

La mise en œuvre du Dalo et du Daho en 2022 en Isère

COMITÉ DE SUIVI DE L'ISÈRE

Rapport 2023

LES CAHIERS
DE L'OBSERVATOIRE



PARTENAIRE
DE LA FONDATION
ABBÉ PIERRE

OBSERVATOIRE
DE L'HÉBERGEMENT
ET DU LOGEMENT





LES « CAHIERS DE L'OBSERVATOIRE » traitent de la thématique du mal-logement en Isère et des problématiques qui la traversent, telles que l'accès et le maintien au logement, ou encore la précarité des ménages.

Ce cahier accueille les observations du Comité de suivi isérois de la mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo) et du Droit à l'hébergement opposable (Daho). Comme chaque année, il fait état de l'application de ces droits opposables sur le département de l'Isère, et de son évolution.

LES AUTEURS

Observatoire de l'hébergement et du logement

MEMBRES DU COMITE DE SUIVI

Adil, CLCV, CNL, CSF, Equipe Juridique Mobile, Grenoble-Alpes Métropole, Point d'eau, Un Toit Pour Tous

CREDIT PHOTOS

Couverture par service communication Un Toit Pour Tous

Réalisé grâce au soutien de

La Fondation Abbé Pierre



Grenoble-Alpes Métropole



Le Droit au logement opposable, une avancée majeure à conforter

Adoptée à l'unanimité le 5 mars 2007, la loi sur le Droit Au Logement Opposable (Dalo) représente une conquête législative et sociale majeure : elle permet aux personnes dépourvues de logement, qui vivent dans de mauvaises conditions de logement ou qui sont empêchées d'en trouver un adapté à leur situation, de faire valoir leur droit à un logement décent et indépendant. La loi de 2007 a également institué un droit à l'hébergement opposable.

Entre 2008 et 2022, plus de 5 700 personnes ou familles ont été reconnues prioritaires en Isère (4 422 au titre du Dalo et 1 325 au titre du Daho). Cela constitue une avancée incontestable, d'autant qu'elle concerne des personnes modestes vivant dans des conditions difficiles. Parmi les requérants, les personnes seules et les familles monoparentales sont surreprésentées par rapport à leur poids dans la population générale et il s'agit le plus souvent de ménages pauvres. Ces quelques données suffisent déjà, à elles seules, à justifier l'intérêt du Droit au logement opposable.

Le Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable en Isère s'est constitué dès 2008 pour suivre son application, identifier les obstacles à son exécution et mobiliser les énergies pour le faire vivre. Les objectifs poursuivis ont été globalement tenus et la mise en œuvre du Droit au logement opposable est ainsi sortie de la confidentialité pour devenir un thème de débat public et régulier, notamment à partir du rapport annuel produit par le Comité de suivi. Comme tous les ans, ce rapport est l'occasion de souligner les avancées que connaît l'application du Droit au logement opposable en Isère, mais participe également à l'identification des obstacles auxquels elle fait face.

En 2022, le taux des priorisations¹ Dalo en Isère atteint son niveau le plus haut depuis la mise en œuvre de la loi (58 %, contre 33 % au niveau national) et reste stable par rapport aux deux années précédentes, bien que leur nombre soit moins élevé en effectifs. A la fin de la procédure, c'est seulement un ménage sur deux qui est finalement logé (52 % des ménages ayant été reconnus prioritaires Dalo en 2020²) : un taux de relogement³ en-deçà du taux national qui s'élève à 58 % (en 2020). Concernant les recours Daho, le taux de priorisations est, en 2022, supérieur au taux national (61 % contre 58 %), et en augmentation par rapport à 2021 si l'on regarde les effectifs.

Il paraît donc incontournable de rester en alerte et de continuer à s'interroger sur les progrès qui restent à faire pour que les Droits au logement et à l'hébergement soient effectifs. C'est ainsi que nous évoquons dans les pages suivantes des voies de progrès, en mettant l'accent sur les obstacles qui doivent être

¹ Voir Annexe 2.

² On prend ici l'année n-2 comme année de référence du dépôt de recours, afin d'analyser des données stabilisées quant à l'hébergement final.

