

**Comité départemental de suivi de la
mise en œuvre du DALO-DAHO**

RAPPORT DALO-DAHO

2019

(sur les données 2018)

ISÈRE



INSTITUT
DE LA COORDINATION
DE L'ISÈRE

**OBSERVATOIRE
DE L'HERBERGEMENT
ET DU LOGEMENT**

OBSERVATOIRE DE L'HERBERGEMENT ET DU LOGEMENT

JANVIER 2020

RÉALISATION

Ce rapport a été rédigé par Chloë Mollard de l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL) avec l'appui d'Anissa Ghiouane, René Ballain, Andrée Demon, Cécile Legendre, Christian Le Brun et Pierre-Luc Fayolle 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.

Membres du Comité de Suivi Isérois :

Relais Ozanam ; Adil ; Pluralis-Habitat ; CLCV ; Isère CNL ; CSF 38 ; Pays Voironnais ; Grenoble Alpes Métropole ; France Horizon ; SDH ; Arra-Habitat ; Accueils de jour ; Equipe Juridique Mobile ; Un Toit Pour Tous.

Réalisé grâce au soutien de :

La Fondation Abbé Pierre



Grenoble Alpes Métropole



CE QU'IL FAUT RETENIR

Depuis l'instauration du Droit au logement opposable en 2007¹ (DALO), le Comité départemental de suivi de sa mise en œuvre publie annuellement un rapport qui permet de mesurer l'application de ce droit dans le département de l'Isère, et d'identifier les avancées qu'il permet mais aussi les difficultés rencontrées pour qu'il soit véritablement effectif.

1 - Quelques données essentielles : des résultats qui s'améliorent mais demeurent insuffisants

Trois étapes jalonnent le parcours des personnes qui recourent au DALO-DAHO pour accéder à un hébergement ou à un logement.

Un nombre de recours stable qui ne traduit pas l'ampleur des besoins

923 recours ont été déposés devant la commission de médiation en 2018, un niveau proche de la moyenne sur les 11 dernières années (940) et relativement stable depuis 2014. Cette stabilité concernant aussi bien les recours pour un logement (700 en 2018 pour 709 en moyenne pour les cinq dernières années) que pour un hébergement (respectivement 223 et 219). Un résultat encourageant qui souligne que **plus de 10 000 personnes ont déposé un recours depuis 2008**. Mais qui demeure en retrait par rapport au nombre de personnes qui devraient être concernées. De ce point de vue, seulement 700 ménages ont déposé un recours pour un logement en 2018 alors qu'ils étaient 5 006 en attente de logement social au motif d'une absence de logement personnel. De même seulement 223 recours pour un hébergement ont été enregistrés en 2018 alors que plus de 3 000 ménages étaient en attente d'un hébergement d'urgence et plus de 1 000 d'un hébergement d'insertion.

Les décisions de la Commission de médiation : un taux de réponse favorable qui s'améliore

Concernant les décisions relatives au logement, le taux d'acceptation qui avait chuté de près de 30 points entre 2012 (48%) et 2014 (19,1%), se redresse progressivement depuis cette date et il se situe en 2018 à 35,9% (un taux comparable à celui de la région AURA ou de la France). Ces évolutions sont difficiles à expliquer car la population qui recourt au DALO est toujours aussi fragile. Elles interrogent directement les procédures d'instruction et le fonctionnement de la commission de médiation. Et malgré une meilleure connaissance du dispositif aujourd'hui qu'il y a dix ans, **il n'y a guère plus d'un requérant sur trois qui reçoit une réponse favorable**.

Concernant les décisions relatives à l'hébergement, les mouvements sont plus accentués que pour le logement : chute des réponses favorables de 60 % en 2013 à moins de 20% en 2014 ! Et depuis les évolutions sont erratiques même si le taux de réponses favorables se situe à 34% en 2018. Une amélioration qui traduit une plus grande souplesse dans le traitement des dossiers des demandeurs d'asile mais qui marque un grand décalage avec les taux relevés pour la région AURA (59,6%) ou la France (57,5%).

L'accès à un hébergement ou à un logement demeure très limité

Peu nombreux à faire valoir leur droit à un hébergement, les ménages dont le recours a été accepté, sont très peu nombreux à être hébergés (13,6% des demandes reconnues prioritaires en 2018) et le fait que ce taux soit assez proche de ceux observés au niveau national (13,5%) ou régional (16,2%) ne constitue pas une bonne nouvelle. Il est vrai que la reconnaissance de la commission de médiation ne constitue pas un sésame mais seulement le droit ... à être pris en considération par le 115.

Pour l'accès à un logement, les taux ne sont pas aussi catastrophiques (38,7% en 2018), mais ils sont en baisse régulière depuis quatre ans (-23 points) et sont bien inférieurs aux taux observés ailleurs. Même si on constate qu'un certain nombre de ménages ayant déposé un recours DALO sont relogés par les organismes HLM en cours de procédure (63 sur les 599 recours examinés en 2018), traduisant la réactivité des organismes HLM à la population recourant au DALO. Pourtant les 2 000 logements du contingent préfectoral disponibles annuellement pourraient facilement absorber l'ensemble des demandeurs prioritaires au titre du DALO (238 ménages en 2018 soit 12% du contingent). Les refus des ménages et l'abandon des démarches (36 en 2018) n'expliquent pas la faiblesse des relogements effectifs.

¹ La loi de mars 2007 a également instauré un Droit à l'hébergement opposable (DAHO).

2 - Le rôle essentiel de l'information et de l'accompagnement pour rendre effectif le DALO-DAHO

« Une loi ne s'use que si l'on ne s'en sert pas » écrivions-nous dans le rapport qui marquait le 10^{ème} anniversaire de la loi. Ce qui signifie qu'il faut qu'elle soit connue, et que les personnes qu'elle concerne, soient accompagnées pour déposer un dossier devant la commission, comme pour engager les recours administratif et contentieux prévus par la loi. Les initiatives engagées dans ce sens sont essentielles pour que le DALO-DAHO soit effectif et devienne une réalité pour les personnes le plus fragiles, qui sont aussi les plus démunies dans leur rapport aux institutions.

Informer et accompagner pour solliciter la commission de médiation

Compte tenu des difficultés que rencontrent les ménages pour accéder à un travailleur social mais aussi des réticences que peuvent avoir les acteurs du social à mobiliser le DALO-DAHO, l'information en direction des personnes concernées par la loi est faible et l'accompagnement pour faire valoir ce droit est principalement réalisé par des associations spécialisées dans les questions du logement.

En Isère, une dizaine d'associations sont agréées pour accompagner les ménages dans la constitution d'un recours amiable devant la commission de médiation. Parmi elles, Un Toit Pour Tous tient une permanence hebdomadaire depuis 2008. En 2018, elle a accueilli 172 ménages et a accompagné 127 d'entre eux dans la constitution de leur recours - les autres ayant été orientés vers d'autres solutions (Palhdi, SIAO, etc.). Cette permanence qui a aidé à constituer 1 dossier sur 8 soumis à la commission de médiation fonctionne de façon bénévole avec l'appui de la Fondation Abbé Pierre.

Accompagner les personnes dans la constitution de recours contentieux

En aval de la Commission de médiation, il est nécessaire d'accompagner des recours contentieux pour contester ses décisions ou l'absence de proposition de relogement. L'équipe juridique mobile (EJM), initiative portée par la Ville de Grenoble et la Faculté de Droit, agit dans ce sens en proposant, avec l'aide d'avocats spécialisés, un accompagnement aux recours contentieux.

C'est ainsi que depuis 2017, les ménages accompagnés par des associations et avocats, saisissent de plus en plus le Tribunal administratif (TA) pour déposer un recours contentieux : 33 recours contentieux en 2016, 121 en 2017, 115 en 2018. Mais jusqu'à maintenant, recourir au tribunal n'a eu que peu d'impact sur le sort des requérants : sur 26 décisions annulées par le TA, seuls deux ménages ont finalement été reconnus prioritaires après un nouvel examen de leur dossier par la commission de médiation (elle a maintenu sa décision initiale pour les 24 autres recours). Mais en rendant le recours contentieux possible, l'EJM oblige la commission à un examen des dossiers plus rigoureux au regard du droit.

Former des relais et ambassadeurs du Droit au logement

Notons aussi le rôle de l'EJM, avec l'appui de l'association nationale DALO, pour former les travailleurs sociaux, responsables et bénévoles associatifs, et étudiants, sur le droit au logement opposable et les conditions de sa mise en œuvre. En 2018, la démarche a permis de former 250 personnes qui deviendront des relais et ambassadeurs du DALO. Elle est essentielle pour élargir la mobilisation des acteurs en faveur du Droit au logement.

3 - Quelles perspectives ?

S'en tenir à la loi qui consacre un droit

Douze ans après la promulgation de la loi, il faut encore et toujours rappeler que le DALO/DAHO n'est pas une nouvelle filière d'accès au logement (ou à un hébergement), et pas davantage une sorte de coupe-file permettant de doubler les autres demandeurs dans la file d'attente du logement social, mais la reconnaissance par le législateur d'un droit fondamental pour des personnes privées de logement ou vivant dans des conditions particulièrement difficiles. Un droit qui doit être apprécié sur la base de critères juridiques indépendamment de l'offre disponible.

En ce sens, la commission de médiation a pour fonction de dire le droit et ne doit pas se comporter comme la commission d'attribution d'un bailleur social et ne peut pour instruire les dossiers et élargir le nombre de pièces demandées au-delà de celles qui sont obligatoires. En ce sens aussi, les ménages dont la demande a été jugée prioritaire n'ont pas à être mis en concurrence avec d'autres ménages prioritaires. Ils n'en constituent pas une

catégorie spécifique parmi d'autres. Pour les ménages DALO-DAHO une obligation de résultat pèse sur l'Etat, pour les autres ménages prioritaires une obligation de moyens pour les collectivités publiques.

Dans la longue quête du Droit au logement, l'ensemble des acteurs concernés par sa mise en œuvre, services de l'Etat, collectivités locales, bailleurs sociaux, associations, devraient se fixer comme impératif de le rendre effectif, d'autant qu'il concerne, comme le montrent les trop rares statistiques dont nous disposons, les ménages les plus fragiles de la société.

Faire du DALO-DAHO un levier de transformation

Lors du débat parlementaire qui a conduit à la promulgation de la loi sur le Droit au logement opposable, le législateur a fait le pari de la dynamique qu'elle devait créer. Les difficultés qu'elle rencontre dans sa mise en œuvre doivent permettre de susciter des évolutions à trois niveaux où les insuffisances sont notoires :

- Pour faire face à **l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre d'hébergement**, ce qui est partiellement engagé avec l'augmentation ces dernières années du nombre de places d'hébergement d'urgence ;
- Pour **aménager les procédures d'attribution des logements sociaux** de façon à ce que la concurrence entre ménages prioritaires ne laisse trop de demandeurs sur la touche ; en ce sens la mise en place des conventions intercommunales d'attribution dans le cadre des Conférences intercommunales du logement (CIL) constitue une avancée même si le processus engagé n'a pas encore produit d'effets notoires ;
- Pour adapter l'offre de logement et **augmenter la production de logements abordables** que ce soit avec la production de logements très sociaux (PLAI) ou la mobilisation de logements privés à des fins sociales. Malgré l'enjeu que cela représente, malgré les efforts engagés dans ce sens, les résultats ne sont pas au rendez-vous.

Bref, le chemin est tracé, mais les conditions de la mise en œuvre effective du DALO-DALO ne sont pas encore remplies.

Améliorer la connaissance des zones d'ombre dans la mise en œuvre du DALO-DAHO

La mise en œuvre du DALO-DAHO est un processus complexe et de nombreuses questions demeurent aujourd'hui sans réponse alors qu'elles représentent des enjeux majeurs. Mieux identifier ces questions et surtout y répondre permettraient des avancées.

1 - Depuis 2016, **la mise en œuvre du DALO-DAHO se fait en aveugle** puisque nous ne connaissons plus les caractéristiques des ménages qui sollicitent la commission de médiation. C'est pourtant une question essentielle puisqu'elle permet d'identifier les ménages confrontés à des « trous dans la raquette » des protections et d'adapter les politiques publiques. Sur la base de données antérieures à 2016, on sait pourtant qu'il s'agit d'un public particulièrement fragile au sein duquel sont surreprésentés les isolés (46% des recours en 2016 pour 32% dans la population iséroise), les familles monoparentales et les ménages à très faibles ressources. Mieux connaître les personnes concernées par le DALO-DAHO comme les motifs qui les poussent à déposer un recours devrait être un impératif.

2 - Autre point aveugle dans le processus de mise en œuvre du Droit au logement, **les refus de logement** émanant des ménages reconnus prioritaires par la commission de médiation. Certes le phénomène est également très présent pour toutes les attributions de logements sociaux, mais concernant les ménages DALO, il interroge. D'aucuns peuvent ainsi remettre en question la légitimité des recours DALO, ou la liberté de choix que conserve chacun fut-il en difficulté. Bref, cette question des refus est trop importante pour qu'elle ne fasse pas l'objet d'investigations sérieuses.

3 - Enfin l'efficacité de la procédure DALO-DAHO est interrogée par **la faiblesse des relogements**. Si l'accès à un hébergement est fortement contraint par l'insuffisance du nombre de places, il n'en est pas de même pour l'accès à un logement. Le contingent est en effet loin d'être saturé par les demandeurs DALO reconnus prioritaires puisqu'ils n'en représentent qu'un peu plus de 10%. La faiblesse des résultats obtenus en la matière appelle là aussi une réflexion approfondie puisque c'est l'effectivité du Droit au logement qui est ainsi en cause.

Finalement, nous appelons à engager, en lien avec les services de l'Etat impliqués, une réflexion sur ces points comme sur l'ensemble du processus de mise en œuvre du Droit au logement ou à un hébergement.

<i>Historique du droit au logement et à l'hébergement opposable</i>	9
<i>Le rôle du comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo-Daho en Isère</i>	9
<i>Le rapport Dalo-Daho 2019 en quelques mots :</i>	10
.....	10
.....	10
<i>Données nécessaires pour aller plus loin</i>	10

PARTIE 1. BILAN DALO-DAHO 2018 PEU ENCOURAGEANT DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES EN ISÈRE

1. DES REQUÉRANTS AU DALO-DAHO PEU NOMBREUX ET QUI FIGURENT PARMIS LES MÉNAGES LES PLUS FRAGILES	12
A. UN NOMBRE DE RECOURS DALO ET DAHO TEMOIN DU NON-RECOURS EN ISÈRE ?	12
<i>Un nombre de recours Dalo-Daho déposés annuellement devant la CoMed iséroise stable depuis 2014...</i>	12
<i>... Qui interroge au vu des difficultés que rencontrent les ménages à accéder à un logement ou à un hébergement sur le département</i>	13
<i>Le Dalo-Daho : une procédure et une effectivité du droit peu attirantes ?</i>	14
B. DES RECOURS QUI CONCERNENT LES PLUS FRAGILES [DONNEES 2016]	14
<i>Une surreprésentation de ménages isolés</i>	14
<i>D'avantage de retombées positives pour les familles monoparentales</i>	15
<i>De nombreux ménages aux ressources très faibles</i>	15
2. ANALYSE DES DÉCISIONS PRISES PAR LA COMMISSION DE MÉDIATION EN ISÈRE	15
A. DES TAUX DE PRIORISATION EN HAUSSE MAIS QUI PEINENT À RATTRAPER LES ECARTS QUI SE SONT CRÉÉS EN 2014 ...	16
<i>Une amélioration du taux de décisions favorables Dalo qui reste relative au regard des premières années de mise en œuvre de la loi</i>	16
<i>Une évolution irrégulière et un taux de priorisation Daho toujours inférieur aux taux régional et national</i>	17
B. DES PRATIQUES DÉCISIONNELLES EN QUESTION	17
<i>Un traitement différent des requérants Daho selon leur statut administratif et leurs perspectives d'insertion</i>	17
<i>Des pratiques du service instructeur questionnées par les acteurs de l'accompagnement social et juridique</i>	18
<i>Une observation et une analyse des décisions rendues difficiles</i>	19
3. QUELS RÉSULTATS POUR LES MÉNAGES AYANT ÉTÉ RECONNUS PRIORITAIRES AU TITRE DU DALO OU DU DAHO ?	21
A. UN DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE DE MOINS EN MOINS EFFECTIF EN ISÈRE	21
<i>Un taux de relogement qui a perdu 22 points en 4 ans...</i>	21
<i>... Qui pourrait être revu à la hausse en tenant compte des ménages relogés indépendamment de la procédure Dalo</i>	22
B. MAIS DES OBSTACLES AU RELOGEMENT MAL IDENTIFIÉS	22
<i>Une baisse des relogements qui ne semble pas liée à la tension du parc</i>	22
<i>Un nombre d'offres de logement refusées par les ménages qui interroge, mais qui ne suffit pas à expliquer le faible taux de relogement isérois</i>	23
C. PROBLÉMATIQUES D'HÉBERGEMENT DES PRIORITAIRES DAHO	25
<i>Des données inquiétantes mais qui restent à fiabiliser</i>	25
<i>Des obstacles structurels : un dispositif d'hébergement saturé</i>	26
<i>Des obstacles d'ordre opérationnel liés à la précarité des ménages Daho et aux problèmes de coordination des différents acteurs amenés à intervenir dans la mise en œuvre des décisions prises par la Commission de médiation</i>	26

PARTIE 2. DE LA CRÉATION DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE AUX CONDITIONS DE SA MISE EN ŒUVRE	27
1. UNE MISE EN ŒUVRE DÉPENDANTE DES INITIATIVES LOCALES	27
<i>Le rôle des initiatives locales dans l'accompagnement des ménages</i>	<i>27</i>
<i>Le rôle des initiatives locales dans le suivi de la mise en œuvre du Dalo</i>	<i>29</i>
2. L'EJM, UNE INITIATIVE LOCALE POUR REMOBILISER LES ACTEURS DU SOCIAL À SE SAISIR DU DALO-DAHO	30
A. UN DROIT PEU MOBILISÉ PAR LES ACTEURS DE L'ACTION SOCIALE : PRATIQUES ET REPRESENTATIONS EN QUESTION	30
<i>Recours ni mobilisé ni proposé : un droit au logement qui peut gêner le parcours d'insertion du public accompagné</i>	<i>30</i>
<i>Recours proposé mais pas mobilisé : une procédure qui peut gêner la relation d'accompagnement</i>	<i>30</i>
B. VOIR LE DALO-DAHO COMME UN LEVIER : LE TRAVAIL DE L'EJM POUR CHANGER LES REPRESENTATIONS DES ACTEURS DU SOCIAL.....	31
3. UN RECOURS EN JUSTICE PLUS ACCESSIBLE POUR LES MÉNAGES, MAIS UNE EFFECTIVITÉ DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE QUI CONTINUE DE POSER QUESTION EN ISÈRE.....	32
A. UN NOMBRE DE RECOURS CONTENTIEUX EN HAUSSE GRACE A LA MOBILISATION D'ACTEURS ASSOCIATIFS ET JURIDIQUES.	32
B. MAIS PEU DE RETOMBÉES POSITIVES POUR LES MÉNAGES MALGRÉ LES AVANCÉES PERMISES PAR LE TRAVAIL DE L'EJM	33
<i>Non-application des décisions prises par le tribunal administratif en faveur des ménages</i>	<i>33</i>
<i>L'État condamné à de multiples reprises en Isère grâce au travail de l'EJM</i>	<i>33</i>
C. UN RECOURS CONTENTIEUX QUI DEMEURE RISQUE POUR LES MÉNAGES QUI CUMULENT PRECARITES ECONOMIQUE, ADMINISTRATIVE ET SITUATION DE MAL-LOGEMENT	33
PARTIE 3. LES MÉNAGES « PRIORITAIRES » : QUELLES ARTICULATIONS ENTRE LE DALO ET LES FILIÈRES PRIORITAIRES ?.....	34
1. LE DALO : UN DROIT À DISTINGUER DES DISPOSITIFS D'ACCÈS AU LOGEMENT	34
A. LES FILIÈRES PRIORITAIRES : UN MOYEN DE GERER LA DEMANDE	34
B. LE DALO : PLUS QU'UN DISPOSITIF, UN DROIT GARANTI PAR L'ÉTAT.....	35
<i>Des critères et une notion de priorité qui prêtent à confusion</i>	<i>35</i>
<i>Et qui participent à une mise en concurrence des publics</i>	<i>35</i>
2. LES RECOURS AU DALO RÉVÉLATEURS DE DISFONCTIONNEMENTS AU SEIN DU SYSTÈME PRÉVU POUR FACILITER L'ACCÈS AU LOGEMENT.....	37
<i>Un recours pour les ménages qui ne peuvent pas entrer dans une filière prioritaire faute d'accès à un travailleur social</i>	<i>37</i>
<i>Un recours pour les ménages confrontés à un délai anormalement long</i>	<i>38</i>
BIBLIOGRAPHIE	40
GLOSSAIRE	42
TABLE DES ILLUSTRATIONS	43
TABLE DES ENCADRÉS	43
TABLE DES ANNEXES	44
ANNEXE 1. DÉCISIONS DE JUSTICE RENDUES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT AU COURS DE L'ANNÉE 2018	45
ANNEXE 2. DÉCISIONS DE JUSTICE RENDUES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT AU COURS DE L'ANNÉE 2019	47
ANNEXE 3. JUGEMENT N°1507681 RENDU PAR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE GRENOBLE LE 12 MAI 2017.....	49

ANNEXE 4. TRAITEMENT DES DEMANDES DE LOGEMENT DES MÉNAGES PRIORITAIRES ET GESTION DU CONTINGENT PRÉFECTORAL EN ISÈRE	53
ANNEXE 5. SCHÉMA DES ATTRIBUTIONS DEVANT ÊTRE DÉDIÉES AUX MÉNAGES PRIORITAIRES SELON LES DIFFÉRENTS RÉSERVATAIRES – ISSU DU RAPPORT 2017 DU CGET	54
ANNEXE 6. DONNÉES DU HCLPD RELATIVES AU DALO ET DAHO EN 2018	55
ANNEXE 7. RECOURS REÇUS, PRIORISÉS ET AYANT CONDUIT À UN RELOGEMENT DE 2008 A 2018 EN ISÈRE (EFFECTIFS ET POURCENTAGES)	58
ANNEXE 8. TAUX DE PRIORISATION DALO OBSERVÉ EN FRANCE, RHÔNE-ALPES ET EN ISÈRE DE 2009 À 2018 (EFFECTIFS ET POURCENTAGES)	59
ANNEXE 9. TAUX DE PRIORISATION DAHO OBSERVÉ EN FRANCE, RHÔNE-ALPES ET ISÈRE DE 2009 A 2018 (EFFECTIFS ET POURCENTAGES)	60
ANNEXE 10. MÉNAGES EN ATTENTE DE LOGEMENT SOCIAL POUR DES MOTIFS LIÉS À UNE SITUATION D'HÉBERGEMENT OU À L'ABSENCE D'UN LOGEMENT PERSONNEL EN 2018 EN ISÈRE – DONNÉES ISSUES DU SNE (2018) (EFFECTIFS).....	61
ANNEXE 11. MOTIFS INVOQUÉS PAR LES MÉNAGES AYANT ÉTÉ RECONNUS PRIORITAIRES DALO OU DAHO EN 2018 (EFFECTIFS ET POURCENTAGES).....	62
ANNEXE 12. TAUX DE RELOGEMENT DALO DE 2014-2018.....	63
ANNEXE 13. TAUX DE RELOGEMENT, DE PROPOSITIONS, ET D'OFFRES REFUSÉES PAR LES MÉNAGES DALO EN 2018.....	64
ANNEXE 14. FICHES ARGUMENTAIRES DE L'ASSOCIATION DALO	65

Historique du droit au logement et à l'hébergement opposable

Le droit au logement opposable est issu des réflexions initiées par le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) en 2002 qui avaient pour objet de rendre le droit au logement effectif en fixant à l'État une obligation de résultat. Un travail d'interpellation est ensuite mené par le HCLPD, mais il faut attendre l'hiver 2006-2007 et l'action « coup de poing » de l'association Les Enfants de Don Quichotte pour que le droit au logement opposable (le DALO) soit finalement mis à l'agenda politique (Houard 2012).

