particulière

On a tous vécu « chez soi » au domicile de ses parents. Sauf exception on y risque peu d'être mis dehors. L'autorité réglementaire n'a pas souhaité fixer un âge à partir duquel la décohabitation pourrait relever du DALO. C'est pourquoi l'article R.441-14-1 fait des recommandations aux commissions de médiation pour ce cas particulier :

« - être dépourvues de logement. Le cas échéant, la commission apprécie la situation du demandeur logé ou hébergé par ses ascendants en tenant notamment compte de son degré

¹ La suite de ce considérant établit une exception pour les demandeurs ne relevant que du délai anormalement long.

d'autonomie, de son âge, de sa situation familiale et des conditions de fait de la cohabitation portées à sa connaissance ; »

Rien n'autorise une commission à étendre ces critères d'appréciation à un hébergement par un tiers (y compris par un frère, une sœur, ou par les enfants du demandeur).

→ **La loi DALO, c'est le droit à un logement, et non à une simple mise à l'abri.**

→ **La loi DALO désigne l'État comme garant de ce droit... et non les amis du demandeur.**



Fiche argumentaire n°4
Date de mise à jour : 26 mars 2018

Les demandeurs d'hébergement en situation irrégulière

Certaines Comed rejettent les recours des demandeurs DAHO au motif qu'ils ne remplissent pas les conditions de séjour prévues par l'article L.300-1 du CCH.

Or la loi autorise explicitement la désignation comme prioritaire des demandeurs d'hébergement.

L'article L.300-1 du Code de la Construction et de l'Habitation limite la garantie de l'État sur le droit au logement au respect de conditions de séjour

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

Mais l'article L.441-2-3 indique que ces conditions ne sont pas exigibles pour l'hébergement

« Si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement ». (disposition introduite par la loi du 24 mars 2014).

La commission de médiation ne peut donc pas motiver le rejet d'une demande d'hébergement par le non respect des conditions de séjour.

Le formulaire DAHO fait la distinction entre les personnes demandant une place d'hébergement et celles demandant un logement-foyer ou un logement de transition

Les informations relatives à la nationalité, et donc la fourniture de justificatifs s'y rapportant, ne sont pas demandées aux personnes demandant une place d'hébergement.

Le fait que le DAHO ouvre droit à un hébergement stable ne fait pas obstacle à l'accueil des personnes en situation irrégulière

L'art. L.441-2-3 III précise que les prioritaires DAHO hébergement sont orientés « *vers un organisme disposant de places d'hébergement présentant un caractère de stabilité* ». Cette précision, introduite par la loi du 24 mars 2014, fait suite à la décision du Conseil d'État 358427 du 22 avril 2013 :

« que, par suite, l'hébergement attribué à des demandeurs reconnus comme prioritaires par une commission de médiation doit présenter un caractère de stabilité, afin, notamment, de leur permettre de bénéficier d'un accompagnement adapté vers l'accès au logement ; qu'en faisant bénéficier d'un hébergement d'urgence prévu par les dispositions précitées du code de l'action sociale et des familles, qui se caractérise par son instabilité et sa saisonnalité, une personne dont la demande d'hébergement a été reconnue prioritaire par la commission de médiation, le préfet ne peut être regardé comme procédant à l'exécution de la décision... »

Certains utilisent cette décision pour soutenir que les personnes en situation irrégulière ne pourraient entrer dans le champ du DALO, au motif qu'elles relèveraient exclusivement de l'hébergement d'urgence. En réalité :

- l'hébergement dit « d'insertion » est ouvert sans condition de séjour,
- l'hébergement d'urgence, tel que défini par les articles L.345-2-2 et L.345-2-3 du CASF,

présente le caractère de stabilité demandé par le Conseil d'État et la loi :
« *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée.* » (L.345-2-3)

Les restrictions introduites par le Conseil d'État pour les recours basés sur le Code de l'action sociale et des familles ne s'appliquent pas au DAHO

Il est possible d'engager une procédure de « référé liberté » sur la base des articles L.345-1, L.345-2-2 et L.345-2-3 du CASF, indépendamment du recours DAHO.

Cependant, le Conseil d'État estime que, contrairement au DAHO, ces dispositions n'entraînent pas d'obligation de résultat pour l'État. CE 406154 du 11 janvier 2017 :

« {...} *Une carence caractérisée dans la mise en oeuvre du droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi peut faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée. Il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose au sein du département concerné ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée.* »

Cette position du Conseil d'État limite la responsabilité de l'État à une obligation de moyens.

Cependant elle ne peut être étendue aux recours formulés dans le cadre du DAHO qui, lui, relève d'une obligation de résultat : de la même façon que pour les recours DALO, la commission de médiation se prononce sans tenir compte d'une éventuelle insuffisance de l'offre disponible.

Le fait que le demandeur fasse l'objet d'une OQTF¹ ne change rien à sa situation au regard du DAHO.

Là encore, il s'agit de ne pas appliquer au DAHO la jurisprudence du Conseil d'État relative à des recours en référé liberté basés sur le CASF.

Rappelons par ailleurs :

- que le droit inconditionnel à l'hébergement s'applique tant que la personne est sur le territoire ;
- que la personne qui fait un recours DAHO ne se cache pas ; le lieu où elle sera accueillie en hébergement sera connu de l'administration ;
- que l'absence de prise en charge d'hébergement ne fait pas repartir les personnes en situation irrégulière ;
- que rejeter le recours d'une personne au motif qu'elle ne respecte pas son obligation de quitter le territoire revient à prononcer un jugement qui n'est pas de la compétence de la commission de médiation.

1 OQTF : Obligation de quitter le territoire français.



Fiche argumentaire n°5
Date de mise à jour : 5 avril 2018

Le respect des conditions réglementaires d'accès au logement social

La réglementation impose aux demandeurs DALO sollicitant un logement le respect des conditions réglementaires d'accès au logement social.

Cette exigence ne doit pas conduire la Comed à anticiper sur la position de la commission d'attribution du bailleur.

Les articles L.441-2-3 et R.441-14-1 du Code de la Construction et de l'Habitation imposent le respect des conditions réglementaires d'accès au logement locatif social

Extrait de l'article R.441-14-1 : « *Peuvent être désignées par la commission comme prioritaires et devant être logées d'urgence en application du II de l'article L. 441-2-3 les personnes de bonne foi **qui satisfont aux conditions réglementaires d'accès au logement social** qui se trouvent dans l'une des situations prévues au même article et qui répondent aux caractéristiques suivantes : {...}* »

Ces conditions portent exclusivement sur les conditions de séjour et les plafonds de ressources

Définies par l'article R.441-1 du CCH, les conditions réglementaires d'accès au logement locatif social portent sur :

- le séjour régulier dans des conditions de permanence définies par arrêté ; ces conditions sont strictement identiques pour le recours DALO et pour la demande de logement social ;
- les ressources ; sachant qu'il y a trois catégories de logements sociaux, le PLAI, le PLUS et le PLS, renvoyant chacune à des plafonds différents, la catégorie à prendre en compte est celle des plafonds les plus élevés, c'est à dire le PLS.