³ Voir Annexe 2.

dépassés pour que la reconnaissance Dalo et Daho puisse réellement se traduire par le relogement ou l'hébergement des ménages. Nous questionnons l'effectivité de la mobilisation de logements et places d'hébergement à destination de ce public prévue par la loi Egalité et Citoyenneté, sa capacité à répondre aux besoins des bénéficiaires, et la place accordée aux choix de ces derniers.

Dans les dernières pages du rapport enfin, nous alertons sur les défaillances de l'hébergement d'urgence, qui conduisent encore trop souvent au non-respect de la loi Daho, particulièrement pour certains profils de requérants.

Ce qu'il faut retenir

Des bonnes nouvelles !

- Un taux de priorisations qui se maintient à haut niveau.
- Les activités des permanences Dalo/Daho d'Un Toit Pour Tous ont retrouvé une fréquentation quasiment équivalente à celle d'avant la crise sanitaire et celles de l'EJM (Equipe Juridique Mobile) de la Ville de Grenoble s'accroissent.
- Avec 58 % de requérants au Dalo reconnus prioritaires (contre 33 % à l'échelle nationale), le taux de décisions favorables se maintient à haut niveau en 2022.
- Les recours Daho déposés sont en augmentation en 2022, atteignant 394 cette dernière année, soit + 16 % par rapport à 2021.
- Pour la première fois depuis 2013, le taux de décisions favorables pour les requérants Daho est plus important localement en Isère (61 %) que nationalement (58 %).

Des points de vigilance !

- Avec 1 106 recours reçus en 2022 (712 pour du logement – en diminution de 12,4 % par rapport à 2021 –, 394 pour de l'hébergement – en augmentation par rapport à 2021), le nombre de requérants (au Daho et au Dalo confondus) a diminué de 4 % par rapport à 2021.
- Le phénomène de non-recours reste encore massif et une partie des requérants potentiels ne bénéficient pas de leurs droits. Ce sont au moins 9 300 personnes (estimation) qui auraient réuni les conditions nécessaires pour déposer un recours devant la CoMed (Commission de Médiation) en 2022, et auraient donc pu déposer un recours.
- Seulement un peu plus d'un ménage reconnu prioritaire au titre du Dalo sur deux (52 %) est effectivement relogé à la suite de la procédure (contre un taux de relogement de 58 % à l'échelle nationale) (en 2020).

Le taux de refus par les ménages des logements proposés par le BALD est largement supérieur en Isère (17 %) qu'il ne l'est nationalement (5 %) (en 2020).

- Le Dalo est encore considéré comme un droit subsidiaire et dérogatoire, c'est-à-dire qu'on ne le fait valoir qu'après avoir utilisé les autres voies d'accès au logement. Cela se traduit dans certaines pratiques locales qui jalonnent le parcours des requérants.⁴

⁴ Comité de suivi de l'Isère, *La mise en œuvre du Dalo et du Daho en 2021 en Isère – Rapport 2022*, Volet 2 : « Bénéficiaire du Dalo/Daho, un parcours du combattant pour les requérants », pp.30-35, février 2023, disponible en ligne sur : https://www.untoitpourtous.org/wp-content/uploads/2023/10/Cahier_Dalo_2022-vf-1.pdf (vu le 08/01/2024).

- En 2022, certains profils des requérants au Dalo – personnes sous OQTF en situation irrégulière, demandeurs d’asile en situation régulière, personnes sortant de prison... – sont toujours discriminés lors des CoMed malgré le principe d’inconditionnalité de l’hébergement d’urgence – principe d’inconditionnalité par ailleurs remis en cause par la loi dite Asile et Immigration adoptée en décembre 2023.⁵

Le Comité de suivi tient enfin à alerter sur les conséquences qu’aura très certainement la loi Asile et Immigration, votée et adoptée le 19 décembre 2023 sur le Dalo et le Dalo : « le texte contient deux dispositions qui affectent particulièrement le droit au logement. La première concerne le recours DALO en vue d’obtenir un logement. Alors que celui-ci est déjà subordonné à des conditions de séjour, le texte ajoute l’exigence de cinq ans de résidence en France. [...] La deuxième concerne l’hébergement d’urgence. Le texte revient sur les dispositions du code de l’action sociale et des familles qui consacrent le droit inconditionnel de toute personne en détresse à accéder à un hébergement d’urgence. [...] Ce droit ne sera plus reconnu aux étrangers faisant l’objet d’une obligation de quitter le territoire, c’est-à-dire, de fait, à la quasi-totalité de ceux qui ont été déboutés de leur demande de titre de séjour. »⁶

Le Comité de suivi met également en garde sur les difficultés supplémentaires que risque d’amener la circulaire du 18 décembre 2023 « relative à la mixité sociale dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville » pour le relogement et l’hébergement des ménages reconnus prioritaires respectivement Dalo ou Dalo. Cette circulaire demande en effet aux Préfets « de ne plus attribuer de logements aux ménages Dalo les plus en difficulté dans les QPV et ne plus y créer de places d’hébergement »⁷.