Le 5 mars 2007, la loi « instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale » est promulguée. Au niveau des départements, elle institue des possibilités de recours administratif (devant des Commissions de médiation) puis éventuellement contentieux (devant les Tribunaux Administratifs) afin de rendre effectif ce droit. Elle permet de reconnaître la priorité de la demande, et d'y répondre en mobilisant en particulier le contingent préfectoral (parc social géré par les services de l'État). Le droit au logement, déjà inscrit dans la loi passe d'une affirmation de principe à une obligation de résultat pour l'État, sanctionnée par une astreinte financière à verser au fonds national d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL). A ce droit au logement vient s'ajouter un droit à l'hébergement opposable (le DAHO).

Le rôle du comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo-Daho en Isère

Afin de suivre la mise en œuvre de ce droit, la loi de 2007 a créé un comité de veille qui associe le HCLPD et les associations œuvrant dans le domaine du logement. Celui-ci est chargé de remettre au Président de la République, au Premier Ministre ainsi qu'au Parlement un rapport annuel faisant état des difficultés existantes dans l'application du Dalo-Daho et proposant des améliorations possibles.

Sous l'impulsion d'initiatives locales, des comités de suivi se sont également formés au niveau départemental. En Isère, le comité de suivi réunit des associations, des acteurs de l'hébergement et du logement, ainsi que la métropole grenobloise. Il a à la fois un 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 qui pourrait, dans les faits, se trouver restreint par les difficultés d'accès au logement,
- Et de proposition : rendre le droit au logement non seulement opposable mais effectif.

Chaque année, le comité de suivi isérois produit un rapport faisant état de l'évolution de la mise en œuvre du Dalo-Daho sur son territoire. Ce travail se base sur les données chiffrées qui sont transmises par le HCLPD et correspondent aux décisions rendues par la Commission de médiation du département et au nombre de relogements effectués par l'État. En Isère, ces données sont issues de la saisie réalisée

par le Bureau pour l'accès au logement des personnes défavorisées (Bald), service étatique chargé de l'instruction et du suivi des recours déposés par les ménages, ainsi que de leur relogement lorsque leur recours a fait l'objet d'un avis positif de la Commission de médiation. Depuis 2017, ces données sont moins détaillées qu'auparavant ce qui rend le traitement statistique et le travail d'analyse du comité de suivi de plus en plus difficiles et problématiques.

Le rapport Dalo-Daho 2019 en quelques mots :

Un retour sur les évolutions de l'année 2018

- Un nombre de recours stable qui ne traduit pas l'ampleur des besoins
- Un taux de réponse favorable qui s'améliore
- Mais des perspectives d'hébergement ou de logement qui restent très limitées

Un focus sur le rôle essentiel joué par les associations iséroises

dans la mise-en-œuvre du Dalo-Daho et la réduction du non-recours

- Mise en question des représentations qui encadrent le Dalo-Daho au sein de l'action sociale
- Avancées juridiques portées par l'EJM

Un éclairage sur le fonctionnement des différentes filières d'accès au logement des ménages prioritaires en Isère et leur articulation avec le Droit au logement opposable

Données nécessaires pour aller plus loin

Concernant les caractéristiques des recours

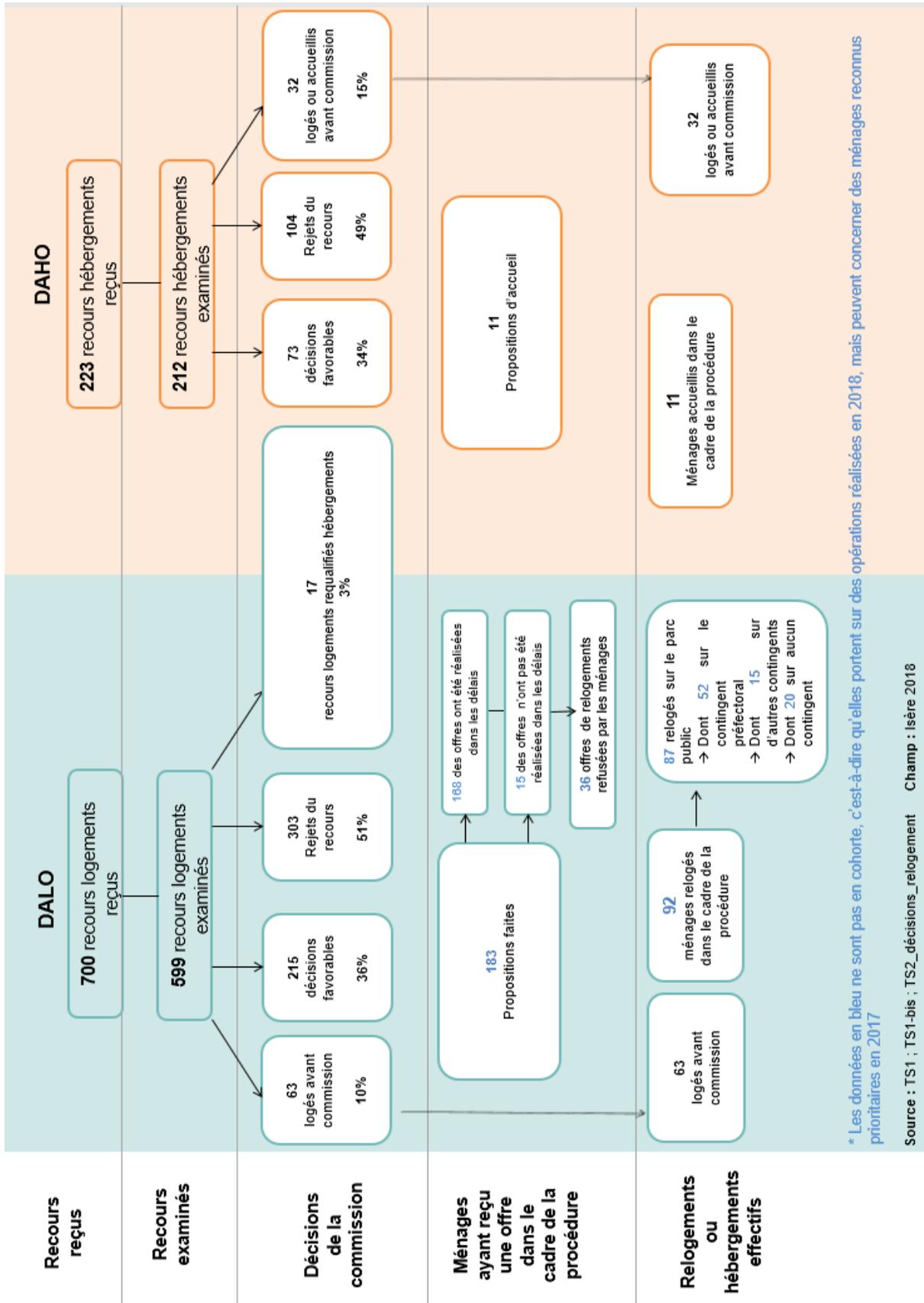
- Situation résidentielle antérieure au dépôt des recours reçus, priorités, et ayant conduit au relogement du ménage
- Situation familiale et composition des ménages dont les recours ont été reçus, priorités, et ont conduit au relogement
- Motifs des recours reçus, priorités et ayant conduit au relogement du ménage

Concernant le traitement des recours

- Délais de traitement des recours et délais de relogement
- Propositions de relogement faites par le Bald – Mobilisation du contingent préfectoral
- Nature et motifs des décisions prises en CAL
- Structure de l'offre de logement proposée aux ménages Dalo ;
- Informations concernant le devenir de toutes les offres faites par les bailleurs
- Motifs de refus des ménages

Les chiffres clés Dallo-Daho 2018

Source : HCLPD (2018) - TS1 ; TS1 bis ; TS2



* Les données en bleu ne sont pas en cohorte, c'est-à-dire qu'elles portent sur des opérations réalisées en 2018, mais peuvent concerner des ménages reconnus prioritaires en 2017

Source : TS1 ; TS1-bis ; TS2_décisions_relogement Champ : isère 2018

PARTIE 1. BILAN DALO-DAHO 2018 PEU ENCOURAGEANT DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES EN ISÈRE

La loi instituant le droit au logement et à l'hébergement opposable offre des voies de recours administratif (devant la Commission de médiation (CoMed)) et juridiques (devant le tribunal administratif) aux ménages n'arrivant pas à accéder à un logement ou à un hébergement. Les décisions rendues par chaque Commission de médiation départementale et les relogements effectués par l'Etat sont remontés annuellement sous formes de données chiffrées au HCLPD qui assure le suivi de la mise en œuvre du Dalo en France.

Chaque année, le comité de suivi de l'Isère produit un rapport dans lequel ces données sont analysées.

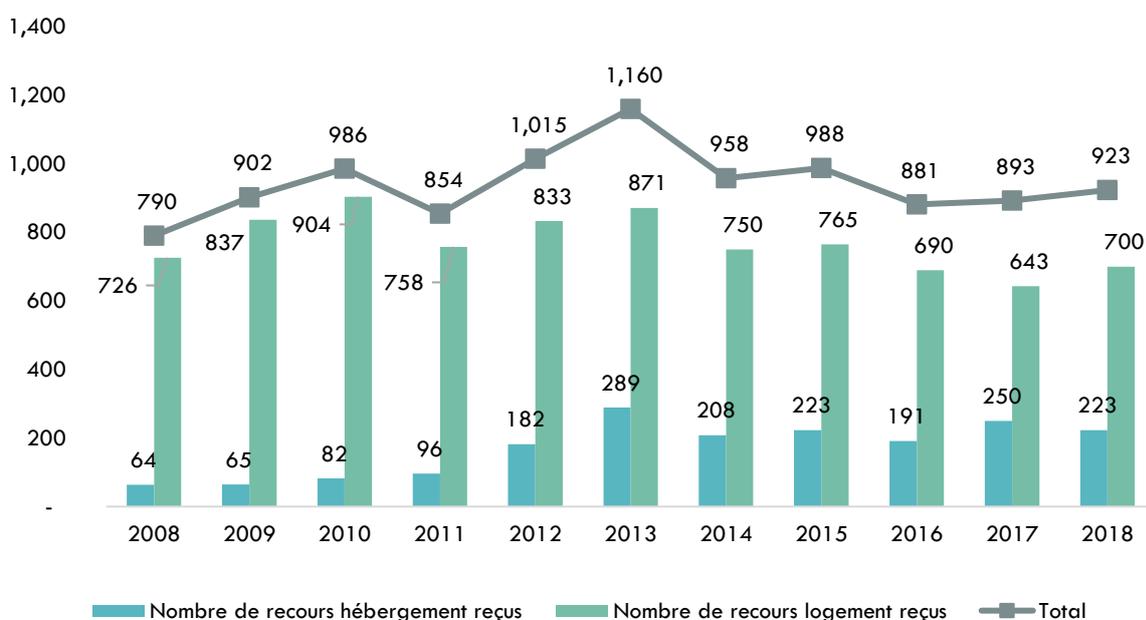
1. DES REQUÉRANTS AU DALO-DAHO PEU NOMBREUX ET QUI FIGURENT PARMIS LES MÉNAGES LES PLUS FRAGILES

a. Un nombre de recours DALO et DAHO témoin du non-recours en Isère ?

Un nombre de recours Dalo-Daho déposés annuellement devant la CoMed iséroise stable depuis 2014...

Depuis la mise en œuvre de la loi en 2008, 10 350 recours ont été enregistrés en Isère. En 2018, ils étaient 700 à avoir saisi la CoMed pour faire valoir leur droit au logement (Dalo) et 223 pour faire valoir leur droit à l'hébergement (Daho).

Figure 1. Evolution du nombre de recours reçus par la CoMed entre 2008 et 2018 en Isère (effectifs).
Source : HCLPD (2008-2018) – TS1bis (cohortes) – Annexe 7



Depuis 4 ans, le nombre total de recours déposés est relativement stable, oscillant entre 881 et 988 (923 en 2018). Si la chute enregistrée en 2014 a été enrayée, l'écart qui s'était créé à cette occasion (-202 requérants) n'a pas encore été rattrapé : le nombre de requérants Dalo est aujourd'hui inférieur au nombre de recours déposés dès les premières années de la mise en œuvre du Dalo (837 recours Dalo en 2009).

Compte tenu de la pression qui pèse de plus en plus sur le logement en France, le nombre de requérants au Dalo tend pourtant à augmenter dans d'autres villes françaises telles qu'à Paris où l'on compte 100 à 200 requérants supplémentaires chaque année (11 136 recours Dalo reçus en 2018) (DRIHL Paris 2019).

... Qui interroge au vu des difficultés que rencontrent les ménages à accéder à un logement ou à un hébergement sur le département

Dans le contexte isérois, rappelons qu'en 2018, 3 243 ménages² étaient en attente d'un hébergement d'urgence et 1 266³ d'une place en hébergement d'insertion, soit un nombre de requérants potentiels bien supérieur aux 223 recours Dalo reçus la même année (SIAO 2019).



De même, nous savons qu'en 2018, à minima 5 006 ménages dont la demande de logement social n'a pas encore été satisfaite auraient pu saisir la Commission au motif d'une absence de logement personnel ou d'un hébergement en structure (Annexe 10). 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 probablement plus faible compte tenu des ménages pouvant répondre à un autre critère pour déposer un recours (menacés d'expulsion, vivant dans un logement insalubre, ou dont la demande de logement social est traitée dans des délais anormalement longs⁴).

Comment expliquer de tels écarts entre le nombre de requérants potentiels et réels ?

² Hébergement d'urgence : 4 530 demandes – 1 287 orientations en 2018 (SIAO 2019, p.13)

³ Hébergement d'insertion : 1 637 demandes – 371 orientations acceptées en 2018 (SIAO 2019, p. 55 et 84)

⁴Les 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.

Le Dalo-Daho : une procédure et une effectivité du droit peu attirantes ?

La proportion des ménages qui peuvent bénéficier du Dalo ou du Daho mais qui n'y recourent pas pose la question des moyens dont ils disposent pour faire valoir leur droit à l'hébergement ou au logement. En effet, il peut être difficile pour des ménages, souvent en situation de précarité, d'appréhender et de répondre aux exigences administratives du Dalo-Daho. Sans l'appui de certaines initiatives associatives, il serait bien difficile pour les ménages de saisir la Commission de médiation (voir la partie 2).

Cependant, pour comprendre les causes du non-recours, il convient également d'interroger les représentations qui entourent le droit au logement et à l'hébergement opposable. Or, aux yeux des requérants potentiels, le Dalo et le Daho n'apparaissent pas toujours comme une solution idéale compte tenu de l'inadéquation qui réside entre les délais de procédure⁵ et les situations d'urgence auxquelles ils peuvent être confrontés. En outre, leur découragement face à des démarches administratives complexes et longues se trouve renforcé par les faibles taux de priorisation et de relogement observés en Isère.

En 2019, le nombre de ménages recourant au Dalo ou au Daho peut être amené à évoluer compte tenu notamment du travail que l'Equipe Juridique Mobile (EJM) mène depuis l'été 2018 pour remobiliser les acteurs de l'accompagnement social et les requérants potentiels autour de ce droit.

b. Des recours qui concernent les plus fragiles [données 2016]

Depuis 2016, le Bald ne diffuse plus de données concernant le profil des ménages isérois qui recourent au Dalo ou au Daho. Ces informations étaient pourtant précieuses pour qualifier la situation des ménages concernés par ce droit, et donc, par des situations de mal-logement. Elles nous permettaient également de comparer les décisions que la Commission de médiation prenait selon la composition des ménages et leurs revenus.

Sachant que sur la majorité des territoires le profil des requérants reste stable au cours des années, il nous a semblé utile de remobiliser les données de 2016 (OHL 2018), bien que vieilles de deux ans.

Une surreprésentation de ménages isolés

Les ménages recourant au DALO sont en majorité composés de personnes seules. Ces ménages dits « isolés » sont surreprésentés parmi les requérants au DALO : alors qu'ils ne représentent que 32% des ménages isérois (Insee), ils constituent 46% de l'ensemble des ménages ayant déposé un recours Dalo en 2016. Il en va de même pour les familles monoparentales qui constituent un tiers des requérants au Dalo quand elles ne représentent que 8,5% des ménages isérois.

⁵ 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 (Association Dalo, guide pratique de l'accompagnement Daho)

Davantage de retombées positives pour les familles monoparentales

En 2016, peu de différences sont observées entre la composition familiale des ménages qui recourent au Dalo et celle des ménages reconnus prioritaires. En revanche, les familles monoparentales sont celles qui bénéficient le plus des relogements réalisés dans le cadre de la procédure Dalo : alors qu'elles représentent 36% des recours reçus, et de 36% des recours ayant obtenu une décision favorable, elles constituent 46% de l'ensemble des ménages Dalo relogés.

De nombreux ménages aux ressources très faibles

Plus de six ménages sur dix disposent de ressources inférieures au SMIC (61,3%). A noter que le seuil du SMIC net mensuel (1 153,82 € net au 1^{er} 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). Cela signifie qu'une grande partie des requérants au DALO en Isère se situe en-dessous du seuil de pauvreté.

Par ailleurs, 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 mois.

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

2. ANALYSE DES DÉCISIONS PRISES PAR LA COMMISSION DE MÉDIATION EN ISÈRE.

La Commission de médiation est une instance départementale chargée de statuer sur les recours Dalo et Daho déposés par les ménages. Au regard de critères définis par la loi, il s'agit d'apprécier le caractère prioritaire et urgent de chaque requête.

Encadré 1. Composition et fonctionnement de la Commission de médiation (*Association Dalo – Guide pratique de l'accompagnement Dalo*)

« La Commission de médiation est composée d'un président et de quinze membres nommées par le préfet dont :

- Trois représentants de l'État ;
- Trois représentants des collectivités territoriales (dont : département, communes, intercommunalités) ;
- Trois représentants des bailleurs ;
- Trois représentants d'associations (dont une association de locataires et de deux associations d'insertion) ;
- Trois représentants (dont deux des associations de défense des personnes en situation d'expulsion et une des instances de concertation des personnes accueillies ou accompagnées (CRPA)).

Un représentant du SIAO peut siéger avec une voix consultative.

Les décisions sont prises à la majorité simple

L'instruction des demandes peut être faite par un service de l'État ou par un organisme extérieur mandaté à cet effet. Le secrétariat est assuré par un service de l'État » (le Bald en Isère).

a. Des taux de priorisation en hausse mais qui peinent à rattraper les écarts qui se sont créés en 2014

Une amélioration du taux de décisions favorables Dalo qui reste relative au regard des premières années de mise en œuvre de la loi

En 2018, 215 ménages sur 599 ont été reconnus prioritaires par la commission de médiation iséroise, soit un taux de priorisation de 36%, en hausse de 5 points par rapport à l'année précédente. Cette amélioration s'inscrit dans la tendance qui se dessine depuis quatre ans en Isère, avec un taux de priorisation qui a gagné 17 points depuis 2014 et qui permet à l'Isère de rejoindre les taux enregistrés aux échelles régionale et nationale en 2018.