Il n'y a pas de minimum de ressources pour accéder au logement social

La réglementation Hlm ne fixe aucune exigence minimale de ressources. Leur faiblesse ne peut donc pas être un motif de rejet d'une demande DALO.

Dans le cas d'une absence totale de ressources, une réorientation vers un accueil en hébergement peut cependant être considérée comme plus appropriée.

Par contre une personne éligible aux minima sociaux (RSA, AAH, minimum vieillesse..) ne devrait pas être réorientée au motif de ses ressources.

La Comed ne doit en aucun cas se mettre à la place de la commission d'attribution du bailleur

Extrait du préambule du Guide pour les commissions de médiation :

« *4. La commission de médiation ne se prononce pas en fonction des disponibilités effectives en logements ou en hébergements, ni d'une estimation de la probabilité d'attribution d'un logement social ou d'une place d'hébergement. Pour le DALO stricto sensu, elle ne doit tenir compte ni de l'état du marché locatif, ni de l'attitude supposée des commissions d'attribution des bailleurs, ni de la faiblesse des ressources du demandeur (problème pouvant être réglé avec un accompagnement permettant de recouvrer des droits). Elle ne doit pas anticiper un éventuel refus d'attribution pour refuser le DALO. **A chaque instance ses responsabilités : la commission de médiation détermine si la situation du requérant justifie un relogement prioritaire et en urgence. Les bailleurs et les réservataires font des désignations de demandeurs en vue du passage en commission d'attribution et cette dernière vérifie l'adéquation du logement et du demandeur.*** »

Les justificatifs prévus pour la demande de logement social (DLS) ne doivent pas être exigés par la Comed si le formulaire DALO ne les demande pas

Lors de l'enregistrement de la DLS et de l'attribution du numéro unique, les seuls documents justificatifs exigés sont ceux relatifs à l'identité et, pour les personnes étrangères, aux titres de séjour .

Par contre, lorsqu'une candidature est présentée en commission d'attribution, le dossier doit avoir été complété par les pièces justificatives prévues par l'arrêté du 24 juillet 2013. La liste des pièces prévues par

cet arrêté va au-delà de celles prévues par le formulaire de recours DALO.

Exemples :

- En matière de ressources, le formulaire DALO demande l'avis d'imposition ou de non imposition « s'il est disponible », alors que le dossier de demande de logement social l'exige de façon systématique, avec cependant des exceptions pour les cas suivants :
 - français établis à l'étranger et rentrés en France en situation d'indigence attestée par le Ministère des affaires étrangères,
 - réfugiés ou titulaires de la protection subsidiaires,
 - demandeurs qui, du fait notamment de leur date d'entrée récente sur le territoire, justifient ne pouvoir produire ni d'avis d'imposition français ni un document équivalent.
- En cas de séparation conjugale, le formulaire DALO ne demande pas de justificatif alors que la réglementation Hlm exige la production de l'un des documents suivants : « *extrait du jugement, de l'ordonnance de non-conciliation ou convention homologuée en cas de divorce par consentement mutuel, ordonnance de protection délivrée par le juge aux affaires familiales ou autorisation de résidence séparée ou déclaration judiciaire de rupture de PACS* ».

La Comed se prononce au vu du dossier de recours DALO et elle ne peut exiger des documents non prévus par le formulaire.

Après désignation par la Comed, le demandeur devra cependant impérativement compléter son dossier de DLS

Il conviendra que le demandeur, lorsqu'un logement lui sera proposé et que son dossier sera soumis à la CAL du bailleur, soit en mesure de présenter les documents demandés. Si tel n'était pas le cas, le bailleur serait fondé à prononcer un refus et le préfet pourrait se considérer comme délié de son obligation, considérant que le demandeur, en ne fournissant pas les documents demandés, a fait obstacle à son relogement.

Pour prévenir de telles situations, la commission de médiation qui a connaissance des difficultés d'un demandeur à rassembler les documents nécessaires à son dossier de demande de logement social peut préconiser un accompagnement social.



Fiche argumentaire n°6
Date de mise à jour : 5 avril 2018

Les démarches préalables dans le cas d'un recours sans condition de délai

La réglementation précise que le demandeur DALO doit avoir effectué des démarches préalables.

Cependant elle autorise les personnes non logées ou mal logées à faire recours sans condition de délai.

L'article R.441-14-1 indique que la Comed se prononce en tenant compte des démarches « précédemment effectuées »

Extrait de l'article R.441-14-1 : « *La commission, saisie sur le fondement du II ou du III de l'article L. 441-2-3, se prononce sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence qu'il y a à attribuer au demandeur un logement ou à l'accueillir dans une structure d'hébergement, en tenant compte notamment des démarches précédemment effectuées dans le département ou en Ile de-France dans la région.* »

En règle générale, la demande de logement social est la démarche préalable nécessaire et suffisante pour un recours DALO

Guide pour les commissions de médiation – p.16 et p.19

« *Pour le recours logement, la démarche préalable de droit commun est le fait d'avoir fait enregistrer une demande de logement social assortie du numéro unique (et qu'elle ait été ensuite régulièrement renouvelée).* »

« *À l'inverse, quand une demande de logement social a été faite, elle doit être considérée comme une démarche suffisante si elle a été régulièrement actualisée et/ou renouvelée.* »

Dans le cas d'un recours au titre du logement indigne, une démarche préalable de signalement peut également être demandée

Certaines procédures de droit commun sont susceptibles de déboucher sur la réalisation de travaux ou sur un relogement supporté par le propriétaire. Sans qu'il puisse être exigé du demandeur de maîtriser ces procédures, il peut lui être demandé de justifier d'avoir engagé une démarche.

Guide pour les commissions de médiation – p.20

« *Toutefois, le fait que le recours amiable vaille signalement à l'administration de la situation du logement ne dispense pas le requérant de démontrer qu'il avait fait, avant le recours amiable, des démarches pour régler son problème de logement. Le signalement de la situation au propriétaire, à une autorité administrative ou la saisine du juge civil peut constituer de telles démarches. Exemple : le fait de n'avoir formé aucune réclamation préalable et de ne pas s'être rendu à un rendez-vous avec son bailleur pour constater l'état de l'appartement permettait à la commission de médiation de rejeter le recours amiable à juste titre. (TA de Grenoble n° 0802795 du 27 janvier 2009).*

En revanche, un arrêté d'insalubrité ne saurait être exigé ».

