

COMITÉ DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DALO/DAHO EN ISÈRE

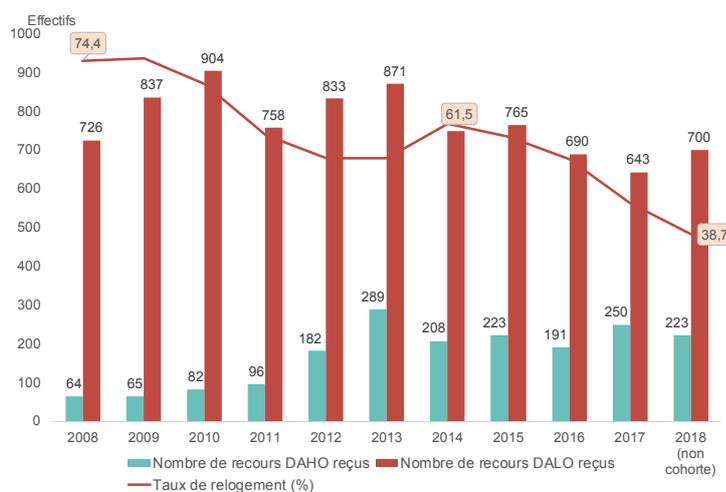
Bilan 2018 de l'application du Droit au logement et à l'hébergement opposable en Isère

Le DALO et le DAHO : un droit effectif au logement pour les ménages les plus en difficulté

Le 5 mars 2007, la loi « instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale » est promulguée, elle rend le droit au logement opposable. Pour les ménages dont la demande de logement social n'a pas été satisfaite, elle institue des possibilités de recours administratif (devant la Commission de médiation), puis éventuellement contentieux (devant le Tribunal Administratif) afin de rendre effectif ce droit. Elle permet de reconnaître la priorité de la demande, et d'y répondre en mobilisant le contingent préfectoral (parc social géré par les services de l'Etat). Le droit au logement, déjà inscrit dans la loi passe d'une affirmation de principe à une obligation de résultat pour l'Etat. A ce droit au logement vient s'ajouter un droit à l'hébergement opposable (le DAHO).

Des retombées positives mais limitées pour les publics les plus fragiles

Les chiffres clés du DALO / DAHO	
2008 - 2018	2018*
Recours déposés	
10 350 8 477 Dalos / 1 873 Dahos	923 700 Dalos / 223 Dahos
Décisions favorables	
2 910 Dalos / 634 Dahos	238 Dalos / 66 Dahos
Requalifications logement en hébergement	
185	21
Ménages relogés / hébergés	
1 695 Dalos / 166 ¹ Dahos	92 Dalos / 9 Dahos



¹ Les données relatives à l'hébergement des ménages prioritaires sont à lire avec précaution. Il semblerait que le SIAO ait orienté davantage de ménages prioritaires vers des structures d'hébergement au fil des années, mais que le Bald n'ait pas toujours saisi cette information dans la base de données relative aux procédures DAHO.

* Contrairement aux chiffres présentés pour les années 2008 à 2017 (ci-dessus), les données de 2018 ne sont pas en cohorte. Cela peut avoir un effet sur les taux de relogement 2018, qui seront probablement amenés à augmenter.

Une hausse des décisions favorables

En 2018, le taux de priorisation Daho¹ est passé de 13% à 34%. Cette évolution s'explique en partie par un jugement rendu par le tribunal administratif de Grenoble en 2017. Cette décision de justice a amené la commission à être plus souple qu'avant concernant le traitement des recours Daho déposés par des étrangers pouvant témoigner de perspectives d'insertion, tels que les demandeurs d'asile par exemple. Cependant, ce jugement conforte les décisions négatives rendues par la commission s'agissant des recours déposés par des ménages en situation irrégulière. Cette pratique, propre à la commission de médiation iséroise et illégale au regard de la loi, maintient **le taux de priorisation Daho très en deçà des taux régional et national (34% contre 60% en Rhône-Alpes et 58% en France).**

Le taux de ménages reconnus prioritaires au titre du logement rejoint, quant à lui, le taux régional en passant de 29% à 36%.

¹ Pourcentage du nombre de décisions favorables rendues par la commission / le nombre de décisions rendues dans l'année.

Une baisse des relogements

En 2018, 39% des ménages reconnus prioritaires par la commission de médiation au titre du Dalo ont été relogés dans le cadre de cette procédure (soit 92 ménages sur 238).

Ce taux de relogement effectif¹ s'inscrit dans une tendance à la baisse observée depuis 2015 : en quatre ans, le part des ménages Dalo relogés a diminué de 22 points en Isère. Comment expliquer cette évolution ? La tension du parc social et la structure de l'offre en Isère suffisent-elle à justifier cette baisse des relogements ? Pour répondre, il conviendrait de tenir compte d'autres éléments tels que la mobilisation du contingent préfectoral, les décisions prises par les commissions d'attribution, ou encore les raisons pour lesquelles des ménages Dalo refusent l'offre de logement qui leur est faite. Aujourd'hui, ces données nous manquent pour saisir avec justesse les obstacles qui freinent une mise en œuvre effective du Dalo en Isère.