Toutefois, il convient de souligner que malgré la progression notable observée ces dernières années, le taux de priorisation enregistré en 2018 reste faible au regard des premières années de mise en œuvre du Dalo-Daho en Isère. En effet, rappelons qu'en 2012 le taux de décisions favorables rendues au titre du logement était proche des 50 % ; un requérant sur deux était alors reconnu prioritaire, contre environ un requérant sur trois aujourd'hui.

Figure 2. Evolution des taux de décisions favorables logement en Isère, Rhône-Alpes et France (pourcentages).

Source : HCLPD (2009-2018) – TS1 bis (cohortes) – Annexe 8



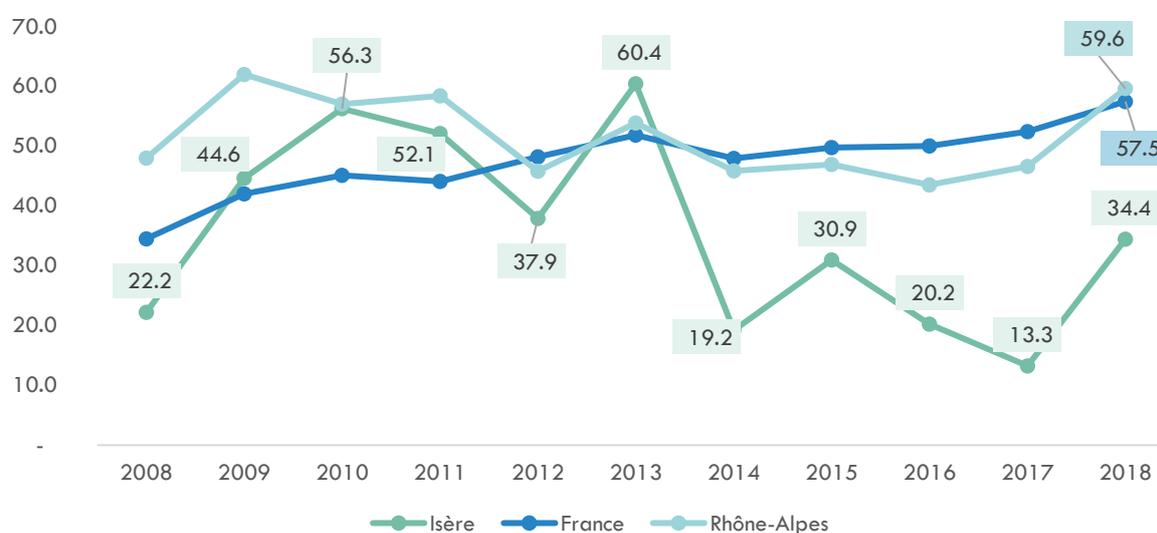
Maintenons également un point de vigilance concernant les décisions de la CoMed de réorienter des ménages déposant un recours logement vers une solution d'hébergement – cela a concerné 17 ménages en 2018, soit 3% des recours Dalo étudiés par la Commission (Annexe 7). Ces décisions sont à contrecourant de la politique du Logement d'abord expérimentée sur le territoire de métropole grenobloise depuis 2018.

Une évolution irrégulière et un taux de priorisation Daho toujours inférieur aux taux régional et national

Par rapport à 2017, le taux de priorisation DAHO connaît une hausse importante en passant de 13% à 36%. Cependant, cette évolution est à nuancer au regard des irrégularités qu'a connu ce taux au cours des dix dernières années, pouvant passer en une année de 60% à 19%. Il conviendra donc d'être attentif aux évolutions à venir avant de pouvoir affirmer que le taux de priorisation Daho s'améliore réellement en Isère.

Figure 3. Evolution des taux de décisions favorables hébergement en Isère, Rhône-Alpes et France (pourcentages).

Source : HCLPD (2008-2018) – TS1 bis (cohortes) – Annexe 9



En outre, précisons que cette récente augmentation ne permet pas encore à l'Isère de se rapprocher des taux de priorisation régional et national avec lesquels ce département entretient des écarts importants depuis 5 ans.

b. Des pratiques décisionnelles en question

Un traitement différent des requérants Daho selon leur statut administratif et leurs perspectives d'insertion

La hausse des décisions de la Commission de médiation en faveur des requérants au droit à l'hébergement opposable (+ 21 points en 2018) peut en partie s'expliquer par le jugement du tribunal administratif de Grenoble rendu en 2017 (Encadré 2), qui a amené la CoMed à être plus souple qu'avant concernant le traitement des recours hébergement déposés par des étrangers pouvant témoigner de perspectives d'insertion, tels que les demandeurs d'asile par exemple. En revanche, cette décision de justice conforte les décisions négatives prises par la Commission de médiation s'agissant des recours déposés par des ménages en situation irrégulière.

Cette pratique, propre à la Commission de médiation iséroise et illégale, maintient le taux de priorisation Daho très en deçà des taux régional et national (34% contre 60% en Rhône-Alpes et 58% en France).

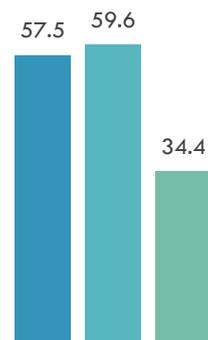


Figure 4. Taux de décisions favorables rendues sur des recours Daho déposés en 2018

Source : HCLPD (2018) – TS1 bis (cohorte) – Annexe 9

■ France ■ Rhône-Alpes ■ Isère

Encadré 2. DAHO : décisions de la CoMed contestées au tribunal administratif de Grenoble (Décision n°1507681 du 12/05/2017 – Annexe 3)

En avril 2017, à l'occasion d'une audience visant à faire annuler une décision négative de la Commission de médiation concernant un recours Daho, le tribunal administratif de Grenoble a accepté que des considérations relatives aux perspectives d'insertion du requérant étranger soient prises en compte par la Commission de médiation.

« Considérant que le droit à l'hébergement opposable (...) ne constitue qu'une simple modalité du droit au logement défini à l'article L.300-1 du code de la construction et de l'habitation, qui exige que le demandeur réside sur le territoire national de manière régulière ; que si le III de l'article L.441-2-3 du code de la construction et de l'habitation permet à la Commission d'écarter la condition de la régularité du séjour du demandeur pour apprécier le caractère urgent et prioritaire de la demande d'hébergement d'un ressortissant étranger, il appartient toutefois à ladite Commission d'apprécier les garanties d'insertion présentées par le demandeur pour accéder à sa demande d'hébergement » **Jugement n°1507681, rendu par le tribunal administratif de Grenoble, le 12 mai 2017**

En mentionnant des « garanties d'insertion », la décision rendue par le tribunal administratif de Grenoble contrevient au principe d'inconditionnalité de l'hébergement consacré par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, et dépasse en outre le cadre prévu par la loi définissant les termes du Droit à l'hébergement opposable. En effet, l'article III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation précise que la Commission peut rendre une décision favorable et préconiser « l'accueil dans une structure d'hébergement » quand bien même « le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour ».

Des pratiques du service instructeur questionnées par les acteurs de l'accompagnement social et juridique

Pour les acteurs de terrain, les faibles taux de priorisation Dalo et Daho sont liés aux pratiques du service chargé d'instruire les dossiers ainsi qu'aux décisions prises par la Commission de médiation. Il semblerait notamment que des pièces justificatives non-obligatoires soient demandées aux ménages afin que la Commission de médiation s'assure du bienfondé de leur priorisation. Pour les acteurs de l'accompagnement, cette pratique traduit une tendance institutionnelle à la défaveur des requérants.

« Il y a une tendance du service instructeur à faire un peu de zèle je trouve » (Bénévole à la permanence Dalo⁶)

⁶ Parole recueillie lors du 12-14 organisé par Un Toit Pour Tous en décembre 2019 au sujet de la mise en œuvre du Dalo en Isère.

L'exigence du service instructeur isérois, réelle ou supposée, met à jour l'une des failles du Dalo-Daho, la loi n'ayant pas prévu de voie de recours pour contester une pratique de la Commission ou du service d'instruction. Seules les décisions prises peuvent être contestées.

« [En Isère] Tout est fait pour avoir des mauvais résultats, tout est fait pour que la Commission refuse des dossiers qui ailleurs dans tous les autres départements de France sont acceptés » (ville de Grenoble⁷)

Sans pouvoir affirmer un défaut d'impartialité de la part des instances chargées d'appliquer la loi sur le droit au logement et à l'hébergement, les témoignages et les doutes émis par les acteurs de terrain témoignent en revanche d'un besoin de transparence afin que les pratiques du Bald (chargé de l'instruction) et de la CoMed soient davantage lisibles.

Une observation et une analyse des décisions rendues difficiles

L'analyse des décisions prises par la CoMed en Isère semble révéler des particularités territoriales que l'on peine à expliquer en raison d'un manque de données disponibles à l'échelle locale.

A titre d'exemple, en 2018, 57% des ménages reconnus prioritaires Dalo ou Daho en Isère avaient déposé leurs recours au motif⁸ d'un délai de traitement anormalement long de leur demande de logement social, quand cela ne concernait que 28% des ménages reconnus prioritaires en Rhône-Alpes et 23% en France. A contrario, seuls 30% des ménages Dalo ou Daho du département avaient saisi la Commission au motif de l'absence de logement personnel/hébergement chez un tiers contre 46% à l'échelle régionale et 41% à l'échelle nationale.

Encadré 3. A Paris, des pratiques de la CoMed qui évoluent en faveur des requérants (DRIHL Paris et al. 2018).

Afin de réduire le nombre de recours Daho rejetés au motif d'absence de démarches préalables, la CoMed de Paris a mis en place, depuis la fin 2018, une nouvelle pratique « qui consiste à envoyer, dès réception du recours, un courrier aux requérants n'ayant pas réalisé de démarches d'inscription au SIAO Insertion. Ce courrier invite les requérants à effectuer cette démarche rapidement, afin de rendre une éventuelle reconnaissance [prioritaire et urgent] DAHO effective. Un délai d'un mois leur est laissé avant passage de leur dossier en Commission, contre 15 jours habituellement. Si les démarches SIAO [Insertion] ne sont toujours pas effectuées le jour de la Commission (pour des raisons qui peuvent dépendre de la saturation des services sociaux), la CoMed peut prendre en compte en tant que démarche préalable le fait d'avoir passé 3 appels au 115 dans les 3

⁷ Parole recueillie lors du 12-14 organisé par Un Toit Pour Tous en décembre 2019 au sujet de la mise en œuvre du Dalo en Isère.

⁸ Les ménages peuvent saisir la Commission de Médiation et prétendre au Dalo :

Suite à « un délai anormalement long » fixé par arrêté préfectoral (de 13 à 24 mois en Isère) pour les personnes qui remplissent les conditions d'accès au logement social et qui n'ont reçu aucune proposition adaptée dans ce délai en réponse à leur demande de logement,

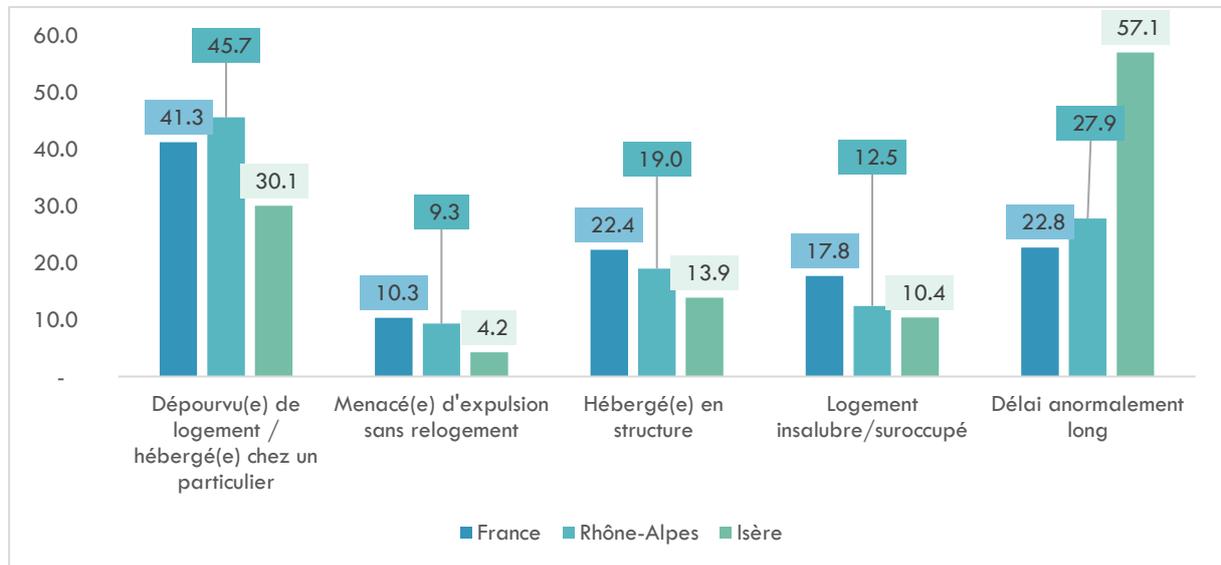
Sans condition de délai, pour les personnes

- Dépourvues de logement,
- Menacées d'expulsions sans relogement,
- Hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition, plus de 6 mois pour l'hébergement dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale, ou plus de dix-huit mois pour le logement de transition ou un logement-foyer.
- 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.

Plusieurs motifs peuvent être invoqués par un même ménage.

Figure 5. Part des motifs invoqués par les ménages ayant été reconnus prioritaires Dalo et Daho en 2018 (plusieurs motifs possibles) (pourcentages).

Source : HCLPD (2018) - TS1 bis (cohorte) – Annexe 11



Comment expliquer qu'en Isère, l'occurrence des motifs représentés parmi les décisions favorables diffère tant de ce qui est observé à d'autres échelles géographiques ? L'explication réside-t-elle dans la nature des recours déposés par les ménages isérois ? Ces derniers ont-ils plus tendance à saisir la Commission au motif de délai anormalement long que les autres ménages français ? Sans connaître le nombre de recours reçus par motif (données dont nous ne disposons plus depuis 2016), ces questions restent sans réponse.

Encadré 4. Données utiles pour améliorer l'observation et l'analyse de la mise en œuvre du Dalo-Daho en Isère

- Situation résidentielle antérieure au dépôt des recours reçus, priorités, et ayant conduit au relogement du ménage
- Situation familiale et composition des ménages dont les recours ont été reçus, priorités, et ont conduit au relogement
- Motifs des recours reçus, priorités et ayant conduit au relogement du ménage
- Délais de traitement des recours

3. QUELS RÉSULTATS POUR LES MÉNAGES AYANT ÉTÉ RECONNUS PRIORITAIRES AU TITRE DU DALO OU DU DAHO ?

L'Etat est réservataire de 30% des logements sociaux produits avec 25% devant être consacrés pour loger les ménages considérés prioritaires par l'article L441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation, dont font partis les ménages Dalo (CGET 2017) (et 5% consacrés au logement des fonctionnaires).

Bien que l'Etat ne soit réservataire d'aucune place d'hébergement, il reste également responsable de l'accueil des ménages reconnus prioritaires au titre du Daho. Pour cela, il transmet dans un premier temps les dossiers des ménages Daho au SIAO, service chargé d'attribuer les places d'hébergement. Si aucune place n'a été proposée au ménage suite à cette désignation, le préfet peut, dans un deuxième temps, se substituer au SIAO et attribuer lui-même un hébergement au demandeur (Association Dalo).

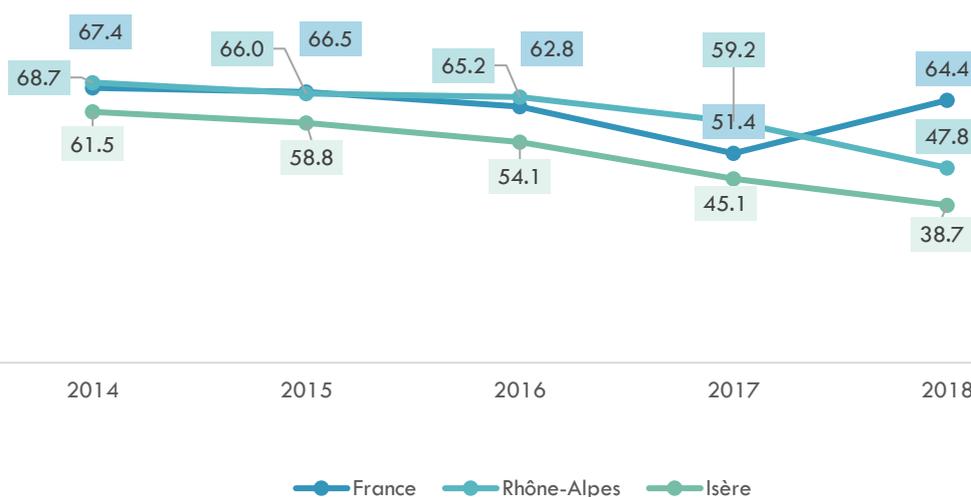
a. Un droit au logement opposable de moins en moins effectif en Isère

Un taux de relogement qui a perdu 22 points en 4 ans...

En 2018, 39% des ménages reconnus prioritaires par la Commission de médiation au titre du Dalo ont été relogés dans le cadre de cette procédure⁹ (soit 92 ménages sur 238)¹⁰. Ce taux de relogement effectif s'inscrit dans une tendance à la baisse observée depuis 2015 : en quatre ans, le part des ménages Dalo relogés a diminué de 23 points en Isère. Sur cette même période, le taux de relogement du département reste inférieur à celui de la région et de la France.

Figure 6. Evolution des taux de relogement Dalo (pourcentages).

Source : HCLPD – TS1 Bis cohorte (2014-2017) – TS1 (2018) – Annexe 12



⁹ 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 semblent avoir trouvé un logement de façon indépendante (53 ménages « qui ne sont plus à relogés » sur 238).

¹⁰ Ces chiffres sont à lire avec précaution puisqu'ils ne sont pas en cohorte, contrairement à ceux de la période 2014-2017. Les taux de relogements 2018 sont amenés à évoluer.

...Qui pourrait être revu à la hausse en tenant compte des ménages relogés indépendamment de la procédure Dalo

Toutefois, ces données peuvent être nuancées si l'on tient compte du nombre de ménages reconnus prioritaires par la Commission de médiation qui ont été relogés en dehors de la procédure Dalo. Il semblerait en effet que la reconnaissance Dalo, voir le simple fait qu'un recours ait été déposé permette à certains ménages d'accéder plus rapidement à un logement dans le cadre des dispositifs de droit commun. Cependant, sans connaître le nombre de requérants concernés par cette situation, il nous est difficile d'évaluer l'ampleur du phénomène ni de savoir avec certitude si le recours Dalo sert effectivement de levier ou si ce relogement intervient simplement à la suite des démarches entreprises précédemment par le ménage.

b. Mais des obstacles au relogement mal identifiés

Une baisse des relogements qui ne semble pas liée à la tension du parc

Comment expliquer cette évolution à la baisse dans le cadre de la procédure Dalo ? La tension du parc social en Isère suffisent-elle à justifier la faible effectivité du relogement des ménages reconnus Dalo ?

En 2018, l'Isère enregistre un taux de relogement des ménages Dalo inférieur de 26 points à celui de la France, bien que le département affiche un indice de tension du parc social moindre (3,5 en Isère contre 4,6 en France). La comparaison avec Paris est plus parlante encore : en 2018, 79% des bénéficiaires Dalo de la capitale ont été relogés (DRIHL Parois et al. 2019) dans le cadre de la procédure bien que la ville subisse une pression nettement plus forte que le département isérois, avec une attribution de logement social pour 16 demandes (APUR 2018).

Avec environ 2 000 logements disponibles annuellement sur le contingent préfectoral, les 238 ménages Dalo à reloger ne semblent pas bousculer la prise en charge des autres ménages prioritaires : en 2018, les ménages Dalo n'impliquaient de mobiliser que 12% du contingent préfectoral.

Encadré 6. Les relogements Dalo sur le parc ACTIS (2018)

En 2018, 36% des attributions ACTIS concernaient des ménages prioritaires (377 attributions prioritaires pour 1 022 attributions totales). 33 attributions ont concerné des ménages prioritaires au titre du Dalo. Elles représentent 9% des attributions prioritaires et 3% de l'ensemble des attributions ACTIS.

Encadré 5. Les relogements Dalo sur le parc de la SDH (2018)

La même année, 50 candidats ont été présentés au titre du DALO en Commission d'attribution de la SDH, contre 20 en 2017. Cependant, 26 d'entre eux ont refusé l'offre de logement qui leur a été proposée (soit un taux de refus de 52%).

La capacité du contingent isérois à absorber les relogements Dalo est également visible à travers les offres de logements faites aux bénéficiaires Dalo : 77% des ménages priorisés par la Commission de

médiation en Isère ont reçu une proposition de logement¹¹ (Figure 7 ; Annexe 13). Comment expliquer cependant que seulement la moitié de ces offres aient conduit au relogement effectif d'un ménage¹² ?