La concomitance entre recours et demande de logement social est un motif de rejet qui s'apprécie au cas par cas

Au sens strict, est préalable une démarche effectuée la veille. Pour autant, l'esprit du recours permet à la commission de rejeter des demandes pour « concomitance » lorsque la DLS a été faite de façon très récente. Encore faut-il examiner chaque situation en prenant en compte, d'une part l'urgence de la situation et, d'autre part, les raisons qui ont pu amener le demandeur à ne pas accomplir plus tôt la démarche préalable. Exemples :

- dans le cas des personnes menacées d'expulsion, il est fréquent qu'elles n'aient pas déposé de DLS avant le jugement d'expulsion, espérant obtenir des délais ;
- les séparations familiales peuvent intervenir de façon brutale et non anticipée ;
- la situation administrative autorisant le dépôt d'une DLS peut être récente.

L'exigence de démarche préalable ne peut être interprétée comme renvoyant au constat de l'échec des démarches de droit commun

« 1. L'exigence des démarches préalables ne peut être interprétée comme subordonnant l'accès au bénéfice du DALO au constat de l'échec préalable d'une recherche de logement dans les conditions du droit commun ». Cf. décision n° 0919106 du 5 mai 2010 du TA de Paris. (Guide pour les commissions de médiation – p.18)

En aucun cas, la notion de préalable ne peut être transformée en délai

Guide pour les commissions de médiation – page 8

« 2. Les textes ne prévoyant pas de délai minimum permettant de justifier le caractère préalable de la démarche, il est illégal pour la commission de fixer le délai devant s'être écoulé entre l'accomplissement de la démarche préalable et le recours devant la commission de médiation, car cette exigence reviendrait à introduire une condition non prévue par la loi, sauf bien sûr pour la catégorie des demandeurs en délai anormalement long. »

La Comed n'a pas à opérer une sélection des priorités

La tentation d'introduire un délai minimum est souvent liée au constat de l'importance du nombre de demandes de logement social dans le département. Il convient de rappeler que ces considérations ne doivent pas intervenir en commission de médiation.

Instruction du Gouvernement relative au droit au logement opposable - 13-12-2017

« Les commissions de médiation doivent être particulièrement vigilantes quant au respect des conditions d'éligibilité au DALO. Dès lors que les conditions permettant de saisir la commission sont remplies, il leur appartient d'examiner si la situation du ménage justifie de prévoir un relogement d'urgence et, dans l'affirmative, de lui accorder le bénéfice du DALO sans tenir compte de l'offre de logements disponible qui peut être d'importance et de nature différentes selon les secteurs géographiques. »

Guide pour les commissions de médiation – préambule (page 7)

« 4. La commission de médiation ne se prononce pas en fonction des disponibilités effectives en logements ou en hébergements, ni d'une estimation de la probabilité d'attribution d'un logement social ou d'une place d'hébergement. »

La Comed examine chaque situation sans la comparer à d'autres

D'autres demandeurs de logements sociaux peuvent être dans des situations pires que celles du demandeur DALO, et parfois depuis plus longtemps. Mais la Comed doit examiner la situation du demandeur au seul regard du respect de son droit au logement. Elle n'a pas à la comparer à celle d'autres demandeurs de logements sociaux, qu'ils aient, ou non, fait un recours DALO. Procéder à de telles comparaisons revient à effectuer un classement des demandes, et donc à prendre en compte l'insuffisance, réelle ou supposée, de l'offre.

Guide pour les commissions de médiation – préambule (page 8)

« La commission n'a pas à comparer l'urgence relative de chaque dossier par rapport aux autres. Donc, toute personne répondant aux conditions et au critère de priorité et ayant besoin d'être relogée en urgence doit se voir reconnaître son droit au logement. »



Fiche argumentaire n°7
Date de mise à jour : 5 avril 2018

Les démarches préalables dans le cas du recours DAHO

Le dépôt d'un recours DAHO pour obtenir une place d'hébergement témoigne généralement de l'incapacité du dispositif d'accueil d'hébergement et d'insertion à répondre à l'ensemble des besoins en tenant compte de l'urgence.

Dans de telles conditions, s'il est normal de s'assurer que le demandeur a bien effectué une démarche préalable, toute exigence complémentaire revient à nier son droit inconditionnel à être accueilli dans une structure d'hébergement.

L'article R.441-14-1 indique que la Comed se prononce en tenant compte des démarches « précédemment effectuées »

Extrait de l'article R.441-14-1 : « *La commission, saisie sur le fondement du II ou du III de l'article L. 441-2-3, se prononce sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence qu'il y a à attribuer au demandeur un logement ou à l'accueillir dans une structure d'hébergement, en tenant compte notamment des démarches précédemment effectuées dans le département ou en Ile de-France dans la région.* »

Un seul appel au 115 resté sans suite constitue une démarche préalable suffisante pour un demandeur d'hébergement

Guide pour les commissions de médiation – p.21

« Les textes ne prévoient pas de condition d'ancienneté ou de répétition des démarches. {...} »

L'appel au 115 resté sans suite constitue une démarche préalable suffisante. Il en est de même, pour les demandeurs d'asile, de l'offre de prise en charge au titre du dispositif national d'accueil comportant l'acceptation des conditions matérielles proposées (non suivie de l'accueil en CADA). »

Le non aboutissement des appels au 115, ou leur absence d'enregistrement par le SIAO ne doivent pas être opposés au demandeur

Lors de l'instruction, le SIAO peut être sollicité pour confirmer la démarche préalable. Cependant s'il n'enregistre pas les appels ou si l'engorgement fait que ceux-ci n'aboutissent pas, cette situation ne doit pas être retenue contre le demandeur.

En aucun cas, il ne peut être exigé de délai ou de renouvellement des démarches

Comme en matière de recours DALO, l'introduction par la Comed d'un délai d'attente pour déposer un recours DAHO serait illégale. Dans le cas particulier d'un demandeur d'hébergement et compte tenu de l'urgence des situations, il ne saurait être opposé au demandeur le caractère trop récent de sa démarche : la personne qui a appelé le 115 pour ne pas dormir à la rue et qui ne se voit pas proposer une place d'hébergement est fondée à déposer immédiatement son recours.

Compte tenu des délais du recours DAHO et de la procédure qu'il suppose, l'existence de recours témoigne d'un dysfonctionnement du dispositif AHI

La procédure de recours DAHO suppose la constitution d'un dossier, l'attente de la décision qui peut aller jusqu'à six semaines, puis l'attente de la proposition d'hébergement qui, lorsque la loi est correctement appliquée, peut durer également six semaines.

Ces délais ne sont pas ceux de l'urgence à laquelle sont confrontées les personnes à la rue ou celles qui sont victimes de violences conjugales. Ils témoignent d'une défaillance du dispositif AHI, qui est supposé répondre en temps réel à toute situation de détresse.