⁵ CfVolet 2 : « Le DAHO, un droit véritablement inconditionnel ? ».

⁶ Association DALO, « Projet de loi immigration : un texte qui met à mal les valeurs républicaines », disponible en ligne sur : <https://droitaulogementopposable.org/Projet-de-loi-immigration-un-texte-qui-met-a-mal-les-valeurs-republicaines> (vu le 14/12/2023).

⁷ Circulaire du 18 décembre 2023 relative à la mixité sociale dans les quartiers prioritaires de la ville, texte non encore paru au journal officiel le 08/01/2023.

TABLE DES MATIERES

LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, UNE AVANCEE MAJEURE A CONFORTER.....	4
CE QU'IL FAUT RETENIR	6
LE DALO ET LE DAHO, DE QUOI PARLE-T-ON ?.....	11
<i>Le droit au logement opposable.....</i>	<i>11</i>
<i>Le droit à l'hébergement opposable.....</i>	<i>12</i>
<i>Composition et fonctionnement de la Commission de médiation.....</i>	<i>13</i>
<i>Le rôle des initiatives locales dans la mise en œuvre du Dalo et du Daho en Isère.....</i>	<i>15</i>
<i>Les chiffres clés du Dalo et du Daho en Isère.....</i>	<i>17</i>
BILAN 2022 : QUELLE APPLICATION DU DALO ET DU DAHO EN ISERE ?.....	19
1. <i>Des dépôts de recours Dalo et Daho qui se maintiennent à haut niveau, malgré une baisse du côté du Dalo.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Une évolution favorable du nombre de priorisations Dalo et Daho, et des taux de priorisations qui se maintiennent à un niveau élevé.....</i>	<i>20</i>
3. <i>Des relogements dans le cadre du Dalo et des hébergements dans le cadre du Daho encore peu effectifs.....</i>	<i>23</i>
4. <i>Recours au tribunal.....</i>	<i>28</i>
5. <i>Illustration de l'utilité sociale du Dalo-Daho – Chiffres-clés sur le profil des requérants.....</i>	<i>29</i>
LE DAHO, UN DROIT VERITABLEMENT INCONDITIONNEL ?	31
1. <i>Une offre d'hébergement saturée sur le territoire, particulièrement pour les demandeurs d'asile, qui ne permet pas de répondre aux besoins locaux.....</i>	<i>32</i>
2. <i>... Qui génère des difficultés pour les requérants, particulièrement pour les familles avec enfants, les hommes seuls et les personnes en situation administrative complexe.....</i>	<i>35</i>
3. <i>... Et un sentiment d'impuissance chez les acteurs de terrain.....</i>	<i>45</i>
4. <i>Un durcissement de l'interprétation du droit dans la jurisprudence des Tribunaux Administratifs (TA), qui rend de plus en plus difficiles les recours et donc l'accès aux droits.....</i>	<i>47</i>
5. <i>Une position bicéphale de l'Etat qui entraîne des pratiques disqualifiantes en CoMed vis-à-vis des personnes en situation administrative complexe.....</i>	<i>48</i>
INDEX : ABREVIATIONS ET SIGLES	51
ANNEXE 1 – ARRETE PREFECTORAL FIXANT LA COMPOSITION DE LA COMMISSION DE MEDIATION EN ISERE (28/06/2023).....	52
ANNEXE 2 – MODE DE CALCUL DES INDICATEURS.....	56
ANNEXE 3 – NOTE JURIDIQUE – LE DROIT A L'HEBERGEMENT OPPOSABLE POUR LES PERSONNES EN SITUATION IRREGULIERE	57

Le rôle du Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo et du Dahô en Isère

Afin de suivre la mise en œuvre du droit au logement opposable, un comité de veille a été mis en place au niveau national : il associe le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) et les associations œuvrant dans le domaine du logement. Ce comité de veille 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 et du Dahô et proposant des améliorations possibles.