¹ Pourcentage du nombre de ménages prioritaires Dalo relogés dans le cadre de la procédure / le nombre de ménages reconnus prioritaires Dalo. Nous faisons la différence entre les ménages Dalo relogés dans le cadre de la procédure prévue par la loi (92 ménages sur 238) et les ménages également reconnus Dalo mais qui ont trouvé un logement de façon indépendante (53 ménages sur 238).

L'augmentation des décisions favorables et la baisse simultanée des relogements révèlent la problématique pour un public des plus fragiles et modestes à accéder à un logement abordable. Pourtant, on sait quelle peut-être l'efficacité du DALO/DAHO dans le logement ou le relogement de ces publics au regard de l'obligation de résultat qui pèse sur l'Etat. Se pose alors la question d'une offre adaptée et disponible relevant de la production de logements très sociaux dits PLAI en Isère.

LE DALO ET LE DAHO : DES DROITS INSUFISAMMENT MOBILISÉS

Des écarts importants entre le nombre de requérants potentiels et réels

En 2019, le Comité de Vieille Dalo en Île-de-France constate que « depuis le vote de la loi, 185 000 personnes ont été reconnues prioritaires au titre du Dalo » à l'échelle nationale, bien qu'en 2009, on évaluait qu'entre 483 000 et 773 000 personnes pouvaient potentiellement être concernées par un des critères de la loi DALO.

En Isère, nous savons qu'en 2018, **à minima 4 880 ménages**, dont la demande de logement social n'a pas encore été satisfaite, **auraient pu saisir la commission sur le critère d'une absence de logement personnel ou d'un hébergement en structure¹.**

¹ Ces données sont issues du Système National d'Enregistrement qui centralise les demandes de logement social.

Or, cette même année, seulement 700 recours ont été déposés au titre du Dalo, ce qui représente 14% de ces requérants potentiels. En réalité, cette proportion est encore plus faible compte tenu des ménages pouvant répondre à un autre critère (menacés d'expulsion, vivant dans un logement insalubre, ou dont la demande de logement sociale est traitée dans des délais anormalement longs²).

Le non-recours des ménages en besoin d'hébergement est tout aussi impressionnant : alors qu'en 2017, 3 607 ménages étaient en attente d'un hébergement d'urgence et 1 190 d'une place en hébergement d'insertion, seuls 250 ménages avaient déposé un recours (223 en 2018).

Pourquoi si peu de ménages recourent au Dalo et au Daho ?

Si la question du non-recours nous invite souvent à interroger les moyens dont disposent les ménages pour faire valoir leur droit, il convient également de prêter attention aux représentations qui entourent le Dalo et du Daho. En effet, pour certains ménages, ce droit n'est pas une solution satisfaisante compte tenu de l'inadéquation qui réside entre les délais de procédure³ et les situations d'urgence auxquelles ils peuvent être confrontés. Face à des démarches administratives exigeantes, complexes et longues, ces ménages peuvent être d'autant plus réticents à se saisir du Dalo ou du Daho que l'issue de la procédure est incertaine.

UNE EFFECTIVITÉ DU DROIT NUANCÉE MALGRÉ DES RECOURS CONTENTIEUX EN HAUSSE

Des recours contentieux en augmentation...

L'opposabilité du droit au logement et à l'hébergement réside dans la possibilité qu'ont les ménages de déposer un recours contentieux pour enjoindre l'Etat de leur proposer un logement ou un hébergement, lorsqu'aucune offre n'a été faite dans les délais (dit « recours en injonction »), ou pour contester une décision prise par la commission de médiation (dit « recours pour excès de pouvoir »). Dans le cadre de ce dernier, le juge peut obliger la commission de médiation à rendre une décision favorable, ou simplement lui demander de re-statuer sur la demande.

Ces deux dernières années, le nombre de recours contentieux a fortement augmenté en Isère, passant de 33 recours enregistrés au tribunal administratif de Grenoble en 2016, à 121 en 2017 et 115 en 2018. Il s'agissait pour la plupart de recours pour excès de pouvoir contestant les nombreuses décisions négatives rendues par la commission de médiation en 2017 (87% de recours Daho rejetés).