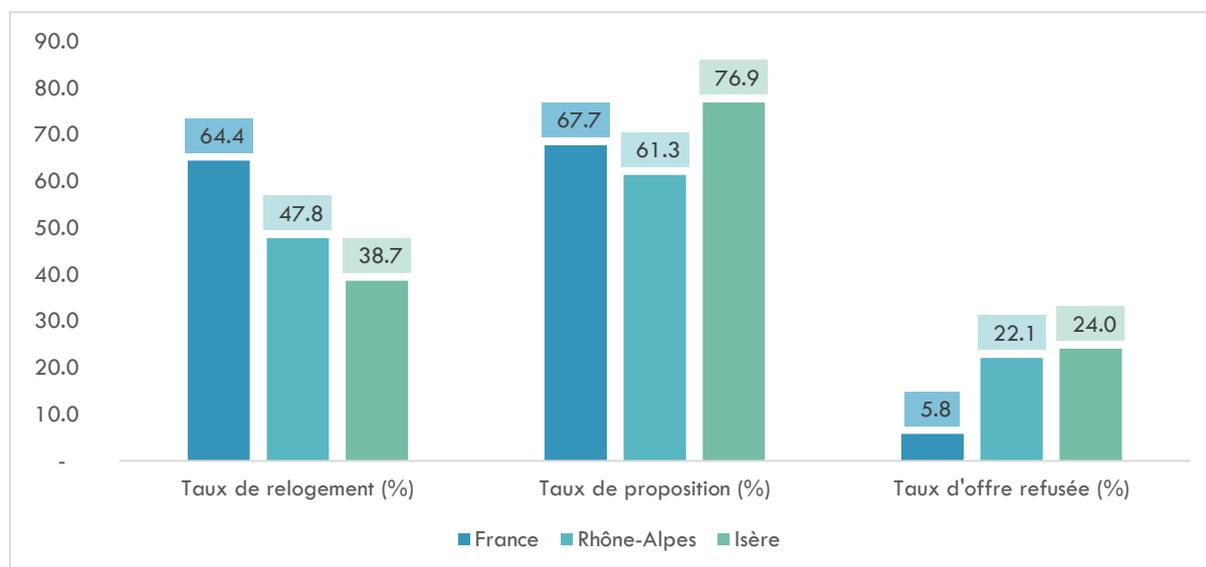
Un nombre d'offres de logement refusées par les ménages qui interroge, mais qui ne suffit pas à expliquer le faible taux de relogement isérois

L'écart observé entre les offres faites (183) et les offres acceptées (92) peut en partie s'expliquer par le taux de refus des ménages : 24% des propositions ont été refusées en 2018 (soit 44 refus / 183 offres). Avant de s'attarder sur ce taux de refus élevé, il convient de préciser les limites explicatives de ce chiffre : compte tenu des données partielles dont nous disposons, les offres déclinées par les ménages ne suffisent pas à rendre entièrement compte du taux de relogement enregistré en Isère :

183 offres totales = 92 acceptées + 44 refusées + 47 offres pour lesquelles on ne dispose d'aucune information

Figure 7. Le relogement des ménages reconnus prioritaires Dalo en 2018 (pourcentages)

Source : HCLPD (2018) - TS1 - Annexe 13



Pourquoi en Isère, plus qu'à l'échelle nationale, les ménages refusent-ils les offres de logement ? Une des explications possibles réside dans la structure de l'offre disponible sur le département. En effet, en Isère « les attributions de logements sont (...) majoritaires dans des Zones Urbaines Sensibles, certains bailleurs sociaux ayant plus de la moitié

Encadré 7. Données utiles pour une meilleure compréhension de la baisse des relogements Dalo en Isère

- Structure de l'offre de logement proposée aux ménages Dalo ;
- Propositions de relogements faites par le Bald – mobilisation du contingent préfectoral ;
- Décisions prises par les Commissions d'attribution ;
- Raisons pour lesquelles des ménages prioritaires refusent des offres de logement.

¹¹ Soit 183 offres pour 238 ménages reconnus prioritaires.

¹² Suite aux 183 offres faites, 92 ménages ont été relogés.

de leur parc situé en ZUS » (Merlet et al. 2010). Or, selon une étude réalisée en 2010 sur l'agglomération grenobloise, 35% des refus de logement social sont motivés par des raisons liées au quartier (sentiment d'insécurité, sentiment de mériter un meilleur lieu d'habitation, craintes liées à la réputation des services, notamment des écoles, etc...).

Le faible nombre de ménages Dalo relogés en ZUS en 2018 (3 ménages) semble renforcer l'hypothèse selon laquelle les d'offres de logement refusées résulteraient en grande partie de la structure de l'offre. En effet, étant peu probable que seulement 3 logements situés en ZUS aient été proposés aux ménages Dalo, le faible pourcentage de ménages effectivement relogés sur ces zones semble témoigner des décisions de certains ménages de refuser l'offre qui leur est faite.

Encadré 8. Offres de logement refusées dans le cadre de la procédure Dalo : explications et conséquences en Isère

Généralement, les ménages déclinent les offres de logement lorsque celles-ci ne correspondent pas à leurs besoins. De telles propositions peuvent être contestées par le ménage devant le tribunal administratif à condition qu'il puisse prouver que le logement proposé est inadapté à sa situation économique, sociale ou géographique. En revanche, les refus qui seraient motivés par les « attentes » du ménage plus que par ses « besoins » sont jugés illégitimes. En déclinant, par exemple, une offre de logement situé dans un quartier « sensible », le ménage met en doute, aux yeux de l'état et de la Commission de médiation iséroise, le caractère urgent de sa demande de logement. Le refus est alors sanctionné par « l'abrogation de la décision ayant reconnu le caractère prioritaire de la demande » (Babin et al. 2019). Cependant, les ménages ne mesurent pas toujours les conséquences que peuvent engendrer leur refus.

« 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. » (Annexe 14 - fiche argumentaire n°2 – Association Dalo)

Encadré 9. Pistes de solutions possibles pour diminuer le refus des ménages

Face au taux élevé d'offres de logement refusées, plusieurs pistes d'amélioration peuvent être proposées, tant du côté de l'accompagnement aux ménages en leur permettant de mieux comprendre le fonctionnement de l'attribution des logements sociaux, que du côté des pratiques de la Commission de médiation et des services chargés du relogement.

Ne plus tenir compte des offres refusées par les ménages

A Paris, les ménages Dalo peuvent refuser les offres proposées sans que cela ne leur porte préjudice : depuis 2017 aucune trace n'est gardée des refus, et « tous les ménages restent donc à reloger (...) jusqu'à leur relogement effectif » (DRIHL Paris et al. 2019)).

Permettre aux ménages Dalo de se positionner eux même sur les logements disponibles via la location active

La location active a replacé le choix des ménages au cœur de l'attribution des logements sociaux en permettant à ces derniers de se positionner eux-mêmes sur les logements qu'ils souhaitent louer. La location active rompt avec le système d'attribution classique, « bureaucratique et opaque » : l'offre est plus lisible pour les ménages, les délais d'attente sont réduits et le taux de refus des ménages minime.

Dans le cadre du protocole métropolitain de location active, mis en place sur la métropole grenobloise depuis le 2 mai 2017, 33% des attributions de logement social ont été réalisées via de la location active en 2018, et 45% de ces attributions concernaient des logements situés dans des Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville.

Soulignons par ailleurs que la location active expérimentée par l'Opac38 en 2016 avait permis d'observer une forte diminution du taux de refus des ménages (passant de 27% dans le cadre des attributions classiques à 7% pour les attributions réalisées en location active) ainsi qu'une réduction du délai de relogement des logements (63 jours en moyenne contre 117 en attribution classique).

Afin d'en savoir plus sur les liens qui résident entre les refus des ménages et la structure de l'offre disponible en Isère, il conviendrait de connaître les caractéristiques des logements proposés aux ménages Dalo, ainsi que les raisons avancées par les ménages lorsqu'ils déclinent l'offre de logement qui leur est faite.

c. Problématiques d'hébergement des prioritaires Dalo

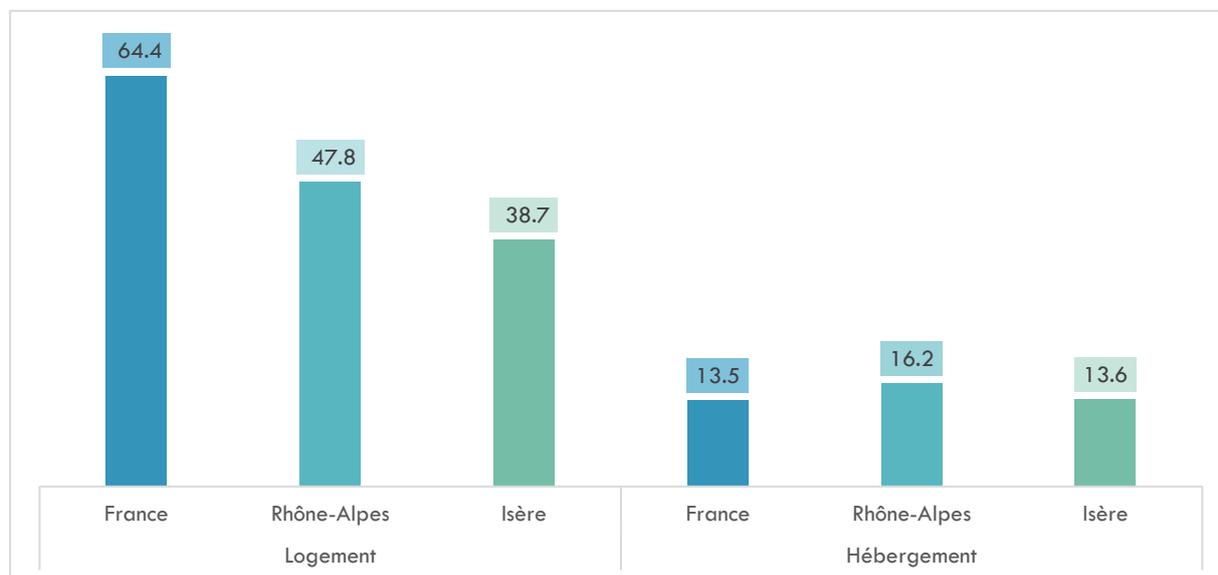
L'hébergement des ménages Dalo est un enjeu compte tenu de la précarité des demandeurs qui requièrent une réactivité dans la solution proposée. Pourtant, cette procédure implique des délais relativement longs¹³ qui répondent mal à l'urgence des ménages.

Des données inquiétantes mais qui restent à fiabiliser

Les taux d'hébergement des ménages reconnus prioritaires Dalo sont extrêmement faibles en France, comme en Isère. Selon les données dont nous disposons, seuls 9 ménages sur les 66 reconnus prioritaires dans ce département ont bénéficié d'une place en structure d'hébergement en 2018, soit un taux d'hébergement de 13,6%, similaire à celui de la France et proche du taux enregistré en Rhône-Alpes.

Figure 8. Taux de relogement et d'accueil des ménages reconnus prioritaires par la Commission en 2018 (pourcentages)

Source : HCLPD (2018) – TS1 – Annexe 13



Des doutes sont toutefois à émettre concernant la fiabilité de ces chiffres. Il est en effet possible que le SIAO ait relogé davantage de ménages prioritaires mais que le Bald n'ait pas saisi cette information dans la base de données relative aux procédures Dalo. Néanmoins, l'accueil des ménages priorités au

¹³ Délai de 6 semaine dans le traitement du recours Dalo et délais de 6 semaines supplémentaires pour se voir attribuer une place dans un hébergement d'urgence ou d'insertion ou de 3 mois pour un logement de transition)

titre de l'hébergement semble de toute façon peu effectif en raison de l'insuffisance des places disponibles.

Des obstacles structurels : un dispositif d'hébergement saturé

Les places du SIAO sont extrêmement tendues en Isère avec seulement 25% des demandes d'hébergement d'urgence satisfaites en 2018, et 22% des demandes d'hébergement d'insertion dont l'orientation a été acceptée¹⁴ (SIAO 2019). Face à ce manque de places et à la détresse des ménages sans-domicile, le Daho offre-t-il une réponse satisfaisante ?

Pour des acteurs engagés auprès des ménages mal-logés, le Daho demeure utile pour ceux qui habitent en squat ou en campement et qui risquent d'être expulsés : être reconnu prioritaire par la Commission de médiation facilite leur prise en charge et leur relogement. Malgré ces retombées positives, le recours au Daho pose question sur le territoire métropolitain, lieu d'expérimentation de la politique Logement d'Abord. En effet, pour certains acteurs, se saisir du droit à l'hébergement opposable entretient le système « en escalier¹⁵ » et retarde l'accès des ménages à un logement indépendant. Face à la tension qui pèse sur l'hébergement, la solution consisterait alors plutôt à investir dans la création de logements abordables et à orienter directement les ménages en attente d'hébergement vers un logement.

Des obstacles d'ordre opérationnel liés à la précarité des ménages Daho et aux problèmes de coordination des différents acteurs amenés à intervenir dans la mise en œuvre des décisions prises par la Commission de médiation

Outre le manque de places d'hébergement disponibles en Isère, l'accueil des prioritaires Daho se heurte également à des problèmes d'ordre opérationnel.

L'un d'entre eux tient en une inadéquation entre les moyens dont dispose le SIAO pour contacter les ménages Daho, et les conditions de vie précaires qui empêchent ces derniers d'être toujours joignables par téléphone ou par courrier. Aussi, il peut arriver que des ménages ne soient jamais informés des places d'hébergement que le SIAO souhaite pourtant leur proposer. S'ajoute à ce problème, des écueils dans la transmission d'informations entre le Bald et le SIAO. Actuellement¹⁶ le service chargé d'orienter les demandeurs vers des places d'hébergement dispose d'une liste composée d'une dizaine de ménages prioritaires Daho pour lesquels le Bald n'a transmis aucune coordonnée.

Au-delà du manque de places d'hébergement, l'accueil des prioritaires Daho semble donc se confronter à des problèmes liés à l'organisation et à la communication des différents acteurs amenés à intervenir dans la mise en œuvre des décisions prises par la Commission de médiation.

¹⁴ Hébergement d'urgence : 1 129 ménages orientées pour 4 530 ménages en demande / Hébergement d'insertion : 371 orientations acceptées pour 1 637 ménages enregistrés en 2018

¹⁵ Le système en escalier « conduit les personnes sans domicile à passer de l'hébergement d'urgence à l'hébergement d'insertion, puis par diverses formules d'habitat transitoire et de logement d'insertion, avant d'accéder à un logement ordinaire, particulièrement coûteux et pénalisant pour les personnes. » (Fondation Abbé Pierre 2019).

¹⁶ Décembre 2019

PARTIE 2. DE LA CRÉATION DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE AUX CONDITIONS DE SA MISE EN ŒUVRE

« [l'application de la loi Dalo nécessite] la mobilisation de nombreux acteurs du logement, de l'hébergement et plus généralement du secteur social et juridique, pour informer les publics bénéficiaires, évaluer leur situation, les soutenir dans leur démarche, et enfin, leur proposer une solution de logement ou d'hébergement adaptée. L'effectivité du droit au logement opposable dépend donc d'une réelle implication et d'un bon fonctionnement des services sociaux, des lieux d'accès aux droits, des réservataires, des bailleurs, des instances diverses à commencer par la COMED, etc. » (Babin et al. 2019).

1. UNE MISE EN ŒUVRE DÉPENDANTE DES INITIATIVES LOCALES

Les associations ont occupé une place importante dans l'adoption et l'élaboration de la loi Dalo (Houard 2012), et elles continuent aujourd'hui à s'impliquer dans la mise en œuvre de ce droit en accompagnant les ménages dans la constitution et le suivi de leurs recours. En outre, elles jouent un rôle de garant en veillant à la juste application de ce droit en participant aux comités de suivi et en siégeant à la Commission de médiation.

Le rôle des initiatives locales dans l'accompagnement des ménages

L'accompagnement des ménages souhaitant faire valoir leur droit au logement opposable est essentiel compte tenu de la complexité et des exigences des démarches administratives et juridiques qui conditionnent le recours à ce droit. Il est en effet difficile pour des requérants maîtrisant mal les langages et les temporalités administratives et juridiques de remplir un formulaire long de 14 pages, d'y joindre de nombreuses pièces justificatives (éventuellement d'en ajouter dans des délais impartis lorsqu'une pièce est manquante ou que la CoMed souhaite disposer davantage d'éléments pour prendre sa décision), voire de faire appel à un avocat pour saisir le tribunal administratif. Tous les requérants n'étant pas également armés pour réaliser ces démarches, l'accompagnement dont ils peuvent bénéficier constitue un élément clé de l'effectivité de leur droit au logement, au même titre que peut l'être son opposabilité (Roman 2013).

En Isère, compte tenu des difficultés que rencontrent certaines catégories ménages pour accéder à un travailleur social mais aussi des réticences que peuvent avoir les acteurs du social à mobiliser le Dalo-Daho (voir partie II.2.), l'accompagnement à ce droit est largement réalisé par des associations spécialisées dans les questions de logement.

Sur le département, une dizaine d'associations sont agréées pour accompagner les ménages dans la constitution d'un recours amiable porté devant la CoMed. Parmi elles, l'association UTPT tient une permanence hebdomadaire depuis le début de la mise en œuvre du Dallo. En 2018, elle a reçu 178 ménages et a accompagné 127 d'entre eux dans la constitution de leur recours amiable – les autres ayant été orientés vers d'autres solutions (PALHDI, SIAO etc.).

Encadré 12. Les activités de la permanence Dallo-Daho de l'association Un Toit Pour Tous

La permanence d'Un toit pour tous a été mise en place pour informer les ménages souhaitant déposer un recours Dallo ou Daho et les accompagner dans la constitution de leur dossier. Les bénévoles qui animent cette permanence peuvent également conseiller les ménages sur d'autres démarches et les réorienter, si besoin, vers un interlocuteur plus adapté (vers l'EJM en cas de recours contentieux par exemple).

Parmi les 178 ménages reçus à la permanence en 2018, 49% ont sollicité la Commission pour déposer un recours Dallo, et 20% pour un recours Daho. En tout, 133 recours ont été constitués. Le temps fort de la permanence a eu lieu avant l'hiver, avec 79 ménages reçus entre septembre et décembre soit près de la moitié des ménages reçus dans l'année. Cette période est aussi marquée par une hausse du nombre de recours hébergement constitués.

Soulignons qu'un tiers des ménages venus à la permanence pour constituer un recours Dallo a exprimé être sans logement personnel, et un tiers était concerné par des délais anormalement longs (un ménage peut motiver son recours par plusieurs motifs).

Encadré 11. Associations agréées pour accompagner les ménages dans la constitution de leur recours Dallo-Daho en Isère.

Depuis 2008, une dizaine d'associations sont agréées en Isère pour accompagner les ménages dans la constitution de leur recours Dallo.

Un toit pour tous – 04 76 09 26 56 – contact@untoitpourtous.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

A l'exception le DAL qui travaille conjointement avec un bureau d'avocat spécialisé dans le droit au logement depuis plusieurs années, la permanence d'UTPT comme la majorité des associations iséroises accompagnant au Dallo manquaient de ressources pour accompagner les ménages dans des recours contentieux visant à contester

Encadré 10. Les activités des permanences de l'association Droit au logement 38

Le DAL dispense un double accompagnement administratif et juridique au Dallo-Daho et propose un appui plus large portant sur les diverses problématiques de mal-logement auxquelles les ménages peuvent être confrontés. En 2018, le DAL 38 a accompagné 63 ménages :

Situations de locataires Mal logés 19

Situation d'expulsions locatives 6

Famille et/ou personnes seules sans logements 22

devant le tribunal administratif les décisions de la Commission ou l'absence de proposition de logement adapté censée être faite par l'Etat. En 2018, l'Equipe Juridique Mobile, initiative portée par la ville de Grenoble et la Faculté de droit, est venue combler ce manque en mobilisant une dizaine d'avocats autour du Dalo et en proposant un accompagnement aux recours contentieux. En élargissant le champ des ressources disponibles pour aider les ménages à faire valoir leur droit au logement devant le tribunal administratif, cette initiative locale participe à rendre ce droit plus effectif sur le territoire métropolitain.

Encadré 13. Les activités de l'Equipe Juridique Mobile (EJM)

L'équipe Juridique Mobile est composée d'étudiants en Master 2- Contentieux des droits fondamentaux, d'une travailleuse paire, d'une juriste, d'une travailleuse sociale et d'un responsable d'équipe.

Cette équipe vise à réduire le non-recours au DALO/DAHO d'une part en accompagnant vers des recours juridiques les ménages lésés de ce droit et qui de toute évidence auraient dû en bénéficier ; d'autre part, en remobilisant les acteurs du social et les ménages isérois autour de ce droit. Depuis sa création en juin 2018, elle 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.

Le rôle des initiatives locales dans le suivi de la mise en œuvre du Dalo

En plus de permettre aux associations de siéger à la Commission de médiation, la loi Dalo a prévu qu'elles puissent mener un travail de veille en participant à un comité de suivi national de la mise en œuvre du Dalo au côté du HCLPD. En centralisant les bonnes et moins bonnes pratiques observées dans les différents départements, ce comité de suivi travaille à uniformiser les « doctrines » des CoMed (Deffairi 2014) et constitue une instance d'interpellation privilégiée en étant chargée de rendre annuellement au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre du Dalo.

A l'échelle des départements, des comités de suivi locaux ont également été créés sur l'initiative d'associations locales. En Isère, le comité de suivi suit statistiquement la mise en œuvre du Dalo, les décisions de la CoMed, et les relogements effectués par l'Etat. Il confronte ensuite ces données aux expériences et aux points de vue des acteurs de terrain. Il s'agit de veiller collectivement à une juste application de ce droit à l'échelle locale.

Via leur rôle au sein des comités de suivis, au sein de la CoMed et via leur travail d'accompagnement, les associations participent donc à la fois à l'amélioration et à la mise en œuvre du Dalo.

Cependant, malgré la voix qui leur est accordée, l'Etat conserve un pouvoir discrétionnaire qui limite leur poids en rendant difficile l'accès à certaines informations et en modérant leur participation à la prise de décisions (Deffairi 2014).