La Comed n'a pas à opérer une sélection des priorités

Lorsque, par manque de places, le SIAO n'est pas en mesure de répondre à toutes les demandes, il peut être conduit à hiérarchiser les priorités en tenant compte d'éléments tels que l'âge ou l'état de santé. Dans un tel contexte, le recours DAHO est parfois perçu comme perturbant ce travail de hiérarchisation des demandes fait par le SIAO.

Cependant la hiérarchisation ne devrait pas exister. Art. L.345-2-1 du CASF : « *Toute personne sans abri*

en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. »

La hiérarchisation est une mauvaise réponse à l'insuffisance de places d'hébergement, qui exige l'ouverture de nouvelles places et/ou l'accélération des parcours vers le logement.

Comme pour le DALO, la Comed ne doit pas prendre en compte l'insuffisance de l'offre. Le faire, c'est entériner le maintien de cette insuffisance, et accepter que des personnes restent à la rue.

Le manque de places d'hébergement, loin d'être un motif de rejet, justifie au contraire l'utilisation de la procédure de recours DAHO

L'exigence de démarches préalables vise à éviter que le recours DALO ou DAHO se substitue au droit commun lorsque celui-ci répond effectivement aux demandes des publics prioritaires dans des délais compatibles avec l'urgence de leur situation.

Le fait qu'une partie des appelants au 115 restent sans offre d'accueil témoigne d'une inadaptation des réponses à la demande. Non seulement cette inadaptation n'a pas à être opposée au demandeur, mais elle justifie que celui-ci soit désigné comme prioritaire.

Observation : Cette fiche traite uniquement des recours DAHO visant à obtenir une place d'hébergement, ceux qui visent à obtenir une place en logement de transition se rapprochent davantage de la situation des recours DALO (cf. fiche 6)



Fiche argumentaire n°8
Date de mise à jour : 5 avril 2018

L'appréciation de l'urgence

La commission de médiation désigne au préfet un demandeur qu'elle reconnaît prioritaire et auquel un logement, ou le cas échéant un hébergement ou un logement de transition, doit être attribué en urgence.

Il convient de veiller à ce que l'appréciation de l'urgence par la commission de médiation ne conduise pas à rejeter des demandes émanant de personnes dont le droit à un logement décent et indépendant n'est pas respecté.

Le Guide pour les commissions de médiation confirme le pouvoir d'appréciation de la commission de médiation sur l'urgence du relogement

« Le juge administratif considère que l'appartenance à l'une des catégories mentionnées par la loi ne suffit pas à elle-seule à rendre éligible la demande de logement et qu'il faut également que la situation du demandeur présente un caractère d'urgence sur lequel la commission de médiation dispose d'un large pouvoir d'appréciation (jurisprudence constante sur tout le territoire national) (CAA de Paris, n° 09PA06667 du 12 juillet 2010 et CAA de Paris, n° 10PA03198 du 2 mai 2011) »

Le Conseil d'État distingue les situations permettant de faire recours sans condition de délai et le recours pour délai anormalement long

Décision 399710 du 13 octobre 2017

« 3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, pour être désigné comme prioritaire et devant se voir attribuer d'urgence un logement social, le demandeur doit être de bonne foi, satisfaire aux conditions réglementaires d'accès au logement social et justifier qu'il se trouve 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 définis à l'article R. 441-14-1 de ce code ; que, dès lors que l'intéressé remplit ces conditions, la commission de médiation doit, en principe, reconnaître le caractère prioritaire et urgent de sa demande ; que, toutefois, 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 ; »

Les situations de recours sans condition de délai sont, a priori, des situations d'urgence

Les situations pour lesquelles le législateur a ouvert la possibilité de recours sans condition de délai sont des situations de non logement ou de mal-logement :

- l'absence de logement,
- le risque d'expulsion sans relogement,
- le fait d'être logé dans des conditions indignes (locaux impropres à l'habitation, insalubres, dangereux, suroccupés, indécent),
- la nécessité de quitter un hébergement ou un logement temporaire.

C'est ce qui conduit le Conseil d'État, dans la décision citée plus haut, à considérer que les personnes qui sont dans de telles situations doivent « en principe » être reconnues prioritaires et à reloger en urgence.

Ce principe n'exclut pas des exceptions qu'il revient à la commission d'apprécier.

- Dans le cas des personnes dépourvues de logement, une appréciation spécifique de l'urgence est prévue par l'article R.441-14-1 si la personne est hébergée par un ascendant, et uniquement dans ce cas (cf. Fiche argumentaire 3).
- D'autres situations de non urgence peuvent se présenter. Exemples :
 - une personne menacée d'expulsion du parc social pour laquelle une solution de maintien dans les lieux est en train de se mettre en place ;
 - une personne dont le logement, reconnu insalubre, fait l'objet d'une procédure qui va conduire à la réalisation de travaux.

Le recours pour délai anormalement long justifie une appréciation spécifique de l'urgence

Le Conseil d'État considère que la personne qui fait recours uniquement au motif du délai anormalement long doit, pour être désignée prioritaire et à reloger en urgence, justifier être dans un logement inadapté à ses besoins : loyer excessif, typologie inadaptée, éloignement du lieu de travail... Pour autant, il ne peut lui être demandé d'être également dans une situation de non logement ou de mal logement, sauf à vider ce critère de recours de toute portée.

On notera également que le dépassement du délai anormalement long, sauf s'il est lié à des exigences particulières du demandeur (localisation du logement,...), est le signe d'un traitement inégal. La nécessité de remédier à une telle situation justifie l'urgence du relogement.

L'urgence à reloger ne s'apprécie pas par comparaison avec d'autres demandes mais au regard de l'exigence du respect du droit au logement

Guide pour les commissions de médiation – p. 8

« La commission n'a pas à comparer l'urgence relative de chaque dossier par rapport aux autres. Donc, toute personne répondant aux conditions et au critère de priorité et ayant besoin d'être relogée en urgence doit se voir reconnaître son droit au logement. »

L'appréciation de l'urgence devrait prendre en compte ce que serait le délai de relogement en cas de rejet par la Commission de médiation

Le délai d'instruction du recours DALO étant de trois mois et le délai de relogement de trois ou six mois selon les départements, il en résulte que la personne désignée comme prioritaire et devant être relogée en urgence sera effectivement relogée, si la loi est respectée, dans les six ou dans les neuf mois suivant sa demande. Rejeter au motif de l'absence d'urgence signifie donc que la Comed considère que la personne peut rester dans sa situation actuelle au delà de ces délais.

La Commission de médiation doit expliciter l'absence d'urgence dans la motivation de sa décision

La Comed ne peut pas se contenter d'affirmer l'absence d'urgence. Elle doit dire en quoi la situation, bien que répondant à une catégorie prévue par le législateur, ne relève pas de l'urgence.