Sous l'impulsion d'initiatives locales, des comités de suivi se sont également formés aux niveaux de certains départements. En Isère, le comité de suivi réunit des associations, des acteurs de l'hébergement et du logement, ainsi que la Ville de Grenoble (par le biais de l'EJM – Equipe Juridique Mobile) et 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 et d'interpellation : 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 et du Dahô sur son territoire. Ce travail se base sur les données chiffrées transmises par le HCLPD, qui correspondent aux décisions rendues par la Commission de médiation (CoMed) du département et au nombre de relogements effectués par l'Etat. 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 CoMed. 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.

Précisions méthodologiques

La quasi-totalité des données présentées dans ce cahier ont été transmises par le HCLPD. Elles portent généralement sur l'année 2022 et sont arrêtées à octobre 2023. Deux types de données sont exploitables : les données en cohorte d'une part et les données en stock d'autre part.

Les **données en cohorte**⁸ de l'année n portent sur les opérations réalisées sur les recours déposés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année n, mais qui n'ont pas nécessairement conduit à un relogement ou à un hébergement cette même année, compte tenu des délais de la procédure (instruction de la demande, puis proposition de logement ou d'hébergement en cas de décision favorable). Etant donné les délais plus longs de la procédure liée au Dalo, les données Dalo sont stabilisées moins rapidement que les données Dahô.

Les données en cohorte permettent donc d'analyser la vie des recours Dalo ou Dahô déposés l'année n dans le temps long (au-delà de l'année n).

L'analyse des **données en stock**⁹ renseigne sur le nombre d'opérations réalisées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année n, indépendamment de la date du recours initial (potentiellement réalisé à n-1).

Les données en stock permettent donc de suivre l'activité de la Commission de médiation pendant l'année n.

⁸ Il s'agit du fichier TS1bis.

⁹ Il s'agit du fichier TS1.

Le plus souvent, et dès que possible, on privilégie l'exploitation des données en cohorte, qui permettent une lecture et un suivi plus justes de l'application des droits opposables. Ce n'est cependant pas le cas pour les données portant sur les relogements de 2022, pour lesquelles on préfère une analyse en stock. Enfin, la priorité donnée aux relogements et l'absence d'interface avec le SIAO pour les données du HCLPD portant sur l'hébergement conduisent à un renseignement des accueils en hébergement peu fiable à ce jour et encore en évolution.

LE DALO ET LE DAHO, DE QUOI PARLE-T-ON ?

Le 5 mars 2007, la loi « instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale » est promulguée, elle rend le droit au logement opposable. Pour les ménages dont la demande ancienne de logement social n'a pas été satisfaite, elle institue des possibilités de recours administratifs (devant la Commission de médiation), puis éventuellement de recours contentieux (devant le Tribunal Administratif) afin de rendre effectif ce droit. Elle permet de reconnaître la priorité et l'urgence de la demande, et d'y répondre en mobilisant notamment le contingent préfectoral (parc social géré par les services de l'Etat). Le droit au logement, déjà inscrit dans la loi, passe ainsi d'une affirmation de principe¹⁰ à une obligation de résultat pour l'Etat. En cela, il se distingue des filières de priorisation qui fixent quant à elles une obligation de moyens.

A ce droit au logement vient s'ajouter un droit à l'hébergement opposable (Daho).

Le droit au logement opposable (Dalo) est destiné aux personnes ayant enregistré une demande de logement social et qui sont dans l'une des situations suivantes : « dépourvues de logement ; menacées d'expulsion sans relogement ; en hébergement social ou en logement de transition ; logées dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ; logées dans des locaux manifestement sur-occupés (sous réserve que le ménage comporte au moins un enfant mineur ou une personne handicapée) ; logées dans un logement non décent (sous réserve que le ménage comporte au moins un enfant mineur ou une personne handicapée) ; dans l'attente d'un logement social sans avoir reçu d'offre adaptée dans un délai fixé par le préfet (« délai anormalement long¹¹ ») »¹². Le caractère prioritaire à être relogées des personnes en situation de handicap a également été reconnu depuis la loi du 21 février 2022, dite loi « 3DS3 », relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale¹³.