2. L'EJM, UNE INITIATIVE LOCALE POUR REMOBILISER LES ACTEURS DU SOCIAL À SE SAISIR DU DALO-DAHO

a. Un droit peu mobilisé par les acteurs de l'action sociale : pratiques et représentations en question

Parmi les ménages qu'accompagnent le Dal et la permanence Un Toit Pour Tous, nombreux sont ceux qui ont été orientés par leur référent social. Ce constat n'est pas propre à l'Isère, mais semble concerner la majorité des départements français. A ce titre, le comité de veille Dalo de l'Île de France appelait les associations à « rester vigilantes pour ne pas se substituer aux services sociaux, [à] favoriser l'accès aux droits en veillant à ce que les services sociaux assurent leur mission d'information et d'accompagnement ». Mais comment expliquer que ces acteurs du social, pourtant qualifiés pour aider les ménages à accéder à leurs droits, n'accompagnent pas directement les ménages dans la constitution de leurs recours Dalo-Daho ?

Les différents usages (ou non-usage) du Dalo par les travailleurs sociaux peuvent s'expliquer par les représentations qu'ils se font de ce droit, mais aussi de leurs missions et des publics qu'ils accompagnent.

Recours ni mobilisé ni proposé : un droit au logement qui peut gêner le parcours d'insertion du public accompagné

Pour les travailleurs sociaux chargés d'accompagner les ménages en situation de grande exclusion, il est préférable d'établir un diagnostic social avant de recourir au Dalo : il s'agit d'évaluer l'ensemble des difficultés rencontrées par le ménage et d'en apprécier l'urgence. Or, bien souvent, « la restauration du lien à la société » prévaut sur l'accès au logement (Martin 2016). Ce processus de réinsertion est composé de paliers qu'ils considèrent être nécessaires de franchir avant de pouvoir accéder à un logement (Martin 2016). Cela sous-entend que certaines difficultés doivent être traitées en amont de l'accès au logement sous peine de nuire à la capacité à habiter des ménages et à leur réinsertion. Dans ce contexte, le recours Dalo perturbe le parcours d'insertion des ménages tel que le conçoivent les travailleurs sociaux qui les accompagnent. Dès lors, le Dalo n'est ni mobilisé, ni même proposé au ménage.

Recours proposé mais pas mobilisé : une procédure qui peut gêner la relation d'accompagnement

Dans le cadre d'une étude menée dans les accueils de jour de la métropole grenobloise, D. Laumet (2013) explique que « pour qu'un droit soit mobilisé par les acteurs [de l'accueil de jour], il faut qu'il soit « économique » : peu couteux en temps et fiable », sous peine de mettre à mal les liens de confiance tissés avec les usagers et de contrevenir aux missions principales de la structure, à savoir ici, garantir un accueil inconditionnel et anonyme. Or, le Dalo ne semble pas répondre cet enjeu : il engage une procédure longue et compliquée, dont l'issue n'est pas garantie au vu du faible taux de décisions favorables rendues par la Commission de médiation. A. Martin (2016) partage le même constat : recourir à ce droit semble gêner les missions des travailleurs sociaux qui interviennent auprès des ménages confrontés à des situations de grandes exclusions. Pour elle, cela tient au fait que les travailleurs sociaux

définissent leur mission « par le spectre du travail de relation, d'interrelation, d'expertise, au détriment de celui de l'action sociale dont l'accès aux droits fait partie » (*Ibid*).

Dans ce contexte, ce n'est pas le droit en lui-même qui nuit aux missions des travailleurs sociaux, mais plutôt le coût perçu de sa mobilisation. Aussi, si ces acteurs du social n'accompagnent pas directement les ménages dans la constitution de ces recours, ils les informent néanmoins de la possibilité qu'ils ont d'y recourir et les orientent vers un autre acteur, tels que les permanences Dalo. Pour ces acteurs du social, l'orientation semble être un « juste milieu » entre agir en faveur de l'accès aux droits des ménages et préserver la relation usager-professionnel sur laquelle repose le succès des autres missions de la structure. Cependant, en matière de droit au logement et à l'hébergement, ce travail d'orientation est peu efficace et vient renforcer des inégalités. Devoir solliciter un autre intermédiaire risque en effet d'ajouter un obstacle dans le parcours d'accès aux droits des ménages les plus précaires, et de les éloigner un peu plus du Dalo et au Daho.

b. Voir le Dalo-Daho comme un levier : le travail de l'EJM pour changer les représentations des acteurs du social

L'Equipe Juridique Mobile est née du constat de la très faible mobilisation du Dalo-Daho par les acteurs du social, et notamment les travailleurs sociaux qui accompagnent les ménages dans l'accès aux droits. Pour elle, le Dalo-Daho doit être vu comme un levier. Cette conception tient en partie au fondement de la loi Dalo puisque celle-ci a été conçue pour fixer à l'Etat une obligation de résultat, sanctionnée par des astreintes à verser aux ménages concernés ou au fond AVDL.

« En fait si toutes les personnes éligibles (...) s'emparaient de ce droit là, ça serait plus économique pour l'Etat de loger les personnes que de payer des astreintes des indemnités et d'avoir des centaines de recours sur le dos » (EJM¹⁷)

En dispensant des formations auprès des travailleurs sociaux, l'EJM encourage les professionnels et bénévoles du social à se saisir du Dalo-Daho pour faire valoir les droits au logement et à l'hébergement du public qu'ils accompagnent. Depuis sa création en juin 2018, l'EJM a permis de former 267 personnes issues de 48 structures différentes. Ce travail permet de changer progressivement les représentations et donc les pratiques de ces acteurs du social. A l'occasion d'un 12-14 organisé par l'association Un toit pour tous en décembre 2019 au sujet de la mise-en-œuvre du Dalo en Isère, des travailleurs sociaux formés par l'EJM ont témoigné de leur changement de regard, et ont notamment reconnu le rôle que peut jouer le Dalo-Daho pour faire remonter les besoins des requérants et réinscrire les plus exclus dans une démarche de recours à leurs droits.

Cependant, la démarche entreprise par l'EJM ne suffira pas à lutter contre le non-recours sans que l'accompagnement au Dalo-Daho n'intègre la formation initiale des travailleurs sociaux.

¹⁷ Parole recueillie lors du 12-14 organisé par Un Toit Pour Tous en décembre 2019 au sujet de la mise en œuvre du Dalo en Isère.

3. UN RECOURS EN JUSTICE PLUS ACCESSIBLE POUR LES MÉNAGES, MAIS UNE EFFECTIVITÉ DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE QUI CONTINUE DE POSER QUESTION EN ISÈRE

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'État 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.

a. Un nombre de recours contentieux en hausse grâce à la mobilisation d'acteurs associatifs et juridiques.

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).

La remobilisation des recours contentieux qui s'observe depuis 2017 s'explique par le travail d'acteurs associatifs et juridiques engagés pour le respect des droits à l'hébergement et au logement opposables. Parmi eux, un cabinet d'avocat, soutenu par des associations telles que le Dal, avait notamment plaidé 135 recours contentieux en une même audience pour contester les décisions de la Commission de médiation.

En 2018, la Ville de Grenoble s'est également saisie de la question du Dalo et de sa faible mobilisation en créant l'Équipe Juridique Mobile chargée d'aller à la rencontre des ménages privés de domicile personnel ou en situation de mal-logement, et de les accompagner pour faire valoir leur droit au logement ou à l'hébergement opposable auprès de la CoMed ou devant le tribunal administratif. Bien identifiée par les acteurs de l'accompagnement social, l'EJM permet également à ces derniers d'avoir une ressource sur laquelle s'appuyer pour se saisir des voies de recours juridiques existantes et contester les décisions de la Commission de médiation ou l'absence de logement proposé par l'État devant le tribunal administratif.

Depuis sa création, l'EJM a accompagné 98 ménages dans des demandes de pièces complémentaires et des recours gracieux et contentieux. Ce travail a notamment permis d'obtenir des décisions d'injonction pour le relogement des personnes par le tribunal administratif ou de faire annuler certaines décisions de la Commission de médiation. Plusieurs contentieux indemnitaires sont en attente d'audience à l'heure actuelle.

b. Mais peu de retombées positives pour les ménages malgré les avancées permises par le travail de l'EJM

Non-application des décisions prises par le tribunal administratif en faveur des ménages

Malgré un nombre de recours contentieux en augmentation, le nombre de ménages finalement reconnus prioritaires et relogés reste faible. D'une part, cela s'explique par l'importante proportion de recours rejetés par le tribunal et, d'autre part, par le fait que le juge ne se substitue pas à la Commission de médiation mais appelle seulement celle-ci à modifier sa décision. Or, en Isère, cette demande ne semble pas suffire : sur 26 décisions annulées par le tribunal, seuls deux ménages ont finalement été reconnus prioritaires après que la CoMed ait re-statué sur leur demande ; les 24 autres recours ont été rejetés une seconde fois.

Pourquoi la Commission de médiation, dans la majorité des cas, maintient-elle sa décision initiale ? Sa décision était-elle valable sur le fond ? Sinon, le tribunal ne pourrait-il pas adjoindre la Commission de rendre une décision favorable s'il juge que cette dernière a émis une décision contraire à la loi ?

Par ailleurs, il arrive également que les dossiers pour lesquels la Commission de médiation est appelée à rendre une nouvelle décision ne soient pas réexaminés par cette instance. Il semblerait que BALD, service instructeur du DALO en Isère, ne soit pas informé des décisions rendues par le tribunal administratif. De fait, la Commission n'est pas informée des recours sur lesquels elle doit re-statué.

L'Etat condamné à de multiples reprises en Isère grâce au travail de l'EJM

Face à la non-application par l'Etat et la CoMed des décisions prises par le tribunal administratif, l'Equipe Juridique Mobile et les avocats qu'elle a mobilisés autour du Dalo-Daho essayent malgré tout de faire bouger les lignes afin de rendre plus effectif le droit au logement et à l'hébergement opposable en Isère.

Face au non-respect de l'Etat de son obligation de relogement, l'EJM accompagne dorénavant les ménages dans le dépôt d'un deuxième recours en injonction. En d'autres termes, après avoir été condamné une première fois à verser une astreinte au fond national AVDL pour ne pas avoir proposé de relogement à un ménage Dalo, l'Etat peut être condamné une deuxième fois pour n'avoir toujours pas proposé de logement à ce ménage. Ces « injonctions d'injonction » menées par l'EJM et les avocats avec qui elle travaille sont des pratiques novatrices en matière du droit au logement et à l'hébergement opposable.

c. Un recours contentieux qui demeure risqué pour les ménages qui cumulent précarités économique, administrative et situation de mal-logement

Bien que la création et le travail de l'EJM aient permis à un plus grand nombre de ménages de recourir à la justice suite à leur passage en CoMed, les recours contentieux ne sont pas encore à la portée de tout le monde. En effet, selon la situation administrative du requérant, ce dernier peut être réticent à saisir le tribunal. Cela est notamment le cas pour les demandeurs d'asile déboutés, sans statut

administratif (« sans papier ») ou assortis d'une OQTF (obligation de quitter le territoire français) : ils craignent que leur situation administrative pâtisse d'un recours en justice intenté contre une instance proche de l'État telle que la CoMed. Les risques qu'encourent ces ménages pour faire valoir leur droit à l'hébergement devant le tribunal administratif interrogent les limites du Dalo. Le droit à l'hébergement n'est-il opposable que pour une partie de la population ?

PARTIE 3. LES MÉNAGES « PRIORITAIRES » : QUELLES ARTICULATIONS ENTRE LE DALO ET LES FILIÈRES PRIORITAIRES ?

1. LE DALO : UN DROIT À DISTINGUER DES DISPOSITIFS D'ACCÈS AU LOGEMENT

Le Dalo est parfois confondu avec les filières prioritaires. Pourtant, les deux reposent sur des principes différents. Le Dalo est un recours individuel que les ménages peuvent saisir pour faire valoir leur droit au logement lorsqu'ils n'ont pas réussi à y accéder par leurs propres moyens. Les filières prioritaires sont, quant à elles, des dispositifs, des outils créés par les collectivités publiques pour gérer la demande de logement social en tenant compte de l'urgence de certains ménages.

a. Les filières prioritaires : un moyen de gérer la demande

Les filières prioritaires sont apparues dans un contexte de tension du parc social. Il s'agissait de fixer à l'État une obligation de moyens pour gérer la demande de logements sociaux en priorisant les ménages les plus défavorisés, définis par des critères fixés par le Code de la Construction et de l'Habitation. Avec la loi Besson de 1990, ces filières prioritaires se sont organisées à l'échelle départementale, à travers le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD, PALHDI en Isère) élaboré conjointement par l'État et le Conseil départemental.

Depuis la loi Égalité et Citoyenneté (2017), la gestion de la demande de logement social est davantage territorialisée. Au sein de chaque EPCI, une conférence intercommunale du logement (CIL) « élabore les orientations en matière d'attributions » et fixe notamment les objectifs de relogement des ménages prioritaires et des ménages reconnus Dalo (CGET 2017). Ces orientations sont ensuite transposées dans une convention intercommunale d'attribution (CIA), « un document contractuel et opérationnel » qui formalise « les engagements des principaux acteurs en matière d'attributions de logements sociaux » de manière à répondre aux obligations nationales, notamment celle exigeant que chaque réservataire consacre au moins 25% de son contingent au relogement des ménages prioritaires (*Ibid*). Pour rappel, avant la loi Égalité et Citoyenneté, l'État était le seul responsable de ces ménages, bien qu'en pratique ils pouvaient déjà être relogés sur d'autres contingents.

Avec cette gestion officiellement territorialisée, les critères de priorité sont amenés à varier selon les besoins des ménages et la capacité du territoire à les absorber sans perturber le traitement « classique » des demandes de logement social. Ainsi, la CIA de la métropole grenobloise a ajouté des plafonds de

revenus aux critères définis nationalement par le CCH de sorte que les ménages prioritaires GAM (Grenoble-Alpes Métropole) représentent 32% de la demande de logement social du territoire – un pourcentage supérieur aux 25% obligatoires.

b. Le Dalo : plus qu'un dispositif, un droit garanti par l'Etat

Une distinction importante est à faire entre le PALHDI qui définit une obligation de moyens pour reloger les ménages défavorisés et le DALO qui « fixe à l'Etat une obligation de résultat dans la mise en œuvre d'un droit fondamental » (Annexe 14 - Association Dalo, fiche argumentaire n°10). Pourtant, ce droit et ces dispositifs entretiennent des similitudes qu'il est utile d'explicitier pour garantir une mise en œuvre effective de ce droit.

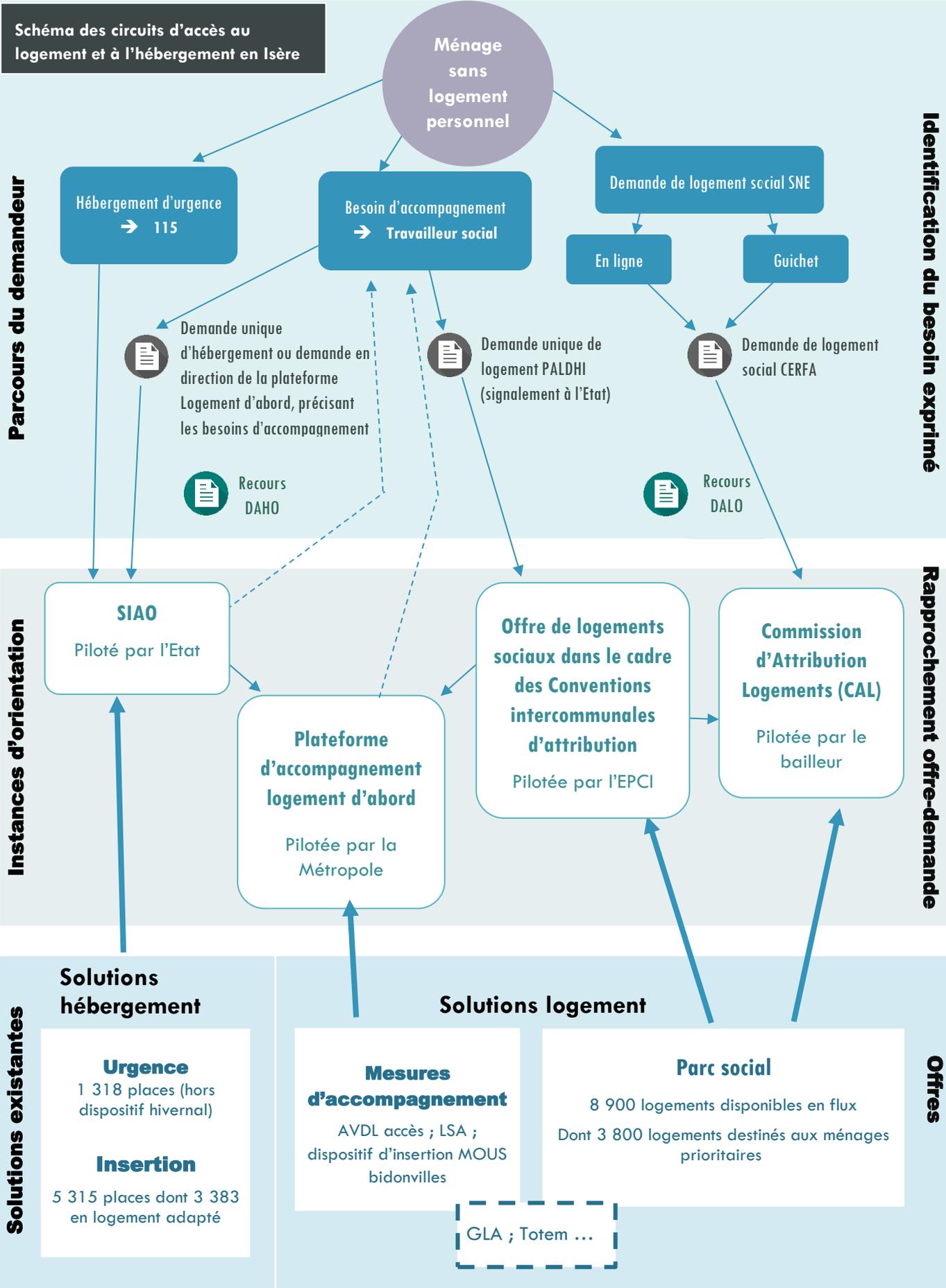
Des critères et une notion de priorité qui prêtent à confusion

La confusion entre le Dalo et les filières prioritaires réside dans le fait qu'il s'agisse dans les deux cas, et au nom de critères similaires, d'être reconnu prioritaire et d'accéder à ce titre à un logement. Cette confusion est d'ailleurs entretenue dans les textes portant sur la gestion des attributions : les ménages prioritaires et les bénéficiaires du Dalo y figurent côte à côte en tant que ménages devant être priorités dans le relogement. Pourtant, le Dalo est « un recours, justement, quand les dispositifs n'ont pas permis aux personnes d'accéder ou de se maintenir dans un logement ou un hébergement adapté à leurs besoins et leurs moyens » (Babin et al. 2019).

Et qui participent à une mise en concurrence des publics

Au nom de cette distinction [entre le Dalo et les filières prioritaires], la Commission de médiation de l'Isère tend à être plus exigeante envers les requérants que ne le prévoit la loi. Elle mobilise pour cela la notion d'urgence : répondre à un critère ne suffit plus pour être reconnu Dalo, il faut aussi prouver le caractère urgent de sa demande. Cette hiérarchisation des requérants rend compte d'une méfiance vis-à-vis des ménages qui mobiliseraient le DALO comme un « coupe file » et dont l'accès à un logement relèverait davantage d'une question de confort que d'urgence. C'est le soupçon qui pèserait, à titre d'exemple, sur un jeune saisissant la CoMed au motif d'un « hébergement chez un tiers » dans le but d'accéder à un logement indépendant et de quitter le domicile parental. Cette pratique participe à une concurrence des publics et fait obstacle à l'esprit de la loi de 2007 qui institue le logement comme un droit.

A ce titre, l'Association Dalo rappelle que la Commission est censée « examiner la situation du demandeur au seul regard du respect de son droit au logement », et non pas en comparant la situation du requérant à celles d'autres ménages dont la demande serait plus urgente ; « 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 » (Annexe 14 - Association Dalo, fiche argumentaire n°6)



2. LES RECOURS AU DALO RÉVÉLATEURS DE DISFONCTIONNEMENTS AU SEIN DU SYSTÈME PRÉVU POUR FACILITER L'ACCÈS AU LOGEMENT

Compte tenu des filières et dispositifs mis en place pour favoriser l'accès au logement des ménages en difficultés, comment expliquer que des ménages doivent recourir au Dalo pour obtenir un logement ? Au vu du public qui sollicite la permanence Un Toit Pour Tous pour saisir la Commission de médiation, la réponse semble résider dans les difficultés que rencontrent les ménages pour se saisir des différents dispositifs destinés à leur faciliter l'accès au logement.

Un recours pour les ménages qui ne peuvent pas entrer dans une filière prioritaire faute d'accès à un travailleur social

Pour accéder à la filière prioritaire prévue par le plan départemental, comme pour accéder aux dispositifs de la Plateforme Logement d'Abord prévue par la métropole grenobloise, le ménage doit préalablement passer par un travailleur social. C'est ce dernier qui entreprend les démarches nécessaires pour que la demande de logement soit reconnue prioritaire.