Mais un nombre de ménages reconnus prioritaires qui reste faible

En 2019, l'Equipe juridique mobile, récemment constituée pour réduire le non-recours, a **accompagné 35 ménages** pour un recours contentieux. Parmi eux, 8 ont obtenu une décision favorable du tribunal administratif, et 18 sont en attente d'une audience. Le 26 novembre 2018, 135 recours pour excès de pouvoir ont été présentés en audience. **Le tribunal a annulé 26 décisions sur lesquelles la commission de médiation a dû ensuite re-statuer. Cependant, seuls deux ménages ont finalement été reconnus prioritaires.** Pourquoi la commission de médiation, dans la majorité des cas, maintient-elle sa décision initiale? Sa décision était-elle valable sur le fond ? Dans le sens contraire, le tribunal ne pourrait-il pas adjoindre à la commission de rendre une décision favorable s'il juge que cette dernière a émis une décision contraire à la loi ?

² Les délais anormalement longs sont fixés à 25 mois dans l'agglomération grenobloise, la Communauté d'Agglomération du Pays Viennois, la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, la Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère, la Communauté de Commune du Moyen Grésivaudan ; et à 13 mois dans les autres communes du département

³ Le délai de traitement d'un recours Dalo est de 3 mois et de 6 semaines pour un Daho. Si le ménage est reconnu prioritaire, la préfecture dispose ensuite d'un délai de 6 mois pour lui proposer un logement, et d'un délai de 6 semaine pour une place d'hébergement, et de 3 mois pour un logement de transition.

LES INITIATIVES LOCALES FACE AU NON-RECOURS

En Isère, plusieurs initiatives associatives permettent aux ménages qui le souhaitent de bénéficier d'un soutien pour constituer leur dossier de recours et suivre les avancées de leur procédure. Sans cet appui, il serait bien difficile pour les ménages de saisir la commission de médiation ou le tribunal administratif, et de faire ainsi valoir leurs droits au logement et à l'hébergement.

Les permanences UTPT

Un Toit Pour Tous organise des permanences d'accueil et d'information sur le droit au logement en partenariat avec d'autres associations mobilisées. Ces permanences servent à l'information, au conseil, au suivi et à l'accompagnement des demandeurs du DALO.

En 2018, 43 permanences se sont tenues. Elles ont reçus 176 ménages et en ont accompagné 127 dans leurs recours.

Permanences les lundis de 13h à 16h à la Maison des associations de Grenoble – 6 rue Berthe Boissieux
Contact : 04 76 09 26 56, contact@untoitpourtous.org

Le comité de suivi DALO

Le Comité départemental de suivi accompagne la mise en œuvre du DALO, se saisit des difficultés qui apparaissent et fait des propositions pour une juste application de la loi à l'échelle de l'Isère. Pour ce faire, il publie chaque année un rapport. Celui portant sur l'année 2018 est en cours de rédaction et sera bientôt consultable sur la page de l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement d'Un Toit pour Tous.

L'Équipe 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 juriste et d'une travailleuse sociale. L'équipe vise à réduire le non-recours au DALO/DAHO.

Depuis sa création en juin 2018, l'EJM a formé 250 professionnels, bénévoles et étudiants sur le Dalo-Daho; a répondu à 380 demandes de conseils concernant la constitution de recours administratifs et contentieux ; a pu aborder le Dalo et le Daho avec 130 personnes rencontrées en 2018 grâce à des pratiques d'aller-vers (à Point d'Eau et lors de maraudes) ; et a accompagné 87 foyers dans des recours gracieux ou contentieux.
Contact : 04 76 48 66 28, ejm@grenoble.fr

L'association DALO

L'Association DALO est présente nationalement. Elle défend le droit au logement opposable et promeut sa bonne application. Elle mène un travail d'information, de formation et de soutien aux bénévoles et aux professionnels qui accompagnent les personnes mal logées dans les procédures du recours DALO.

Liste des autres associations pouvant accompagner aux démarches

Droit Au Logement (DAL 38) - 06.41.30.55.18 - droitaulogement@gresille.org

Association Solidarité-Femmes - 04.76.40.50.10 - contact@sfm.fondation-boissel.fr

La Relève - 04.76.46.65.38 - direction.generale@lareleve-isere.org

L'AREPI - 04.76.48.60.74 - directeur.general@arepiletape.org

Le Relais Ozanam - 04.76.09.05.47 - relaisozanam@relaisozanam.org

Union Départementale du Logement et du Cadre de Vie en Isère - 04.76.22.06.38 - isere@clcv.org

Confédération Syndicale des Familles - 04.76.44.57.71 - udcsf38@la-csf.org

Ateliers de l'autonomie – CHRS La Roseraie - 04.76.30.02.52 - adla.laroseraie@wanadoo.fr

L'Oiseau Bleu - 04.76.59.16.18 - contact@oiseaubleu38.fr

Confédération Nationale du Logement en Isère - 04.76.46.30.94 - contact@cni-isere.fr

Pour en savoir plus :

www.untoitpourtous.org -> S'informer et comprendre -> Publications de l'Observatoire