Pour faire valoir leur droit au logement opposable, les ménages doivent formuler un recours administratif devant la CoMed. En Isère, le Bureau pour l'Accès au Logement des personnes Défavorisées (Bald) a 3 mois pour instruire ce recours et le présenter à la CoMed pour qu'elle statue sur la priorisation ou non du ménage, puis le Préfet a 6 mois pour reloger la personne si sa demande est reconnue prioritaire et urgente au titre d'une des situations de mal-logement citées plus haut. Ce relogement s'effectue initialement sur le contingent de logements sociaux à disposition du préfet (contingent préfectoral), mais depuis la loi

¹⁰ Cf Loi du 5 juillet 1989 et Loi du 31 mai 1990.

¹¹ En Isère, l'arrêté préfectoral de 2007, encore en vigueur aujourd'hui, définit les délais anormalement longs ainsi : « Le délai anormalement long, défini à l'article L441-1-4 du CCH, est fixé comme suit :

- 25 mois dans les zones de marché les plus tendues : agglomération grenobloise (unité urbaine INSEE), communauté d'agglomération du Pays Viennois (CAPV), communauté d'agglomération du Pays Voironnais (CAPV), communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI), communauté de communes du Moyen Grésivaudan (COSI).

- 13 mois dans les autres communes du département. »

Source : Préfecture de l'Isère, Arrêté n°2007-11476, disponible en ligne sur : <https://www.isere.gouv.fr/content/download/4378/29741/file/3-%20Arr%C3%AAt%C3%A9%20pr%C3%A9fectoral.pdf> (vu le 28/02/2023).

¹² Association DALO, *Guide pratique de l'accompagnement DALO*, disponible en ligne sur : https://droitaulogementopposable.org/IMG/pdf/guide_dalo_-_numeerique-2.pdf (vu le 28/02/2023).

¹³ Vie Publique, « Droit au logement opposable : quelle mise en place du DALO pour les personnes en situation de handicap ? », disponible en ligne sur : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/286685-dalo-quel-logement-pour-les-personnes-en-situation-de-handicap> (vu le 28/02/2023).

Egalité et Citoyenneté de 2017, ce sont tous les réservataires de logements sociaux qui sont tenus de mobiliser 25 % de leur contingent au relogement des ménages prioritaires.

Le recours peut être rejeté si le requérant est « en capacité d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir par ses propres moyens (notamment sur le parc privé) ; qu'il ne remplit pas les conditions de séjour ; qu'il ne remplit pas les conditions d'accès au logement social ; qu'il n'a pas effectué de démarches préalables ou qu'il ne nécessite pas un relogement en urgence »¹⁴.

A l'issue du traitement qui est fait de sa demande, le requérant au Dalo peut formuler auprès du Tribunal administratif un « recours pour excès de pouvoir » s'il souhaite contester la décision qui a été prise par la CoMed, et un « recours en injonction » lorsqu'aucune offre de logement adapté à ses besoins ne lui a été faite dans les délais impartis.

Le droit à l'hébergement opposable (Daho) se distingue du Dalo en portant sur l'accès à l'hébergement d'urgence ou d'insertion (et non sur l'accès au logement). Il se distingue également par des délais de traitement plus rapides (la CoMed a 6 semaines pour statuer sur le recours, puis le Préfet a 6 semaines pour proposer un hébergement) et par des critères plus ouverts. En effet, à l'inverse du Dalo, un recours Daho peut être mobilisé par toute personne, indépendamment de sa situation administrative à condition d'avoir fait au moins un appel récent au 115. Cependant, une personne sans droit au séjour pourra seulement prétendre à un hébergement d'urgence¹⁵. Plus précisément, le Daho se destine aux ménages « à la rue, en habitat de fortune, en hébergement chez des tiers » ou à ceux qui sont accueillis « par le dispositif d'accueil sans respect de son intimité (dortoirs) ou sans pérennité (hébergement de nuit ou limité à quelques jours, expulsion d'un CADA ou fermeture d'un centre hivernal sans proposition d'un nouvel hébergement) ». ¹⁶

Les moyens de recours sont les mêmes que ceux du Dalo (un recours administratif d'abord, puis éventuellement contentieux).

Contrairement au Dalo, le Préfet ne dispose pas de contingent à mobiliser pour accueillir les ménages priorités au titre du Daho. Il désigne au SIAO la priorité Daho des demandeurs et le délai dont il dispose pour leur proposer une place d'hébergement. Si ce délai n'est pas respecté, le Préfet peut se substituer au SIAO et attribuer lui-même une place aux ménages.