Exemples :

- « Le demandeur justifie de l'atteinte du délai anormalement long. Cependant il dispose déjà d'un logement dont les caractéristiques sont adaptées à ses besoins. En conséquence, la commission considère qu'il n'y a pas d'urgence à son relogement. »
- « Le demandeur, hébergé par ses parents, est dépourvu de logement indépendant. Cependant, compte tenu de son âge et des conditions de logement, la commission considère qu'il n'y a pas d'urgence à son relogement. »



Fiche argumentaire n°9
Date de mise à jour : 21 mai 2018

Les personnes menacées d'expulsion sans relogement

Le recours DALO est ouvert aux personnes menacées d'expulsion sans relogement.

La situation à l'origine de l'expulsion (impayés, surendettement, comportement,...) peut constituer une difficulté pour leur relogement. Cependant cette difficulté, qui est précisément ce qui justifie l'usage de la procédure de recours DALO, appelle la recherche de réponses appropriées, et non le rejet.

L'article R.441-14-1 du CCH fait de l'existence d'un jugement d'expulsion une condition nécessaire et suffisante de ce type de recours

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

Il autorise cependant, dans certains cas, à retenir des situations ne faisant pas encore l'objet d'une décision de justice

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

La commission peut donc désigner un demandeur ne faisant pas encore l'objet d'un jugement d'expulsion. Il faut cependant que l'expulsion apparaisse comme inévitable. Tel est le cas notamment des locataires faisant l'objet d'un congé pour reprise ou pour vente qui ne paraît pas contestable. La commission peut aussi estimer qu'il est préférable de reloger rapidement une personne dont les ressources ne lui permettent pas de payer le loyer de son logement privé, y compris si la procédure n'a pas atteint le stade de la décision du juge, afin de ne pas alourdir la situation et compliquer le relogement.

L'appréciation de l'urgence ne doit pas conduire à attendre la phase du concours de la force publique

Guide pour les commissions de médiation – p38.

*« Point essentiel : La décision d'accorder le concours de la force publique **ne doit pas être exigée** pour accorder le DALO. Le juge administratif censure fréquemment les décisions de rejet fondées sur l'absence de décision accordant le concours⁴³. Le recours DALO fondé sur ce motif est ouvert aux personnes menacées d'expulsion et non aux personnes expulsées, qui pourront l'exercer sur le fondement d'un autre motif. Donc, il faut que la décision favorable de la commission intervienne à un moment où il est encore possible de reloger la personne en application de la décision de reconnaissance du DALO **avant qu'elle ait été effectivement expulsée.***

⁴³ Exemple : TA Amiens n° 1000526 du 29 juin 2010.»

Une perspective de maintien dans les lieux peut amener la Comed à rejeter le recours si elle est solide

Tel est le cas lorsqu'un **protocole de cohésion sociale** a été signé entre un bailleur social et une personne faisant l'objet d'un jugement d'expulsion : la Comed peut alors considérer que la personne est en capacité de se maintenir dans les lieux par ses propres moyens. Par contre l'octroi de délais ne supprime pas la menace d'expulsion et il est rarement de nature à mettre fin à l'urgence.

Guide pour les commissions de médiation p.39

« Des délais pour quitter les lieux peuvent avoir été accordés. En outre, dans le cadre des mesures de prévention des expulsions, un plan d'apurement peut avoir été mis en place dont il convient de vérifier s'il est respecté ou s'il a des chances d'être respecté. Le juge peut par ailleurs avoir accordé des délais

permettant de mettre en place un plan d'apurement.

Mais, le juge administratif admet rarement que la demande puisse perdre son caractère d'urgence au vu de délais accordés ou supposés permettre de différer l'expulsion. Exemple : le fait que l'intéressé ne puisse être expulsé au cours des 6 prochains mois, conformément au délai de 5 mois accordé par le juge de l'exécution et à l'interdiction des expulsions au cours de la période de la trêve hivernale, n'est pas de nature à retirer à sa demande de logement son caractère urgent (annulation de la décision de la commission qui avait refusé de reconnaître le caractère prioritaire et urgent)⁴⁴. Il convient de distinguer le parc privé (où il faut intervenir rapidement) du parc public, où le déroulement est différent.

⁴⁴ TA de Lyon, n° 0905825 du 2 mars 2010. »

La bonne foi est présumée, elle ne peut être mise en cause qu'à la date du recours et pour son objet

Il convient de rappeler que la bonne foi est présumée (art. 2274 du Code civil), et que la commission de médiation n'est pas le juge de l'expulsion : la responsabilité éventuelle du demandeur dans son expulsion ne doit pas être prise en compte dans la décision de la Comed.

La Comed doit par contre s'interroger sur l'éventuelle mauvaise foi du demandeur dans sa démarche visant à obtenir la reconnaissance DALO :

- dans le cas d'une expulsion pour impayés, le refus par le demandeur de démarches visant à rétablir sa situation financière ou à faciliter son relogement peut être retenu comme élément de mauvaise foi : refus d'un accompagnement social, d'engager une procédure de surendettement...
- dans le cas d'une expulsion pour trouble de voisinage, la Comed pourra se demander s'il s'agissait de comportements ponctuels ou non, si le demandeur en a pris conscience ou non, s'il accepte un accompagnement ou non ...

A noter : la décision du *Conseil d'État n°349315 du 13 juillet 2013* a validé un rejet motivé par le comportement ayant conduit à l'expulsion du demandeur.

Le caractère récent de la demande de logement social est fréquent et explicable

Guide pour les commissions de médiation – p18.

«3. De plus, l'appréciation portée sur les démarches engagées peut être différente selon la situation de logement et la situation sociale de la personne. {...} A cet égard, la situation des personnes menacées d'expulsion doit être considérée en fonction de l'instabilité profonde dans laquelle se trouvent les personnes concernées qui pour certaines, commencent par rechercher un logement dans le parc privé et n'envisagent de demander un logement social qu'après plusieurs mois de recherche, voire ne savent même pas qu'elles peuvent y être éligibles. Demander à un ménage menacé d'expulsion d'avoir effectué en amont toutes les démarches nécessaires, bien avant le recours DALO, ne correspond pas à la temporalité réelle de certains ménages.»

Les difficultés prévisibles du relogement doivent conduire à la proposition de mesures adéquates, et non au rejet

Face à certaines situations (surendettement, récurrence de l'expulsion, comportement...) on peut raisonnablement anticiper les réserves qui s'exprimeront chez le bailleur lorsque le préfet désignera le ménage. Ces difficultés sont précisément ce qui justifie que, bien que les ménages expulsés figurent désormais parmi les publics prioritaires du logement social, ils aient fréquemment besoin de passer par la procédure du recours DALO. En dehors des cas de mauvaise foi avérée évoqués plus haut, elles ne doivent pas conduire la commission à rejeter les recours car la Comed n'a pas à se positionner comme une commission d'attribution (Cf guide Comed – point 4 du préambule - p.7).