Or tous les ménages n'ont pas accès à cet accompagnement. Cela tient au défaut de lisibilité de l'offre sociale sur le territoire métropolitain (les bénévoles de la permanence Un Toit Pour Tous expriment des difficultés pour savoir vers qui orienter les ménages qui n'ont pas encore de référent social) ; à la longueur des délais d'attente pour obtenir un rendez-vous avec un travailleur social (au service isérois de lutte contre l'exclusion des familles (SILEF) les délais d'attente pour obtenir un premier rendez-vous sont actuellement d'une année) ; et à la disparition du service d'accueil dédié aux ménages isolés qui n'ont pas de logement (seuls ceux qui ont des droits RSA ouverts peuvent encore accéder aux Services locaux de solidarité (SLS)) .

En limitant l'accès à un accompagnement social, ces obstacles empêchent les ménages de passer par une filière prioritaire et soulignent donc l'importance de l'existence d'une voie de recours telle que le Dalo.

Encadré 14. Plateforme Logement d'abord : des critères d'accès contraignants

La philosophie du logement d'abord consiste à permettre aux ménages pour qui on présuppose généralement une « incapacité à habiter » d'accéder directement à un logement, sans ne plus avoir à passer par les diverses formes d'hébergement qui étaient jusqu'alors considérées comme préalables à une entrée dans un logement autonome.

Dans le cadre de la phase d'expérimentation de la politique Logement d'Abord, des critères d'accès ont été établis pour prioriser les ménages les plus précaires. Cependant, ils conservent certains codes de l'ancien modèle en excluant par exemple de la plateforme les ménages endettés dont les démarches n'auraient pas encore abouti à une décision de traitement des dettes, ou encore, les ménages qui détiennent déjà un bail. Cette dernière situation éloigne notamment les ménages hébergés dans une structure d'insertion qui ont un bail à leur nom, et les femmes victimes de violence toujours inscrites sur le bail du domicile conjugal. Ces critères, maintenus pour faciliter la transition entre les deux paradigmes et déconstruire progressivement les représentations que se font les bailleurs « des ménages à risques », peuvent en partie expliquer le fait des ménages recourent au Dalo sans être passés par des dispositifs de logement d'abord.

Connaissant cette problématique, la métropole grenobloise a élargi les lieux vers lesquels les ménages peuvent se tourner pour accéder à la plateforme qui organise l'attribution des logements dans le cadre de la politique du Logement d'Abord. Cette dernière étant destinée à un public en grande précarité, pouvant avoir en outre des réticences à solliciter un travailleur social, divers dispositifs d'aller-vers ont également été mis en place sur le territoire métropolitain pour encourager ce public à recourir à ses droits et lui permettre d'accéder au logement.

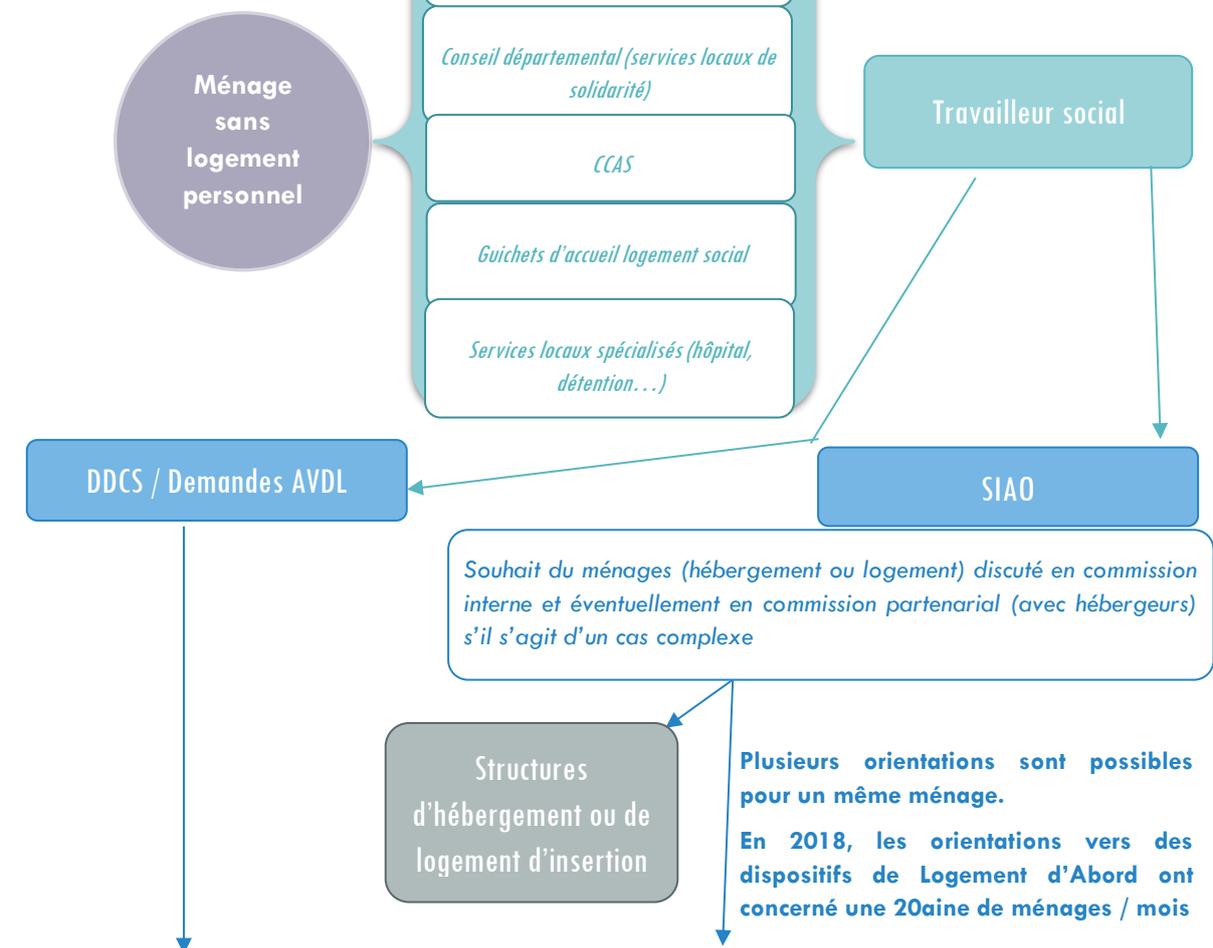
Un recours pour les ménages confrontés à un délai anormalement long

Outre les requérants confrontés à des situations de mal-logement, des ménages peuvent également saisir le Dalo lorsque leur demande de logement social est traitée dans un délai dit « anormalement long ». Contrairement aux autres, ceux-là n'ont pas accès aux filières prioritaires – à moins qu'ils soient également confrontés à une situation de mal-logement.

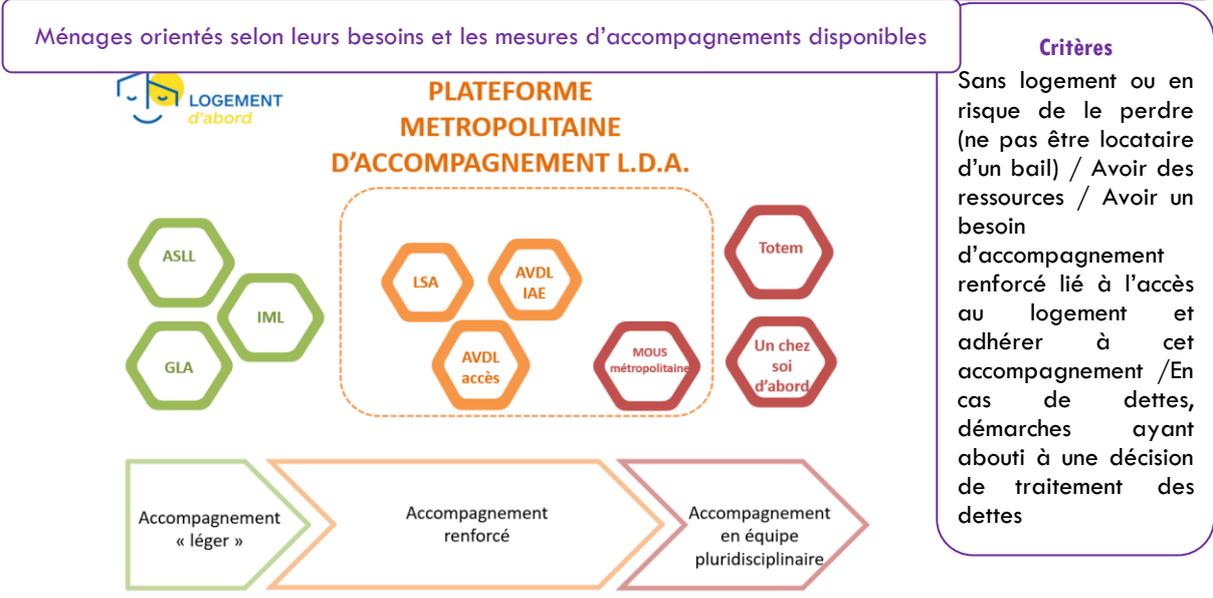
En Isère, il semblerait qu'une forte proportion des requérants Dalo soit dans cette situation¹⁸. Sachant que ce motif est principalement invoqué par des ménages en demande de mutation, le recours au Dalo témoigne ici d'un dysfonctionnement dans le traitement des demandes des ménages déjà locataires sur le parc social. En effet, le taux d'attribution de logement social en mutation est seulement de 21% en Isère, contre 34% en accès (SNE 2018). Cela s'explique notamment par le coût de gestion que représentent les mutations pour le bailleur et le taux de refus des ménages déjà locataires sur le parc social qui ont la possibilité d'attendre qu'un appartement répondant à tous leurs critères leur soit proposé. Toutefois, la demande de mutation peut aussi témoigner des difficultés que rencontrent les ménages pour se maintenir dans un logement qui n'est plus adapté à leurs moyens ni à leurs besoins. Or un délai d'attente trop long peut conduire ces locataires à contracter des dettes voire à quitter leur domicile sans solution de relogement.

¹⁸ Rappelons que 70% des ménages priorités au titre du Dalo en 2018 avaient sollicité la Commission de médiation au moins au motif d'un délai anormalement long.

Schéma d'accès de la plateforme Logement d'Abord – Grenoble-Alpes Métropole



Plateforme d'accompagnement Logement d'Abord



Source : Schémas de fonctionnement de la Plateforme Métropolitaine du Logement d'abord

Rapports

ACTIS. (2019). Bilan des attributions de logements 2018.

Babin, T., Gineste, J., Derraz, F., Le Neen, J.F., Pinel, V., Hoarau, M. (2019), Manuel pratique pour l'application du Dalo et du Daho en Île-de-France. Comité de veille Dalo Île de France (FAPIL, FNARS, Fondation Abbé Pierre, Secours Catholique)

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). (2017). *Fiche-repères : logement social, le document-cadre fixant les orientations et la convention intercommunale d'attribution issus de l'article 70 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.*

https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/fiche-repere_cia_2017_0.pdf

DRHIL Paris, Service Logement & Mission Dalo. (2019). Commission de médiation de Paris : rapport annuel 2018, Repères (6).

Fondation Abbé Pierre (FAP). (2019). Rapport sur l'état du mal-logement en France (24).

[https://www.fondation-abbe-](https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/reml2019_chapitre_2_logement_d_abord_def.pdf)

[Pierre.fr/documents/pdf/reml2019_chapitre_2_logement_d_abord_def.pdf](https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/reml2019_chapitre_2_logement_d_abord_def.pdf)

Ghiouane, A., Paci, M. (2019). La Nuit de la Solidarité, 1^{ère} Edition Janvier 2019. Observatoire de l'Hébergement et du Logement, Grenoble-Alpes Métropole.

Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL). (2018). Bilan des 10 ans d'application du droit au logement opposable 2008-2018, Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo en Isère.

SDH. (2019). Bilan des attributions et politique de peuplement, année 2018.

Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO). (2019). Rapport d'observation et d'analyse – Rapport 2019, données 2018.

Touchard, A. (2017). La Location active. Opac38. <https://www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/documents/2018-03/Pr%C3%A9sentation%20OPAC%2038.pdf>

Articles / Mémoires

APUR (2018). Une forte pression sur le parc de logement social de la Métropole du Grand Paris. Extrait du diagnostic du Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), (140)

<https://www.apur.org/fr/nos-travaux/une-forte-pression-parc-logement-social-metropole-grand-paris-extrait-diagnostic-plan>

Deffairi, M. (2015). Le rôle des associations dans la mise en œuvre de la loi Dalo. Sorbonne - Études et Recherches en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Tourisme (SERDEAUT). [paris1.fr/fileadmin/serdeaut/Le_r%C3%B4le_des_associations_dans_la_mise_en_%C5%93uvre_de_la_loi_DALO-VF_4_.pdf](https://www.serdeaut.fr/fileadmin/serdeaut/Le_r%C3%B4le_des_associations_dans_la_mise_en_%C5%93uvre_de_la_loi_DALO-VF_4_.pdf)

Houard, N. (2012). La genèse du droit au logement opposable. *POLITIQUES SOCIALES ET FAMILIALES*, (107), 2012. pp. 41-52. doi : <https://doi.org/10.3406/caf.2012.2668>

Martin, A. (2016). Le point de non-recours : Accompagnement social des personnes dépourvues de logement et droit au logement et à l'hébergement opposables. Working paper. Collectif SOIF.

Merlet, P., Slama, J., Ballain, R. & Encinas, Y. (2010). Quand les demandeurs de logements sociaux refusent les solutions qu'on leur propose : enquête auprès des demandeurs et des acteurs de l'habitat. Observatoire de l'hébergement et du logement.

Roman, D. (2013). L'opposabilité des droits sociaux. *Informations sociales*, 178(4), 33-42. doi:10.3917/inso.178.0033.

Laumet, D. (2013). Le droit à l'épreuve du lien ? Pour une compréhension de la non-mobilisation du droit au logement opposable par les acteurs des dispositifs de l'urgence sociale grenobloise. (IEP de Grenoble). Repéré à http://dumas.ccsd.cnrs.fr/docs/00/93/46/01/PDF/Laumet_David_2013.pdf

Textes juridiques

Article L345-2-2 (V) du Code de la Construction et de l'Habitation, modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 125 (V).
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000037670338&cidTexte=LEGITEXT000006074069&dateTexte=20181125>

Article L441-1 (IV) du Code de la Construction et de l'Habitation, modifié par la LOI n°2017-86 du 27 janvier 2017 – art. 70 (V)
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074096&idArticle=LEGIARTI000033971940&dateTexte=&categorieLien=id>

Article L441-2-3 (IV) du Code de la Construction et de l'Habitation, modifié par la LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 – art 114
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074096&idArticle=LEGIARTI000006825344&dateTexte=&categorieLien=cid>

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 « instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ».
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000271094>

Autres

Association DALO (2018). Fiches argumentaires

Association DALO, Guide pratique de l'accompagnement Dalo

Association DALO, Guide pratique de l'accompagnement Daho

Bald (2019). « Gestion directe des logements du contingent préfectoral par l'Etat au 01/04/2019 »

Décision n°1507681 du 27/04/2017, Tribunal administratif de Grenoble

GLOSSAIRE

AVDL : Accompagnement Vers et Dans le Logement

ASL : Allocation de Logement Social

BALD : Bureau pour l'Accès au Logement des personnes Défavorisées (anciennement Sialdi)

CASF : Code de l'action sociale et des familles

CAL : Commission d'Attribution Logement

CE : Conseil d'Etat

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale

CCH : Code de la Construction et de l'Habitation

CIA : Convention Intercommunale d'Attribution

CIL : Conférence Intercommunale du Logement

COMED : Commission de médiation

CSI : Commission Sociale Intercommunale

DAHO : Droit à l'hébergement opposable

DALO : Droit au logement opposable

EJM : Equipe Juridique Mobile

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

GAM : Grenoble-Alpes Métropole

GLA : Gestion Locative Adaptée

HCLPD : Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

IML : Intermédiation Locative

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

LSA : Logement Social Accompagné

OQTF : Obligation de Quitter le Territoire Français

PALHDI: Plan départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des personnes Défavorisées en Isère

PDALPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées

PLAI : Prêt Location Aidé d'Intégration

PLUS : Prêt Locatif à Usage Social

RSA : Revenu de solidarité active

SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation

SILEF : Service Isérois de Lutte contre l'Exclusion des Familles

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance

SNE : Système National d'Enregistrement

SLS : Service Local de Solidarité

TA : Tribunal administratif

UTPT : Un toit pour tous

ZUS : Zone urbaine sensible

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1.	Evolution du nombre de recours reçus par la CoMed entre 2008 et 2018 en Isère (effectifs).....	12
Figure 2.	Evolution des taux de décisions favorables logement en Isère, Rhône-Alpes et France (pourcentages).....	16
Figure 3.	Evolution des taux de décisions favorables hébergement en Isère, Rhône-Alpes et France (pourcentages).....	17
Figure 4.	Taux de décisions favorables rendues sur des recours Daho déposés en 2018	18
Figure 5.	Part des motifs invoqués par les ménages ayant été reconnus prioritaires Dalo et Daho en 2018 (plusieurs motifs possibles) (pourcentages).....	20
Figure 6.	Evolution des taux de relogement Dalo (pourcentages).....	21
Figure 7.	Le relogement des ménages reconnus prioritaires Dalo en 2018 (pourcentages)	23
Figure 8.	Taux de relogement et d'accueil des ménages reconnus prioritaires par la Commission en 2018 (pourcentages)	25

TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 1.	Composition et fonctionnement de la Commission de médiation (<i>Association Dalo – Guide pratique de l'accompagnement Dalo</i>).....	15
Encadré 2.	DAHO : décisions de la CoMed contestées au tribunal administratif de Grenoble (Décision n°1507681 du 12/05/2017 – Annexe 3).....	18
Encadré 3.	A Paris, des pratiques de la CoMed qui évoluent en faveur des requérants (DRIHL Paris et al. 2018). 19	
Encadré 4.	Données utiles pour améliorer l'observation et l'analyse de la mise en œuvre du Dalo-Daho en Isère 20	
Encadré 5.	Les relogements Dalo sur le parc de la SDH (2018).....	22
Encadré 6.	Les relogements Dalo sur le parc ACTIS (2018).....	22
Encadré 7.	Données utiles pour une meilleure compréhension de la baisse des relogements Dalo en Isère 23	
Encadré 8.	Offres de logement refusées dans le cadre de la procédure Dalo : explications et conséquences en Isère 24	
Encadré 9.	Pistes de solutions possibles pour diminuer le refus des ménages.....	24
Encadré 10.	Associations agréées pour accompagner les ménages dans la constitution de leur recours Dalo-Daho en Isère.	28
Encadré 11.	Les activités de la permanence Dalo-Daho de l'association Un Toit Pour Tous	28
Encadré 12.	Les activités des permanences de l'association Droit au logement 38	28
Encadré 13.	Les activités de l'Equipe Juridique Mobile (EJM)	29
Encadré 14.	Plateforme Logement d'abord : des critères d'accès contraignants	37

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1.	Décisions de justice rendues par le Conseil d'État au cours de l'année 2018	45
Annexe 2.	Décisions de justice rendues par le Conseil d'État au cours de l'année 2019	47
Annexe 3.	Jugement n°1507681 rendu par le tribunal administratif de grenoble le 12 mai 2017	49
Annexe 4.	Traitement des demandes de logement des ménages prioritaires et gestion du contingent préfectoral en Isère.....	53
Annexe 5.	Schéma des attributions devant être dédiées aux ménages prioritaires selon les différents réservataires – issu du rapport 2017 du CGET	54
Annexe 6.	Données du HCLPD relatives au Dalo et Daho en 2018.....	55
Annexe 7.	Recours reçus, priorités et ayant conduit à un relogement de 2008 à 2018 en isère (effectifs et pourcentages)	58
Annexe 8.	Taux de priorisation Dalo observé en France, Rhône-Alpes et en Isère de 2009 À 2018 (effectifs et pourcentages)	59
Annexe 9.	Taux de priorisation daho observé en France, Rhône-Alpes et Isère de 2009 à 2018 (effectifs et pourcentages).....	60
Annexe 10.	Ménages en attente de logement social pour des motifs liés à une situation d'hébergement ou à l'absence d'un logement personnel en 2018 en Isère – données issues du SNE (2018) (effectifs)	61
Annexe 11.	Motifs invoqués par les ménages ayant été reconnus prioritaires Dalo ou Daho en 2018 (effectifs et pourcentages)	62
Annexe 12.	Taux de relogement dalo de 2014-2018.....	63
Annexe 13.	Taux de relogement, de propositions, et d'offres refusées par les ménages dalo en 2018.....	64
Annexe 14.	Fiches argumentaires de l'Association Dalo	65

CE, 14 février 2018, n°407124

Sur les possibilités de recours à la disposition d'un demandeur reconnu prioritaire DALO en cas de rejet de sa candidature par la commission d'attribution d'un organisme de logement social, désigné par le préfet.

Dans ce type de situations, le Conseil d'Etat rappelle que le demandeur dispose de 2 voies de recours devant le juge administratif :

-le RECOURS EN INJONCTION contre l'Etat en vue de faire exécuter par celui-ci la décision de la Commission de médiation reconnaissant l'intéressé prioritaire et devant être logé d'urgence.

Ainsi, le Conseil d'Etat précise que dans l'hypothèse où la commission d'attribution d'un organisme de logement social oppose un refus à la candidature d'un demandeur reconnu prioritaire DALO, l'intéressé peut saisir le tribunal administratif de ce recours spécial afin qu'il ordonne au préfet « de faire usage des pouvoirs qu'il tient des dispositions du II de l'article L441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation » c'est-à-dire, procéder à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et capacités du demandeur sur ses propres droits de réservation.

-le RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR en vue de faire annuler la décision de la Commission d'attribution de l'organisme de logement social par laquelle un logement social lui a été refusé.