¹⁴ Association DALO, *Guide pratique de l'accompagnement DALO*, disponible en ligne sur : https://droitaulogementopposable.org/IMG/pdf/guide_dalo_-_numeerique-2.pdf (vu le 28/02/2023).

¹⁵ Ce droit disparaît avec la loi « Asile Immigration » votée le 19 décembre 2019.

¹⁶ *Ibid.*

Composition et fonctionnement de la Commission de médiation

La composition de la Commission de médiation est prévue dans l'article R441-13 du Code de la Construction et de l'Habitation. La CoMed s'appuie sur plusieurs collèges, qui se réunissent sous l'autorité d'un président :

- un collège composé de trois représentants des services déconcentrés de l'Etat dans le département (et non plus des personnes physiques nommées en leur nom propre) – et ce depuis la loi Egalité et Citoyenneté de 2017;
- un collège composé de trois représentants des collectivités territoriales (dont : département, communes, intercommunalités) ;
- un collège composé d'un représentant des bailleurs sociaux, d'un représentant des organismes intervenant pour le logement des personnes défavorisées dans le parc privé et d'un représentant des structures d'hébergement, logements de transition, logements-foyers ou résidences hôtelières à vocation sociale ;
- un collège composé d'un représentant des associations de locataires et de deux représentants des associations d'insertion ou de logement des personnes défavorisées ;
- un collège composé de deux représentants des associations de défense des personnes en situation d'exclusion et d'un représentant désigné par les instances de concertation mentionnées à l'article L. 115-2-1 du Code de l'action sociale et des familles ;
- une personnalité qualifiée qui assure la présidence.

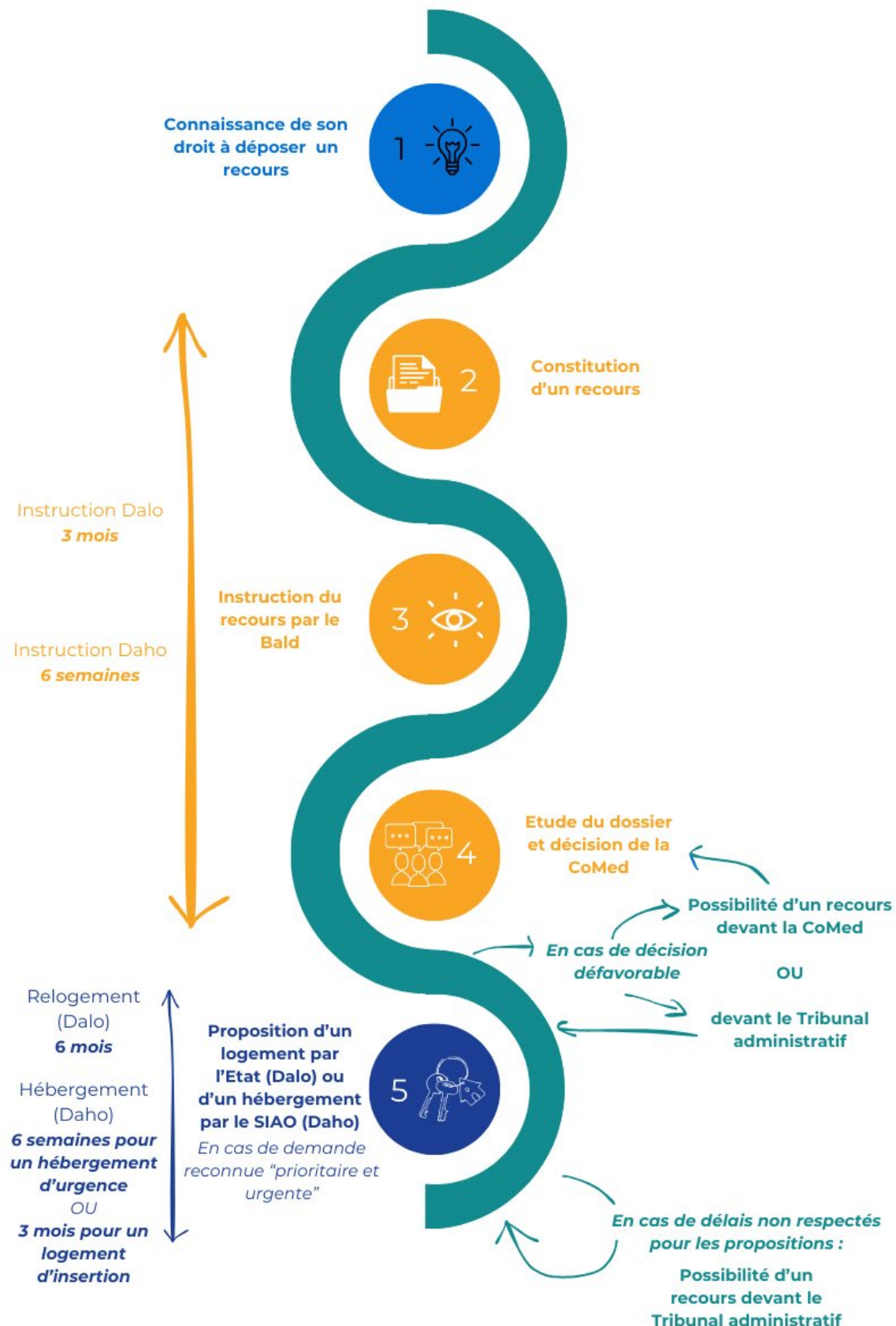
Les décisions sont prises à la majorité simple. En cas d'égalité, le vote du président est prépondérant. « L'instruction des demandes peut être faite par un service de l'Etat ou par un organisme extérieur mandaté à cet effet. Le secrétariat est assuré par un service de l'Etat »¹⁷ (en l'occurrence le Bald en Isère).