Elles doivent par contre amener la Comed à s'interroger sur l'opportunité de faire appel à l'un des outils dont elle dispose :

- la mise en place d'un accompagnement social (dont l'acceptation par le demandeur conditionnera son relogement)
- le relogement en bail glissant (le préfet peut d'ailleurs mettre en place un tel bail y compris s'il n'a pas été demandé par la Comed)
- la réorientation vers une structure d'hébergement (qui ne peut se faire qu'après une évaluation sociale).

→ Le droit à l'éducation n'empêche pas qu'un élève puisse être exclu d'un établissement scolaire, mais il lui garantit d'être accueilli dans un autre établissement. Il en va de même pour le droit au logement.

Le renvoi du demandeur vers les dispositifs du PDALHPD
(Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées)

Dans le cadre du PDALHPD, l'Etat et le Département mettent en place des outils afin de permettre le maintien dans les lieux ou le relogement des personnes en difficulté. Ces outils ont vocation à être mobilisés au bénéfice des prioritaires DALO. Le renvoi vers ces outils ne peut, par contre pas constituer un motif de rejet d'un demandeur.

Le PDALHPD inclut tous les publics visés par le recours DALO

L'article 2 de la loi du 31 mai 1990 (loi Besson), qui institue les PDALHPD, renvoie à l'article L.301-1 du CCH qui définit ainsi les publics du plan :

« Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. »

Cette définition est proche de celle de l'article 1^{er} de la loi DALO (L.301-1) :

« {...} toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. »

L'article 4 de la loi du 31 mai 1990 mentionne explicitement les prioritaires DALO parmi les publics du PDALHPD :

*« II.-Le plan départemental est fondé sur une évaluation des besoins des personnes mentionnées à l'article 2 de la présente loi, quelle que soit la forme de leur habitat, **notamment celles qui bénéficient d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3** et celles qui sont prioritaires en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, auxquelles priorité doit être donnée pour l'attribution de logements. »*

Le PDALHPD a cependant une définition plus ouverte des publics

L'article L.441-2-3 du CCH énumère les situations permettant de faire un recours DALO : délai anormalement long, dépourvu de logement, sortant d'hébergement ou de logement de transition, menacé d'expulsion sans relogement, logé dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux, en suroccupation, en logement non décent, demandeur d'hébergement ou de logement de transition. Ces situations sont parfois précisées par l'article R.441-14-1.

La loi du 31 mai 1990 se réfère à la fois aux ménages désignés prioritaires par la Comed et à ceux entrant dans les critères de priorité de l'attribution des logements sociaux. Elle permet donc de toucher des publics qui n'entrent pas, ou pas encore dans l'une des situations visées par le DALO. Par exemple, le PDALHPD peut concerner une personne dont le loyer n'est pas compatible avec les ressources mais qui ne fait pas l'objet d'une procédure d'expulsion.

Le PDALHPD permet donc une approche plus large et plus en amont des situations de mal logement.

Le PDALHPD contient des outils utiles au relogement de prioritaires DALO

Parmi les mesures que doit contenir le PDALHPD, énumérées à l'article 4 de la loi, figurent notamment :

- la mobilisation d'une offre adaptée à certains besoins ;
- la prévention des expulsions locatives ;
- les aides financières du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;
- le résorption de l'habitat indigne et non décent ;
- la mobilisation de logements du parc privé ;
- l'accompagnement vers et dans le logement et les diagnostics sociaux.

La situation du demandeur DALO doit être examinée au regard de la loi : le fait qu'il relève du PDALHPD ne peut en aucun cas constituer un motif de rejet

Un rejet ne peut être motivé qu'en référence aux critères posés par la loi DALO (articles L.300-1, L.441-2-3 et R.441-14-1 du CCH).

La plupart des personnes visées par le PDALHPD entrent dans ces critères.

La réorientation ne peut concerner que des personnes qui, tout en faisant partie des publics du PDALHPD, n'entrent pas dans les situations du DALO

L'article L.441-2-3 dit que la commission de médiation « {...} peut faire toute proposition d'orientation des demandes qu'elle ne juge pas prioritaires. »

La réorientation vers le PDALHPD est donc possible et souhaitable pour les demandeurs qui, bien que n'entrant pas dans les critères du DALO, relèvent du PDALHPD.

Le DALO n'est pas un dispositif mais l'application d'un droit

Le recours DALO et l'inscription dans le PDALHPD ne sont pas des décisions de même nature :

- Le PDALHPD définit des moyens : il crée une boîte à outils gérée conjointement par l'État et le Département.
- Le DALO fixe à l'État une obligation de résultat dans la mise en œuvre d'un droit fondamental.

Il est malheureusement fréquent que les délais de relogement dans le cadre du PDALHPD soient supérieurs à ceux qui découlent de la loi DALO (en particulier sur des dispositifs tels que la MOUS). Or la loi DALO a posé des délais et la personne mal logée est en droit d'obtenir la mise en œuvre de son droit dans ces délais. Il convient donc aux partenaires du PDALHPD d'adapter les moyens qu'ils y consacrent pour permettre la bonne application du droit au logement.

Si un dispositif du PDALHPD est de nature à faciliter le relogement d'un prioritaire DALO, il doit être mobilisé complémentairement à la désignation par la Comed

Il n'y a aucune raison pour qu'un prioritaire DALO ne bénéficie pas d'un outil du PDALHPD correspondant à sa situation. Exemples :

- mise en œuvre d'une MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) pour rechercher un habitat adapté à un mode de vie spécifique
- accompagnement social lié au logement financé par le FSL
- intervention de la CCAPEX pour faciliter le relogement d'un ménage menacé d'expulsion.

Le renvoi du demandeur vers le droit commun dans le cas d'un recours pour logement indigne

(Locaux impropres à l'habitation, insalubres, dangereux ou indécents)

Il existe des procédures qui permettent de contraindre le propriétaire d'un logement insalubre ou dangereux à réaliser des travaux ou à reloger l'occupant du logement.

Le DALO ayant un caractère subsidiaire par rapport au droit commun, la Comed peut donc renvoyer le demandeur vers ces procédures. Elle doit toutefois s'assurer qu'elles fonctionnent et aboutissent rapidement.

Le VII de l'article L.441-2-3 du CCH contient des dispositions spécifiques à ce type de recours

1er alinea : La Comed doit obtenir un rapport des services compétents. L'absence de ce rapport ne peut justifier un rejet.