Ainsi, le Conseil d'Etat précise que cette demande, qui n'a pas pour objet de faire exécuter la décision de la Commission de médiation par l'Etat, est détachable de la procédure engagée par ailleurs par le demandeur pour obtenir l'exécution de cette décision et, est à ce titre recevable.

CE, 21 février 2018, n°405766

Sur le préjudice subi par le demandeur DALO du fait de la carence de l'Etat à assurer son relogement.

Dans cette affaire, le demandeur avait été reconnu prioritaire DALO et devant être relogé d'urgence par une décision de la Commission de médiation car il était menacé d'expulsion sans solution de relogement. Le préfet ne lui ayant pas fait d'offre, il a recherché la responsabilité de l'Etat au titre de sa carence dans l'exécution de la décision de la Commission de médiation. Sa demande avait été rejetée par le tribunal administratif. Saisi, le Conseil d'Etat a d'abord précisé que lorsqu'une personne a été reconnue comme prioritaire DALO et comme devant être relogée d'urgence par une Commission de médiation, 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, alors même que l'intéressé n'a pas fait usage du recours en injonction contre l'Etat prévu par l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

Il ajoute que ces troubles doivent être appréciés en fonction des conditions de logement qui ont perduré du fait de la carence de l'Etat, de la durée de cette carence et du nombre de personnes composant le foyer du demandeur pendant la période de responsabilité de l'Etat, qui court à compter de l'expiration du délai de trois mois ou six mois à compter de la décision de la Commission de médiation que les dispositions de l'article R. 441-16-1 du code de la construction et de l'habitation impartissent au préfet pour provoquer une offre de logement.

En l'espèce, le Conseil d'Etat considère que si l'absence de relogement a contraint le demandeur à supporter un loyer manifestement disproportionné au regard de ses ressources, elle ne peut donner lieu à l'indemnisation d'un préjudice pécuniaire égal à la différence entre le montant du loyer qu'il a payé durant cette période et celui qu'il aurait acquitté si un logement social lui avait été attribué. Pour autant, cette circonstance doit, si elle est établie, être prise en compte pour évaluer le préjudice résultant des troubles dans les conditions d'existence.

Sur la perte du bénéfice de la décision de la Commission de médiation DALO.

Le Conseil d'Etat rappelle les dispositions de l'article R441-16-3 du Code de la construction et de l'habitation en vertu desquelles le bailleur auquel le demandeur est désigné informe ce dernier, dans la proposition de logement qu'il lui adresse que cette offre lui est faite au titre du droit au logement opposable et attire 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.

Le Conseil d'Etat précise alors 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. En l'espèce, le requérant avait certes reçu un courrier par lequel il lui était rappelé que le refus d'un logement adapté à la situation du demandeur entraînait la perte du bénéfice de la décision de la Commission de médiation. Ce courrier accordait néanmoins au demandeur un délai de 15 jours pour lui éviter une telle conséquence. Par une appréciation souveraine, les juges ont considéré que ce courrier ouvrait à l'intéressé la faculté de reconsidérer sa décision. Dans la mesure où le demandeur avait expressément fait usage de cette faculté dans les délais en déclarant accepter le logement qui lui avait initialement été proposé, le requérant devait dans ces circonstances particulières de l'espèce et alors même que ce logement aurait été attribué entre temps à un autre demandeur, être regardé comme ayant conservé le bénéfice de la décision de la Commission de médiation. Dans ces conditions, l'administration ne saurait se trouver déliée de l'obligation d'exécuter l'injonction prononcée et elle devra proposer un logement tenant compte des besoins et capacités du demandeur.

Sur le préjudice subi par le demandeur DALO du fait de la carence de l'Etat à assurer son relogement.

Dans cette affaire, le demandeur avait été reconnu prioritaire DALO et devant être relogé d'urgence par une décision de la Commission de médiation en raison d'une situation de sur-occupation. Face à l'inaction de l'Etat, le juge administratif enjoint le préfet de le reloger avec sa famille. En l'absence de relogement, le requérant saisit le tribunal administratif en vue d'obtenir réparation pour le préjudice subi. Sa demande est rejetée au motif que l'urgence aurait disparu du fait de circonstances postérieures à la décision de la Commission de médiation, notamment la séparation du requérant et de son épouse. Le Conseil d'Etat censure la décision rendue et rappelle que la responsabilité de l'Etat est engagée au titre des troubles dans les conditions d'existence du demandeur résultant du maintien de la situation qui a motivé la décision de la Commission de médiation. Le Conseil d'Etat relève que les premiers juges ne pouvaient écarter toute indemnisation pour la période antérieure à cette séparation sauf à faire apparaître que cette circonstance serait intervenue antérieurement à l'expiration du délai imparti à l'administration pour assurer le relogement de la famille.

Ainsi, un changement de circonstances n'efface pas nécessairement le préjudice subi par le demandeur du fait de la carence de l'Etat à assurer son relogement.

Sur les souhaits de localisation du logement social formulés par le demandeur DALO.

Dans ces affaires, le demandeur avait été reconnu prioritaire DALO et devant être relogé d'urgence par une décision de la Commission de médiation en raison de l'absence de réponse adaptée à sa demande de logement social. En l'absence de relogement, le demandeur avait saisi le tribunal administratif visant à obtenir la condamnation de l'Etat à lui verser une certaine somme en réparation des préjudices qu'il estimait avoir subis et à ce qu'il soit enjoint au préfet d'exécuter la décision de la Commission de médiation.

Le tribunal administratif n'ayant pas satisfait à leur demande, une requête a été introduite par chacun devant le Conseil d'Etat. Celui-ci rappelle alors que lorsqu'un demandeur a été reconnu comme prioritaire et devant être

relogé en urgence par une Commission de médiation, il incombe au représentant de l'Etat dans le département de définir le périmètre au sein duquel le logement à attribuer doit être situé, sans être tenu par les souhaits de localisation formulés par l'intéressé dans sa demande de logement social. Le Conseil d'Etat rappelle également que le refus sans motif impérieux d'une proposition de logement adaptée est de nature à faire perdre à l'intéressée le bénéfice de la décision de la Commission de médiation pour autant, qu'il ait été préalablement informé de cette éventualité conformément à l'article R441-16-3 du Code de la construction et de l'habitation. En l'espèce, la haute juridiction administrative relève que même si le requérant avait limité sa demande de logement social à la ville de Paris, le préfet n'était pas tenu par ce souhait et qu'il lui était loisible de proposer à l'intéressé un logement social dans le périmètre qu'il lui revenait de déterminer et qui pouvait inclure d'autres départements de la région Ile-de-France. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat considère que le tribunal administratif a commis une erreur de droit en jugeant que la limitation géographique de la demande de logement social était de nature à exonérer l'Etat d'une partie de sa responsabilité. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat considère que le requérant est fondé à demander l'annulation du jugement ainsi attaqué.

ANNEXE 2. DÉCISIONS DE JUSTICE RENDUES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT AU COURS DE L'ANNÉE 2019

CE, 13 mai 2019, n°417190

Sur l'appréciation du critère de la bonne foi par la Commission de médiation au regard de l'impayé de loyer.

En vertu des dispositions de l'article L441-2-3 II du Code de la construction et de l'habitation, le demandeur qui saisit la Commission de médiation d'une demande de relogement dans le cadre du DALO doit être de bonne foi. Cette notion, subjective, nécessite une analyse au cas par cas par les juridictions. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a précisé que la Commission de médiation est fondée à tenir compte du comportement du demandeur pour apprécier sa bonne foi dans le cadre de l'examen de sa demande de droit au logement opposable.

En l'occurrence, le juge administratif avait été saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision de la Commission de médiation ayant rejeté la requête du demandeur tendant à ce que sa demande soit reconnue prioritaire et urgente au titre du DALO.

En raison du rejet de l'action intentée par le requérant, le Conseil d'Etat a été saisi.

Dans cette affaire, le demandeur faisait l'objet d'une mesure judiciaire d'expulsion en raison d'importants retards de loyers. Il avait été constaté d'une part que ces retards s'étaient accumulés à compter du licenciement de l'intéressé et d'autre part que ce dernier ne disposait comme seule ressource que du revenu de solidarité active (RSA) pour un montant inférieur à celui du loyer, le mettant ainsi dans l'impossibilité d'honorer le plan d'apurement de sa dette locative. Or, pour la haute juridiction administrative, ces éléments ne permettent pas de conclure que le demandeur ait cherché délibérément à échapper à ses obligations et crée ainsi la situation ayant conduit à la mesure judiciaire d'expulsion rendant son relogement nécessaire.

Ainsi, dans l'espèce soumise le Conseil d'Etat annule les décisions rendues par le tribunal administratif et la Commission de médiation et, injonction a été donnée à celle-ci de procéder à un réexamen de la situation du requérant.

CE, 23 octobre 2019, n°422023

Sur le préjudice subi par le demandeur DALO du fait de la carence de l'Etat

Dans cette affaire, une mère de famille menacée d'expulsion sans solution de relogement avait été reconnu prioritaire DALO et devant être logée en urgence par une décision de la Commission de médiation. En l'absence

de relogement, le demandeur avait saisi le tribunal administratif afin d'obtenir une décision enjoignant le préfet à exécuter la décision de la Commission de médiation, décision que le demandeur parvint à obtenir.

Pour autant, l'intéressée n'a été relogée que plus de 5 années après que la décision de justice ait été rendue par le tribunal administratif. En raison du très long délai mis par les autorités pour l'exécution de cette obligation, l'intéressé a de nouveau saisi le tribunal administratif afin que l'Etat soit condamné à l'indemniser du préjudice résultant de l'absence de relogement pendant plus de 5 ans. Suite au rejet de sa demande, le requérant intente un pourvoi devant le Conseil d'Etat. D'abord, celui-ci rappelle que lorsqu'une personne a été reconnue comme prioritaire et devant être logée ou relogée en urgence par une Commission de médiation, la carence fautive de l'Etat à exécuter cette décision dans le délai imparti engage sa responsabilité, que l'intéressé ait ou non fait usage du recours en injonction contre l'Etat. La période de responsabilité de l'Etat court à compter de l'expiration du délai de 3 ou 6 mois que les dispositions de l'article R441-16-1 du code de la construction et de l'habitation impartissent au préfet pour provoquer une offre de logement à la suite de la décision de la Commission de médiation. En l'espèce, le Conseil d'Etat considère qu'une indemnisation ne saurait être écartée au motif que l'intéressé ne serait pas en mesure d'établir que les frais invoqués au titre du stockage de ses affaires personnelles et de périodes ponctuelles de logement à l'hôtel auraient été supérieurs à ceux exposés au titre de ses loyers et charges en cas de relogement.

Le Conseil d'Etat censure ainsi la décision rendue par le tribunal administratif au motif que la responsabilité de l'Etat est engagée au titre des troubles dans les conditions d'existence du demandeur résultant du maintien de la situation qui a motivé la décision de la Commission de médiation.

N° 1507681

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 1507681

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Albert X

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Denis Besle
Président, rapporteur

Le tribunal administratif de Grenoble
Le président du tribunal,

M. Stéphane Morel
Rapporteur public

Audience du 27 avril 2017
Lecture du 12 mai 2017

38-07
C

Aide juridictionnelle décision du 21 août 2015

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 17 décembre 2015, M. X, représenté par Me Costa, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler la décision du 8 juin 2015 par laquelle la commission de médiation de l'Isère a refusé de lui proposer une offre de logement ;
- 2°) d'enjoindre à la commission de le réorienter dans un délai de 48 heures sous astreinte de 200 euros à compter de la notification du jugement à intervenir vers une structure d'hébergement ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 ;

Il soutient que :

- il incombera au préfet de justifier que la commission était régulièrement composée ;
- la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il est sans logement et qu'il justifie que son état de santé est préoccupant ; il se trouve sans hébergement dans une situation de détresse médicale, psychique et sociale ;
- cette décision est également entachée d'une erreur de droit dès lors qu'elle méconnaît le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale et dès lors que la condition de

régularité du séjour n'est opposable qu'aux demandes de logement et non à celles présentées en vue d'un hébergement ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 avril 2016, le préfet de l'Isère conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

M. X a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du 21 août 2015.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de la sécurité sociale ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a dispensé le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Le rapport de M. Besle a été présenté au cours de l'audience publique.

1. Considérant que, par décision du 8 juin 2015, la commission de médiation de l'Isère a rejeté le recours amiable de M. X au motif qu'il ne justifiait pas de la permanence et de la régularité de son séjour en France au regard des dispositions de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation ; que M. X demande l'annulation de cette décision ;

2. Considérant qu'en se bornant à soutenir qu'il incombera au préfet de justifier que la commission de médiation était régulièrement composée, le requérant n'assortit pas son moyen des précisions permettant d'apprécier quelle irrégularité de procédure a pu être commise ;

3. Considérant que la décision attaquée porte refus d'inscription sur liste prioritaire de la demande de M. X en vue de l'attribution d'un hébergement sur le fondement du III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation ; que si M. X entendait soulever le moyen tiré de la violation de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles inhérent à l'hébergement d'urgence, ce moyen est inopérant dès lors que cet article ne trouve pas à s'appliquer à une demande visant à bénéficier du droit à l'hébergement sur le fondement de l'article L. 441-2-3 précité du code de la construction et de l'habitation ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation : « Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1- de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. » ; qu'aux termes de l'article R. 300-1 dudit code : « Pour remplir les conditions de permanence de la résidence en France mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, les citoyens de l'Union européenne, les ressortissants d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse doivent remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour sur le fondement de l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. » ; qu'aux termes du III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation : « La commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande. 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. La commission de médiation transmet au représentant de l'Etat dans le département la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu un tel accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et précise, le cas échéant, les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social nécessaires (...) » ; qu'aux termes de l'article R. 441-14-1 du code précité relatif aux attributions de la commission de médiation : « 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 (...) » ;

5. Considérant que le droit à l'hébergement opposable, distinct du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence auquel les ressortissants étrangers en situation irrégulière n'ont vocation à bénéficier qu'en cas de circonstances exceptionnelles, notamment en cas d'existence d'un risque grave pour la santé ou la sécurité d'enfants mineurs, ne constitue qu'une simple modalité du droit au logement définie à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, qui exige que le demandeur réside sur le territoire national de manière régulière ; que si le III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation permet à la commission d'écarter la condition de la régularité du séjour du demandeur pour apprécier le caractère urgent et prioritaire de la demande d'hébergement d'un ressortissant étranger, il appartient toutefois à ladite commission d'apprécier les garanties d'insertion présentées par le demandeur pour accéder à sa demande d'hébergement ;

6. Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que la commission de médiation a rejeté la demande de M. X au motif qu'il ne justifiait pas remplir les conditions de permanence et de régularité de son séjour en France exigées des dispositions de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation ; qu'il résulte de ce qui a été dit au paragraphe précédent qu'un tel motif ne peut à lui seul justifier le refus d'un accueil dans le cadre du droit à l'hébergement d'urgence ; que, toutefois, le préfet fait valoir en défense que M. X était déjà hébergé à la date de la décision attaquée et ne justifie pas de démarches préalables en vue d'obtenir un hébergement ; qu'il ressort des pièces du dossier, et il n'est pas contesté, que le requérant était hébergé en hôtel depuis le 20 avril 2015 ; que s'il fait valoir, dans sa requête, que son état de santé justifierait qu'il soit proposé un hébergement en urgence adapté à sa situation, il n'apporte en réponse au préfet, aucun élément propre à établir que ses conditions d'hébergement ne lui permettraient pas de poursuivre ses soins ou le mettraient en danger ; qu'il ne justifie pas par ailleurs de ses démarches préalables en vue de l'accueil dans une structure d'hébergement social ; que ces motifs invoqués en défense par le préfet, qui doivent être substitués à celui illégalement opposé dans la décision attaquée, suffisent dans ces circonstances à justifier la décision attaquée ;

7. Considérant qu'il de ce qui précède que la requête de doit être rejetée, y compris les conclusions aux fins d'injonction, le présent jugement n'appelant aucune mesure d'exécution, et celles présentées au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. X est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. X et au ministre du logement et de l'habitat durable. Copie en sera adressée au préfet de l'Isère.

Lu en audience publique le 12 mai 2017.

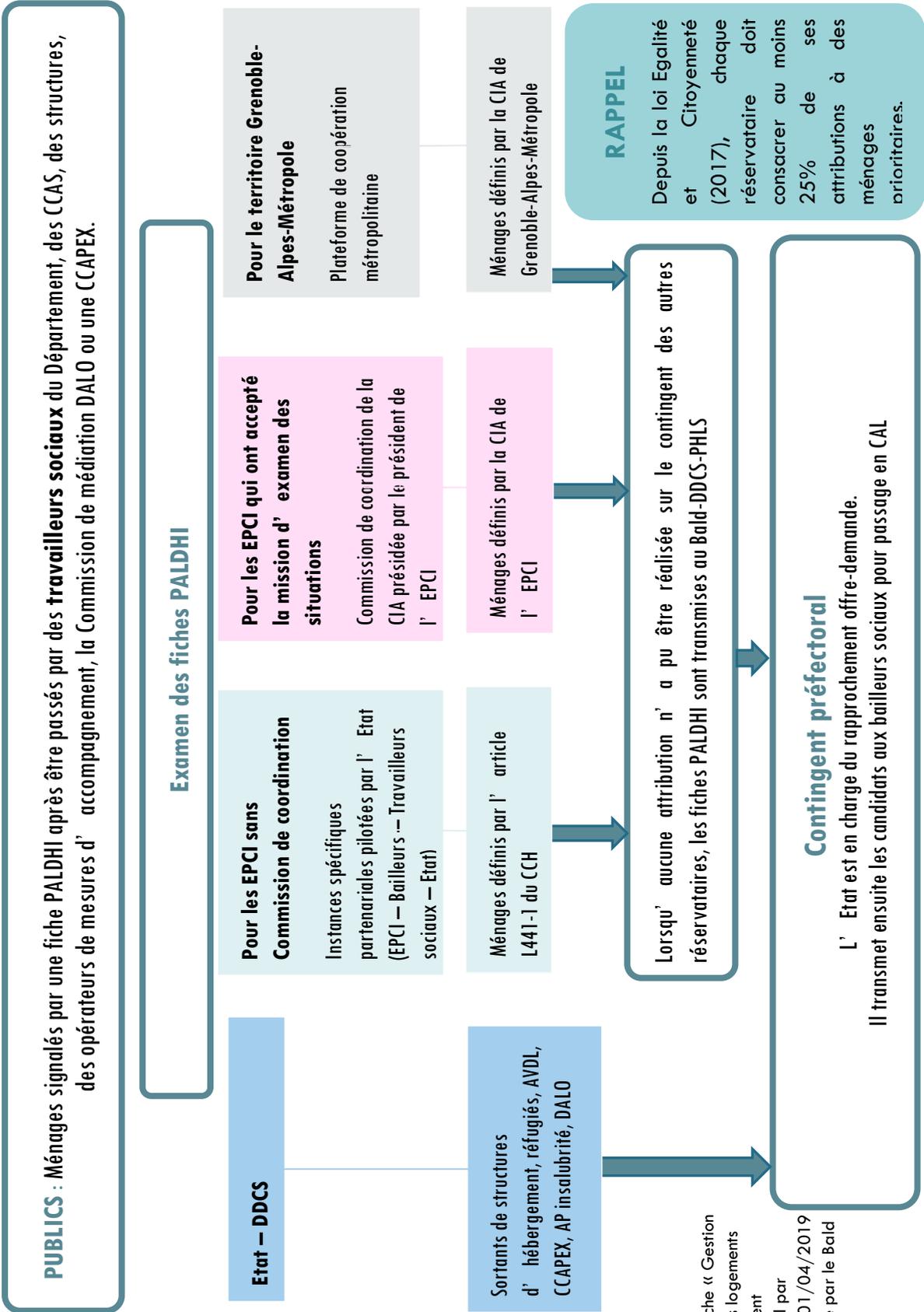
Le président,

Le greffier,

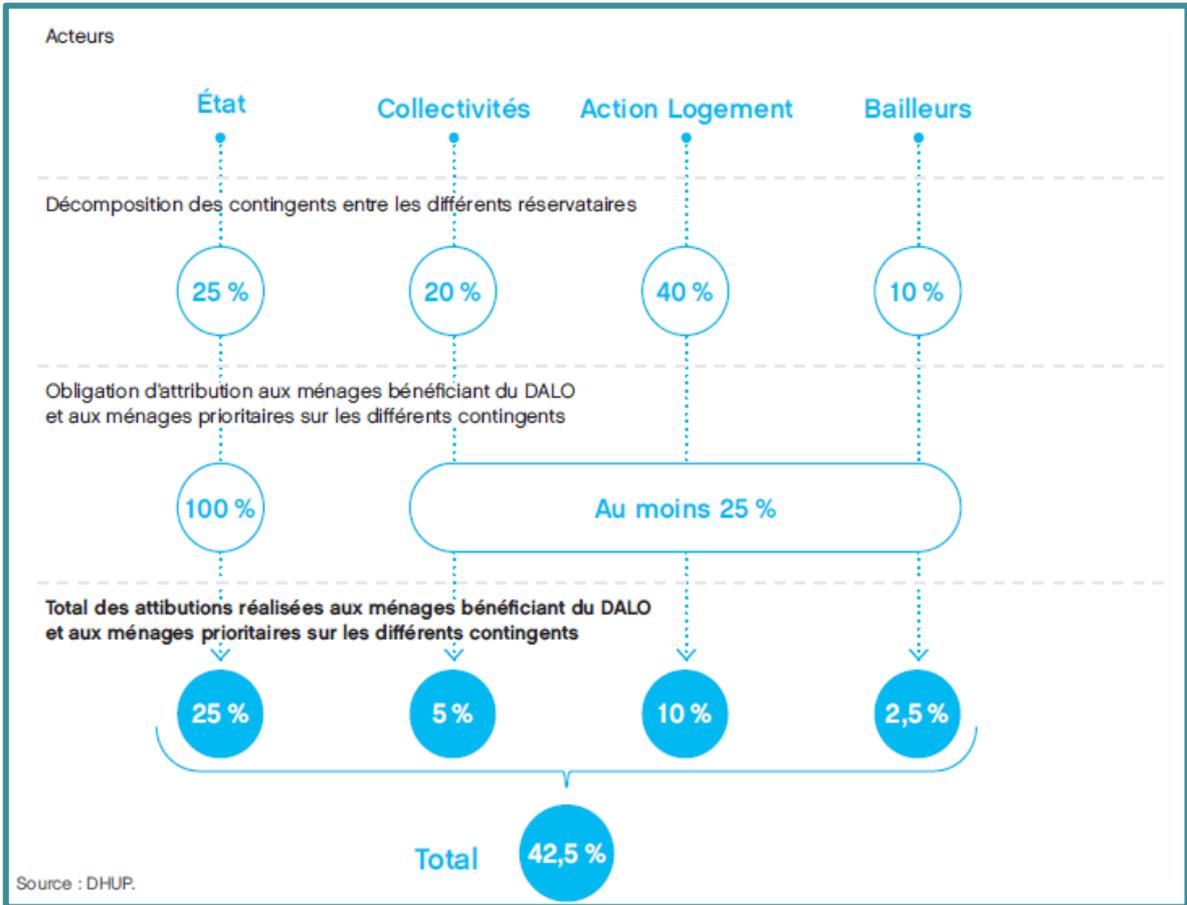
D. Besle

L. Fanget

La République mande et ordonne au ministre du logement et de l'habitat durable en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.