« VII.-Lorsque la commission de médiation est saisie, dans les conditions prévues au II, d'un recours au motif du caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence des locaux occupés par le requérant, elle statue au vu d'un rapport des services mentionnés à l'article L. 1331-26 du code de la santé publique, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune bénéficiaire de la délégation prévue aux articles L. 301-5-1-1 et L. 301-5-1-2 du présent code ou des opérateurs mandatés pour constater l'état des lieux. Si les locaux concernés sont déjà frappés d'une mesure de police, un rapport présentant l'état d'avancement de l'exécution de la mesure est également produit. »

Il en résulte l'obligation pour le service instructeur de demander un rapport dès réception du recours, et l'obligation pour le service compétent de le produire dans un délai permettant à la Comed de se prononcer dans les 3 mois suivant la réception du recours.

L'absence de ce rapport ou le retard pour le produire font obstacle au bon fonctionnement de la Comed. C'est pourquoi dans certains départements un organisme est spécifiquement missionné dans le cadre des recours DALO. En tout état de cause l'absence du rapport ne saurait justifier un rejet, puisque la responsabilité n'en incombe pas au demandeur.

2e alinea : Si le rapport conclut au caractère indigne, les procédures de droit commun doivent être enclenchées. Mais ceci ne fait pas obstacle à l'examen du recours DALO.

*« Lorsque le rapport conclut au caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence des locaux occupés par le requérant, les autorités publiques compétentes instruisent sans délai, **indépendamment de la décision de la commission de médiation**, les procédures prévues par les dispositions législatives, notamment les articles L. 1331-22 à L. 1331-31 du code de la santé publique, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune bénéficiaire de la délégation prévue aux articles L. 301-5-1-1 et L. 301-5-1-2 du présent code et les articles L. 123-3, L. 129-1 à L. 129-7 et L. 511-1 à L. 511-6 du présent code. **La mise en oeuvre de ces procédures ne fait pas obstacle à l'examen du recours par la commission de médiation.** »*

3e alinea : Les locaux sont signalés aux organismes chargés des aides au logement et au FSL, et inscrits à l'observatoire des logements indignes.

« Les locaux ou logements dont le caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence a été retenu par la commission de médiation pour statuer sur le caractère prioritaire et sur l'urgence du relogement de leurs occupants sont signalés aux organismes chargés du service des aides personnelles au logement et au gestionnaire du fond de solidarité pour le logement. Ils sont également signalés au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées aux fins d'inscription à l'observatoire nominatif prévu au cinquième alinéa de l'article 3 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. »

Le demandeur doit avoir effectué une démarche préalable, mais il ne peut être exigé de lui qu'il maîtrise les procédures de lutte contre l'habitat indigne.

Lorsque le motif du recours est lié au caractère indigne du logement, il peut être demandé au requérant, au titre des démarches préalables, de justifier d'un courrier à son propriétaire ou d'avoir signalé sa situation aux autorités. Par contre il ne peut être exigé de lui ni de s'y retrouver dans la complexité des procédures, ni d'avoir obtenu une réponse à ses démarches.

Conseil d'État, décision n°406388 du 7 décembre 2017 : « 5. Considérant, d'autre part, que la circonstance, également relevée par le tribunal administratif, que M. B...aurait omis de donner suite à la procédure civile d'insalubrité ouverte contre son bailleur en 2012 était sans incidence sur l'appréciation du bien fondé de sa demande »

La Comed doit s'interroger sur ce que sera la situation du demandeur s'il n'est pas désigné prioritaire

Guide pour les commissions de médiation p.41

« Il convient donc :

- de tenir compte de la situation du logement caractérisée par les services compétents (services publics - ARS, Service Communal d'Hygiène et de Santé - SCHS46 -, CAF, opérateurs dans les zones en cours d'OPAH, de PIG, prestataires) ;
- de voir où en est la procédure (inexistante, lancée et qui avance, en sommeil) et d'évaluer la crédibilité de l'aboutissement de l'action engagée si c'est le cas. La priorité à donner au droit commun est subordonnée au fait que les dispositifs fonctionnent. Les éléments que la commission peut prendre en compte pour considérer que le dispositif de droit commun fonctionne sont notamment les suivants : date prévue de passage en conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), courrier de rappel au propriétaire si le délai de la procédure est échu, mise en demeure au propriétaire de faire les travaux, avant le démarrage des travaux d'office, etc. ;
- **et de décider d'accorder le DALO (ou non) compte tenu de la situation concrète dans laquelle serait l'intéressé s'il n'en bénéficiait pas.** Ce sera le cas notamment si la procédure s'est enlisée et ne peut déboucher à court terme ou si la situation relève d'un caractère d'urgence au sens de la législation de l'habitat indigne : danger pour la santé ou la sécurité des personnes. »

En cas de renvoi vers le droit commun, la Comed doit s'assurer que celui-ci fonctionne.

Dans le cas où le dysfonctionnement des procédures de droit commun est avéré, la Comed est fondée à désigner le demandeur comme prioritaire et devant être relogé en urgence.

Lorsqu'une procédure de nature à remédier au caractère indigne ou à reloger le demandeur dans un délai compatible avec l'urgence de sa situation est en cours, la Comed peut prononcer un rejet avec orientation vers cette procédure. Il convient toutefois que la Comed se tienne informée des suites données par les services concernés à cette situation afin de vérifier le bon fonctionnement du droit commun.

Si besoin, on se référera à la dernière phrase du V de l'article L.441-2-3 : « Elle (la Comed) est informée, dans tous les cas, des suites qui sont réservées à ses décisions. »

Guide pour les commissions de médiation p.41

« Dès lors que les désordres dans le logement sont avérés et que les délais fixés par les services compétents pour remédier à l'indécence sont dépassés, le ménage devrait être reconnu au titre du DALO

En revanche, la commission de médiation peut ne pas accueillir favorablement les recours amiables formés par des occupants de locaux frappés d'une mesure de police, dès lors qu'elle a la certitude que le préfet ou le maire fait usage de ces nouveaux pouvoirs et que le relogement ou l'hébergement aura lieu dans des délais raisonnables, soit par le propriétaire, soit par la puissance publique en substitution du propriétaire défaillant (articles L. 521-3-2 et L. 521-3-3 du CCH). »

En cas de décision favorable, il reste nécessaire pour la Comed de s'assurer que les dispositions des 2e et 3e alinéa sont bien appliquées

Il s'agit d'éviter que le logement puisse être réattribué à un autre occupant sans que les travaux nécessaires aient été réalisés.



Fiche argumentaire n°12

Date de mise à jour : 21 mai 2018

Les personnes vivant dans un logement inadapté à leur handicap

Les personnes handicapées ne sont explicitement mentionnées par la loi DALO que dans le cas où elles habitent un logement indécent ou suroccupé.

Cependant, le Conseil d'État considère qu'une personne handicapée doit être reconnue prioritaire dès lors que son logement, par son inadaptation, présente des risques importants pour sa santé.

Les personnes handicapées font partie des publics prioritaires de l'attribution des logements locatifs sociaux

L'article L.441-1 du CCH place les personnes handicapées au premier rang des publics prioritaires de l'attribution ordinaire des logements locatifs sociaux.

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

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

L'article L.441-2-3 du CCH leur ouvre droit au recours DALO sans condition de délai dans le cas d'un logement indécent ou suroccupé

« Elle (la commission de médiation) peut également être saisie, sans condition de délai, lorsque le demandeur est logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement 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. »

La notion de handicap visée par ces textes est une notion ouverte

Les deux articles précités se réfèrent à l'article L.114 du code de l'action sociale et des familles :

« Constitue un handicap, au sens de la présente loi, 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. »

Le Guide pour les commissions de médiation précise qu'il appartient au demandeur DALO de justifier que lui-même ou un membre de sa famille présente un tel handicap. Il cite les documents suivants :

- décision de la CDES (enfants) ou de la COTOREP (adultes pour des décisions intervenues avant 2006).
- décision de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).
- notification d'une pension civile ou militaire d'invalidité
- notification d'une rente d'Incapacité permanente partielle (IPP), accident du travail et maladie professionnelle.

Le Guide (p.37) laisse cependant la porte ouverte à d'autres justificatifs.

« Ces documents cités ci-dessus le sont à titre indicatif, sans toutefois que l'une de ces pièces puisse être exigée, dès lors que l'article R. 441-14-1 du CCH ne prévoit pas de pièces justificatives obligatoires. Tout moyen de preuve du handicap au sens de L. 114 du code de l'action sociale et des familles peut être admis. Ainsi, un juge a pu admettre que, en l'absence de toute disposition législative ou réglementaire conditionnant la reconnaissance d'une situation de handicap à l'appréciation préalable de la CDAPH, la commission de médiation ne saurait, sans commettre d'erreur de droit ni renoncer à l'exercice de son pouvoir d'appréciation, limiter aux seules personnes dont la situation de handicap a été reconnue par la

CDAPH le bénéficie des dispositions du 8ème alinéa de l'article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation qui renvoie expressément, pour apprécier la situation de handicap, à l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles, lequel donne une définition juridique du handicap, centrée non sur des critères médicaux ou procéduraux limitativement répertoriés, mais 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.⁴⁰

⁴⁰ TA Paris n° 1005734 du 17 mars 2011 »

Le Conseil d'État considère que doit être reconnue prioritaire et à reloger en urgence une personne qui subit des risques importants pour sa santé du fait de l'inadaptation de son logement à son handicap.

Décision n° 402721 du 19 juillet 2017 :

« 3. 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, le tribunal n'a pas commis d'erreur de droit . »

La décision du Conseil d'État nous rappelle que le rôle de la Comed va bien au-delà d'une appréciation purement administrative

Le rôle de la Comed est d'apprécier la réalité de la situation du demandeur :

- le jugement se réfère à la nature du handicap (problèmes cardiaques et diabète) et non à sa reconnaissance par tel ou tel document ;
- la notion d'adaptation est prise au sens large et non à celui, restreint, des logements adaptés aux personnes à mobilité réduite ; en l'occurrence, le handicap du demandeur nécessitait simplement qu'il soit logé en rez de chaussée ou dans un étage accessible par ascenseur.

On notera que le Conseil d'État considère que, dans une telle situation, l'usage, par la Comed, de la marge de manœuvre prévue par le dernier alinéa de l'article R.441-14-1 n'est pas une simple possibilité mais un devoir.

Glossaire

ALUR : loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
 AVDL : Accompagnement vers et dans le logement
 BALD : Bureau pour l'Accès au Logement des personnes Défavorisées (anciennement Sialdi)
 CAA : Cour administrative d'appel
 CADA : Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile
 CCAPEX : Commission départementale de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
 CASF : Code de l'action sociale et des familles
 CCH : Code de la construction et de l'habitation
 CE : Conseil d'état
 COMED : Commission de médiation
 CSI : Commission sociale intercommunale
 CSH : Conseil social de l'habitat de l'Isère
 DAHO : Droit à l'hébergement opposable
 DALO : Droit au logement opposable
 DDCCS : Direction départementale de la cohésion sociale (ex DDASS)
 DDT : Direction départementale des territoires (ex DDE)
 EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
 FJT : Foyer de jeunes travailleurs
 HLM : Habitation à loyer modéré
 INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
 IPL : Instance de pilotage local
 OQTF : Obligation de Quitter le Territoire Français
 ONC : Ordonnance de non conciliation
 Métro : Abréviations de Grenoble Alpes Métropole
 MLE (loi) : Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion PALHDI: Plan départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des personnes Défavorisées en Isère
 PDAHI : Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
 PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration
 POHI : Pôle d'orientation pour l'hébergement d'insertion
 RSA : Revenu de solidarité active
 SDF : Sans domicile fixe
 SIALDI : Service interministériel d'accès au logement pour les personnes défavorisées de l'Isère
 SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation
 SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance
 TA : Tribunal administratif
 ZUS : Zone urbaine sensible

Table des illustrations

<i>Nombre de recours reçus (logement/hébergement) entre 2008 et 2017.....</i>	<i>8</i>
<i>Évolution du nombre de recours reçus entre 2008 et 2017</i>	<i>8</i>
<i>Taux des ménages reconnus prioritaires DAHO/DALO 2008-2017.....</i>	<i>9</i>
<i>Raisons invoquées pour un recours logements en fonction des années (de 2008 à 2016).....</i>	<i>10</i>
<i>Distinction des taux de décisions favorables par motifs invoqués en France et en Isère en 2016.....</i>	<i>12</i>
<i>Evolution du taux de relogements effectifs après décision favorable de 2008 à 2017 en Isère et France.....</i>	<i>17</i>
<i>Evolution des taux de décisions et des relogements effectifs en Isère de 2008 à 2017.....</i>	<i>18</i>
<i>Nationalité des requérants DALO entre 2012 et 2016</i>	<i>19</i>
<i>Nationalité des ménages (logement) selon le stade de la procédure - 2016</i>	<i>19</i>
<i>Compositions familiales des requérants DALO/DAHO entre 2012 et 2016</i>	<i>20</i>
<i>Composition familiale des ménages (logement) selon le stade de la procédure – 2016.....</i>	<i>20</i>
<i>Âge des ménages (logement) selon le stade de la procédure - 2016.....</i>	<i>21</i>
<i>Évolution des ressources familiales des requérants DALO entre 2012 et 2016</i>	<i>22</i>
<i>Ressources déclarées par les ménages (logement) selon le stade de la procédure - 2016.....</i>	<i>22</i>