ANNEXE 5. SCHEMA DES ATTRIBUTIONS DEVANT ETRE DEDIEES AUX MENAGES PRIORITAIRES SELON LES DIFFERENTS RESERVATAIRES – ISSU DU RAPPORT 2017 DU CGET



Données en cohorte issues de la base TS1bis du HCLPD – 2018 (effectifs et pourcentages)

Logement	Recours "logement" reçus		% Recours "logt" avec décision	Décisions de la commission						logés indpt mise en oeuvre	Mise en oeuvre des décisions				Bénéficiaires qui ne sont plus à reloger (hors indpt et hors refus d'offre adaptée)	Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	% des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger/déc. fav.			
	1	2		Sans objet : solution logement trouvée avant commission	Sans objet : autres motifs (décès, départ territoire...)	Favorables (prioritaires et urgents)	Réorientation logement / Réorientation vers hébergement	% Décisions favorables / "logt" avec décision	Rejets (explicites)		% Rejets / Recours "logt" avec décision	Offres faites aux bénéficiaires	Bénéficiaires logés suite à offre	Bénéficiaires refusés				Bénéficiaires déposés un recours	Ménages ayant un recours logés	Bénéficiaires restant à reloger
France	94240	83800	3945	805	28159	1611	35,5%	49280	58,8%	142	6490	589	5795	5937	9882	406	6932	21227	24,6%	
Isère	700	599	63	1	215	17	38,7%	303	50,6%	0	125	23	31	31	94	22	76	139	35,3%	
Rhône-A	6094	5509	418	19	1963	114	37,7%	2995	54,4%	11	703	155	476	487	905	115	757	1206	38,6%	

Hébergement	Recours "hébergement" reçus		% Recours "hbgt" avec décision	Décisions de la commission						Recours indpt mise en oeuvre favorable	Mise en oeuvre des décisions y.c. réorientations				Bénéficiaires n'étant plus à accueillir (hors indpt et hors refus proposition)	Total des bénéficiaires accueillis ou ayant refusé ou n'étant plus à accueillir	% des bénéficiaires accueillis ou ayant refusé ou n'étant plus à accueillir/déc. Fav.				
	1	2		Sans objet : solution logement trouvée avant commission	Sans objet : autres motifs (décès, départ territoire...)	Favorables (prioritaires et urgents)	Réorientation logement / Réorientation vers hébergement	% Décisions favorables / "hbgt" avec décision	Rejets (explicites)		% Rejets / Recours "hbgt" avec décision	Propositions faites aux bénéficiaires	Bénéficiaires accueillis (suite proposition)	Bénéficiaires refusés				Bénéficiaires déposés un recours	Ménages ayant un recours accueillis	Bénéficiaires n'étant plus à accueillir (hors indpt et hors refus proposition)	Total des bénéficiaires accueillis ou ayant refusé ou n'étant plus à accueillir
France	9711	9637	368	72	5537	3530	57,5%	3630	36,6%	28	807	0	388	416	784	198	614	6534	8,6%		
Isère	223	212	32	1	73	104	34,4%	104	49,1%	0	11	0	11	11	43	16	27	63	30%		
Rhône-A	1172	1159	84	5	691	361	59,6%	361	31,1%	5	241	0	73	78	162	54	132	673	16,4%		

Source : HCLPD - TS1bis (cohorte)
Champ : France, Isère, Rhône-Alpes - 2018

Logement	Recours "logement" avec décision	Recours "logement" avec décision / "logt" reçus	Décisions de la commission					logés indpt mise en oeuvre ds parc privé non conventionné	Mise en oeuvre des décisions				Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	% des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger/ déc. fav.					
			Sans objet : autres motifs (décès, départ territoire...)	Favorables (prioritaires et urgents)	Réorientati on logement vers hébergement	% Décisions favorables / Recours "logt" avec décision	Rejets (explicites)		% Rejets / Recours "logt" avec décision	Offres adaptées refusées par bénéficiaires	Offres adaptées refusées par bénéficiaires	Bénéfici aires logés suite à offre			Bénéfici aires logés				
1	2	3=2/1	4	5	6	7	8=(6+7)/2	9	10=9/2	11	12	13	14	15=11+14	16=15+4	17	18=15+13	19=6-18	20=18/6
France	94240	94374	4657	900	31962	1749	35,7%	55106	58,4%	349	21647	1249	20569	20938	25595	2684	24871	7091	77,8%
Isère	700	726	71	1	238	21	35,7%	395	54,4%	1	183	44	92	93	164	53	190	48	79,8%
Rhône-Alpes	6094	7343	747	41	2477	131	35,5%	3947	53,8%	19	1519	336	1184	1203	1950	317	1856	621	74,9%

Hébergement	Recours "hébergement" avec décision	Recours "hbg" avec décision / "hbg" reçus	Décisions de la commission					accueillis indpt mise en oeuvre décision favorable	Mise en oeuvre des décisions y.c. reorientations				Total des bénéficiaires accueillis ou ayant refusé ou n'étant plus à accueillir	% des bénéficiaires accueillis ou ayant refusé ou n'étant plus à accueillir/ déc. Fav.					
			Sans objet : autres motifs (décès, départ territoire...)	Favorables (prioritaires et devant être accueillis)	% Décisions favorables / Recours "hbg" avec décision	Rejets (explicites)	% Rejets / Recours "hbg" avec décision		Propositi ons d'accueil faites aux bénéficiaires	Propositi ons adaptées refusées par bénéficiaires	Bénéfici aires accueillis (suite proposition)	Bénéfici aires logés							
1	2	3=2/1	4	5	6	7=6/2	8	9=8/2	10	11	12	13	14	15=11+14	16=15+4	17	18=15+13	19=6+10-18	20=18/(6+10)
France	9711	9912	397	85	5658	57,1%	3638	36,7%	1749	52	1381	0	762	814	1211	560	1374	6033	18,6%
Isère	223	219	31	1	66	30,1%	119	54,3%	21	0	9	0	9	9	40	19	28	59	32,2%
Rhône-Alpes	1172	1173	96	5	667	56,9%	387	33%	131	13	307	0	108	121	217	142	263	535	33%

Source : HCLPD - TS1 (non-cohorte)
Champ : France, Isère, Rhône-Alpes - 2018

	France		Isère		Rhône-Alpes	
	Décisions favorables	Log/accueil suite à offre	Déc. fav.	L/H	Déc. fav.	L/H
11- Dépourvu(e) de logement (et non hébergé(e) chez un particulier)	33711	20890	259	92	2608	1218
12- Hébergé(e) chez un particulier non apparenté en ligne directe	7 082	3 823	30	13	546	256
13- Hébergé(e) chez un particulier apparenté en ligne directe	4 135	2 625	19	10	378	160
Dépourvu(e) de logement / hébergé(e) chez un particulier (dont 11+12+13)	13 930	8 172	78	33	1 192	561
2- Menacé(e) d'expulsion sans relogement	3 487	1 837	11	3	243	108
31- Hébergé(e) de façon continue dans une structure d'hébergement	3 079	2 093	7	4	126	77
32- Logé(e) dans un logement de transition, dans un logement-foyer ou une Résidence Hôtelière à Vocation Sociale	4 461	3 000	29	10	370	210
Total 31+32	7 540	5 093	36	14	496	287
41- Logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation	317	196	3	0	14	8
42- Logé(e) dans des locaux présentant un caractère insalubre ou dangereux	486	317	0	1	26	17
Total 41+42	803	513	3	1	40	25
51- Logement non décent, personne handicapée ou mineur	829	636	4	2	73	37
52- Logement suroccupé, personne handicapée ou mineur	4 352	3 354	20	3	212	112
Total 51+52	5 181	3 990	24	5	285	149
6- Délai anormalement long	7 676	4 530	148	43	727	238

Source : HCLPD - TS5bis

Champ : France, Isère, Rhône-Alpes - 2018

ANNEXE 7. RECOURS REÇUS, PRIORISÉS ET AYANT CONDUIT À UN RELOGEMENT DE 2008 A 2018 EN ISÈRE (EFFECTIFS ET POURCENTAGES)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 (TS1 - non cohorte)
Nombre de recours DAHO reçus	64	65	82	96	182	289	208	223	191	250	223	223
Nombre de recours DAHO examinés	63	65	80	96	182	288	208	223	188	249	212	219
Nombre de décisions favorables DAHO	14	29	45	50	69	174	40	69	38	33	73	66
Taux de décisions favorables DAHO (hors requalifiés) (%)	22,2	44,6	56,3	52,1	37,9	60,4	19,2	30,9	20,2	13,3	34,4	30,1
Nombre de requalification vers de l'hébergement	17	15	28	13	13	10	20	16	19	17	17	21
Nombre de ménages hébergés suite à la procédure	6	19	24	22	33	41	8	2	0	0	11	9
Taux d'hébergement (%)	19,4	43,2	32,9	34,9	40,2	22,3	13,3	2,4	0,0	0,0	12,2	10,3
Nombre de recours DALO reçus	726	837	904	758	833	871	750	765	690	643	700	700
Nombre de recours DALO examinés	723	832	904	758	831	868	749	765	689	642	599	726
Nombre de décisions favorables DALO	317	339	330	291	399	329	143	182	181	184	215	238
Taux de décisions favorables DALO (%)	43,8	40,7	36,5	38,4	48,0	37,9	19,1	23,8	26,3	28,7	35,9	32,8
Nombre de ménages logés suite à la procédure	236	254	230	172	217	179	88	107	98	83	31	92
Taux de relogement (%)	74,4	74,9	69,7	59,1	54,4	54,4	61,5	58,8	54,1	45,1	14,4	38,7

Source : HCLPD - TS1bis et TS1 (dernière colonne) - Nos calculs
 Champ : Isère 2008-2018

ANNEXE 8. TAUX DE PRIORISATION **DALO** OBSERVÉ EN FRANCE, RHÔNE-ALPES ET EN ISÈRE DE 2009 À 2018 (EFFECTIFS ET POURCENTAGES)

	France			Rhône-Alpes			Isère		
	Nombre demandes étudiées	Nombre décisions favorables	Taux de décisions favorables (%)	Nombre demandes étudiées	Nombre décisions favorables	Taux de décisions favorables (%)	Nombre demandes étudiées	Nombre décisions favorables	Taux de décisions favorables (%)
2009	53 960	19 980	37,0	2 858	1 171	41,0	832	339	40,7
2010	53 813	19 273	35,8	2 818	1 053	37,4	904	330	36,5
2011	60 404	21 695	35,9	2 783	1 011	36,3	758	291	38,4
2012	71 461	26 507	37,1	3 345	1 355	40,5	831	399	48,0
2013	80 568	29 159	36,2	4 393	1 542	35,1	868	329	37,9
2014	85 860	27 442	32,0	5 282	1 877	35,5	749	143	19,1
2015	85 725	24 487	28,6	6 046	1 933	32,0	765	182	23,8
2016	85 973	26 117	30,4	5 693	1 881	33,0	689	181	26,3
2017	90 014	29 206	32,4	6 294	2 057	32,7	642	184	28,7
2018	83 800	28 159	33,6	5 509	1 963	35,6	599	215	35,9

Source : HCLPD - TSI bis Logement - Nos calculs

Champ : France, Rhône-Alpes, Isère - 2009-2018

ANNEXE 9. TAUX DE PRIORISATION **DAHO** OBSERVÉ EN FRANCE, RHÔNE-ALPES ET ISÈRE DE 2009 A 2018 (EFFECTIFS ET POURCENTAGES)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Isère	Nombre de recours hébergement examinés	63	65	80	96	182	208	223	188	249	212
	Prioritaires hébergement (décisions favorables, requalifications non comprises)	14	29	45	50	69	40	69	38	33	73
	Taux de décisions favorables hébergement (%)	22,2	44,6	56,3	52,1	37,9	60,4	19,2	30,9	20,2	13,3
France	Nombre de recours hébergement examinés	4 022	5 881	8 648	9 830	9 679	10 830	10 249	10 477	10 058	9 637
	Prioritaires hébergement (décisions favorables, requalifications non comprises)	1 388	2 471	3 901	4 335	4 667	5 194	5 100	5 239	5 275	5 537
	Taux de décisions favorables hébergement (%)	34,5	42,0	45,1	44,1	48,2	51,8	48,0	49,8	50,0	52,4
Rhône-Alpes	Nombre de recours hébergement examinés	348	663	626	733	906	1 322	1 276	1 096	1 187	1 159
	Prioritaires hébergement (décisions favorables, requalifications non comprises)	167	411	357	428	415	606	599	477	553	691
	Taux de décisions favorables hébergement (%)	48,0	62,0	57,0	58,4	45,8	53,9	45,8	46,9	43,5	46,6

Source : HCLPD -TS1 bis Hébergement - Nos calculs

Champ : Isère, Rhône-Alpes, France - 2008 - 2018

ANNEXE 10. MÉNAGES EN ATTENTE DE LOGEMENT SOCIAL POUR DES MOTIFS LIÉS À UNE SITUATION D'HÉBERGEMENT OU À L'ABSENCE D'UN LOGEMENT PERSONNEL EN 2018 EN ISÈRE – DONNÉES ISSUES DU SNE (2018) (EFFECTIFS)

	Hébergés			Sans logement propre					Total
	Structure hébergement	RHVS	RS, Foyer	Chez enfants ou parents	Chez particulier	Logé gratuitement	Sans abri	Squat	
Demandes	824	25	774	3310	1611	629	1201	13	
Atributions	269	9	252	1389	501	387	572	2	
En attente	555	16	522	1921	1110	242	629	11	
									5006

Source : SNE - Nos calculs

Champ : Isère - 2018

ANNEXE 11. MOTIFS INVOQUÉS PAR LES MÉNAGES AYANT ÉTÉ RECONNUS PRIORITAIRES DALO OU DAHO EN 2018 (EFFECTIFS ET POURCENTAGES)

	France		Rhône-Alpes		Isère	
	Effectif	Pourcentage	Effectif	Pourcentage	Effectif	Pourcentage
Dépourvu(e) de logement / hébergé(e) chez un particulier	13 930	41,3	1 192	45,7	78	30,1
Menacé(e) d'expulsion sans logement	3 487	10,3	243	9,3	11	4,2
Hébergé(e) en structure	7 540	22,4	496	19,0	36	13,9
Logement insalubre/suroccupé	5 984	17,8	325	12,5	27	10,4
Délai anormalement long	7 676	22,8	727	27,9	148	57,1
TOTAL	33 711	100,0	2 608	100,0	259	100,0

Source : HCLPD - TS5bis motif - Nos calculs

Champ : France, Rhône-Alpes, Isère - 2018

	France			Rhône-Alpes			Isère		
	Décisions favorables	Relogés suite offre	Taux relogement (%)	Décisions favorables	Relogés suite offre	Taux relogement (%)	Décisions favorables	Relogés suite offre	Taux relogement (%)
2014	27 442	18 501	67,4	1 877	1 290	68,7	143	88	61,5
2015	24 487	16 275	66,5	1 933	1 276	66,0	182	107	58,8
2016	26 117	16 406	62,8	1 881	1 226	65,2	181	98	54,1
2017	29 206	15 004	51,4	2 057	1 217	59,2	184	83	45,1
2018*	31 962	20 589	64,4	2 477	1 184	47,8	238	92	38,7

Source : HCLPD Logement - TS1bis (2014 à 2017) - TS1 (2018*) - Nos calculs

Champ : France, Rhône-Alpes, Isère - 2014-2018

	Logement			Hébergement		
	France	Rhône-Alpes	Isère	France	Rhône-Alpes	Isère
Nombre de recours reçus	94 240	6 094	700	9 711	1 172	223
Nombre de décisions prises	94 374	7 343	726	9 912	1 173	219
Décisions favorables	31 962	2 477	238	5 658	667	66
Nombre de bénéficiaires relogés suite à une offre	20 589	1 184	92	762	108	9
Taux de relogement (%)	64,4	47,8	38,7	13,5	16,2	13,6
Nombre propositions	21 647	1 519	183	1 381	307	9
Nombre de refus d'offre adaptée	1 249	336	44	-	-	-
Taux de proposition (%)	67,7	61,3	76,9	24,4	46,0	13,6
Taux d'offre refusée (%)	5,8	22,1	24,0	0,0	0,0	0,0

Source : HCLPD - TS1 - Nos calculs
 Champ : France, Rhône-Alpes, Isère - 2018



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/affichJurLu/d/affichageJurLu/d/doidAction=rechJurLu/d&idTexte=JURITEXT000021105873&fastReqId=1852210178&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 reloge 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/affichJurAdmin.do?oiidAction=rechJurAdmin&idTexte=CETATEXT000032985668&fastReqId=1298778017&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'indépendance 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/affichJurAdmin.do?oiidAction=rechJurAdmin&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.



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,



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



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.18 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.



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



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, indécents),
- 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.



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 juil 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



Fiche argumentaire n°10
Date de mise à jour : 21 mai 2018

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 logement 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.



Fiche argumentaire n°11
Date de mise à jour : 21 mai 2018

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. »



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

L'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL)

L'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL) est une cellule d'étude et d'observation qui intervient dans le champ de l'analyse, de la précarité et des difficultés de logement. Elle fait partie de l'ensemble « Un Toit Pour Tous » qui rassemble une association œuvrant contre le mal logement, une agence immobilière à vocation sociale : Territoire AIVS®, et une société foncière : Un Toit Pour Tous Développement.

Le comité de suivi DALO-DAHO en Isère

En Isère, le comité de suivi réunit des associations, des acteurs de l'hébergement et du logement, ainsi que la métropole grenobloise. Il a à la fois un 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 qui pourrait, dans les faits, se trouver restreint par les difficultés d'accès au logement,
- Et de proposition : rendre le droit au logement non seulement opposable mais effectif.

POUR EN SAVOIR PLUS

OBSERVATOIRE DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT

17b avenue Salvador Allende,
38 130 Echirolles

<https://www.untoitpourtous.org/observatoire-de-l-hebergement-et-du-logement/>

CONTACT

✉ observatoire@untoitpourtous.org

☎ 04 76 22 66 05 / 07 84 03 92 89

Depuis 2009, le Comité départemental de suivi de la mise en œuvre du droit au logement et à l'hébergement (DALO/DAHO) publie chaque année un rapport permettant de mesurer l'application de ce droit dans le département de l'Isère. Le rapport 2019 (sur les données 2018) identifie des retombées positives mais aussi les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce droit. Ce rapport marque ainsi la volonté d'objectiver la situation locale dans la perspective de lever les freins et les obstacles que rencontrent les ménages défavorisés dans l'accès à un hébergement ou à un logement.

Cette année, le rapport met en évidence que malgré des pratiques qui s'améliorent, les retombées positives pour les ménages demeurent partielles. Alors que le recours DALO-DAHO semble insuffisamment mobilisé, les ménages dont le recours a été accepté sont très peu nombreux à être hébergés (13,6% des demandes reconnues prioritaires en 2018), ou logés (38,7% en 2018, en baisse régulière depuis quatre ans, -23 points). Le rapport revient ainsi sur le rôle essentiel que jouent l'information et l'accompagnement pour rendre effectif ce droit, en soulignant l'impact positif des initiatives locales pour accompagner les personnes les plus fragiles à déposer un dossier devant la commission, comme pour engager un recours administratif et/ou contentieux. Enfin, il souligne le caractère fondamental de ce droit qui doit être apprécié sur des critères juridiques indépendamment de l'offre disponible, et rappelle l'effet de levier que devrait susciter le DALO-DAHO sur l'accès au logement ou à l'hébergement des ménages les plus fragiles, en encourageant des évolutions structurelles sur le nombre et l'adaptation de l'offre d'hébergement, l'aménagement des procédures d'attribution des logements sociaux, et l'adaptation de l'offre de logement en augmentant la production de logements abordables.

Janvier 2020

Conception :

Observatoire de l'Hébergement et du Logement