Plusieurs membres du Comité de suivi de l'Isère ont co-signé un recours gracieux contre l'arrêté préfectoral de juin 2023 fixant la composition de la CoMed iséroise, en raison de la non-représentation, au sein de cette CoMed, des personnes accueillies ou accompagnées (collège 5).

Par ailleurs, il est également fait état du fait que certains collèges prévoient jusqu'à quatre suppléants par membre titulaire, quand d'autres n'en ont qu'un seul, provoquant une rupture manifeste d'égalité entre les membres.

¹⁷ Association DALO, *Guide pratique de l'accompagnement DAHO*, disponible en ligne sur : https://assodalo.org/IMG/pdf/guide_daho_-_numeerique.pdf (vu le 28/02/2023).

SCHÉMATISATION DU PARCOURS D'UN REQUÉRANT



Le rôle des initiatives locales dans la mise en œuvre du Dalo et du Daho en Isère

L'accompagnement des ménages souhaitant faire valoir leur droit au logement opposable est primordial et essentiel, étant donné la complexité et les exigences des démarches administratives et juridiques qui conditionnent le recours à ce droit. Il peut en effet s'avérer difficile pour des requérants qui, parfois, maîtrisent mal les langages et temporalités administratifs et juridiques de remplir un formulaire long de 7 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 d'avantage d'éléments pour prendre sa décision¹⁸), 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.

Les activités des permanences Dalo-Daho de l'association Un Toit Pour Tous

La permanence d'Un toit pour tous a été mise en place pour informer les ménages qui souhaitent déposer un recours Dalo ou Daho sur leurs droits 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'Equipe Juridique Mobile en cas de recours contentieux par exemple).

En 2022, la fréquentation des permanences retrouve un niveau quasiment équivalent à celui d'avant la crise sanitaire, avec 224 ménages reçus pendant l'année (ils avaient été 233 en 2019), à l'occasion de 49 permanences. En tout, ce sont 165 recours qui ont été constitués : 76 Dalo et 87 Daho. 2 ménages ont constitué à la fois un recours Dalo et un recours Daho. 40 ménages n'ont pas constitué de recours mais ont pu être renseignés et éventuellement réorientés vers d'autres acteurs. La permanence a ainsi participé à la constitution de 15 % des recours reçus par la CoMed en 2022 (11 % des recours Dalo, 23 % des recours Daho).

Les activités de l'Equipe Juridique Mobile (EJM)

L'EJM a pour objectifs de contribuer à rendre effectifs le Dalo et le Daho pour tous en activant plusieurs leviers :

- en informant, mobilisant les acteurs associatifs et institutionnels sur le Dalo/Daho, et en formant à la constitution de recours Dalo et Daho ;
- en assurant une fonction ressource et conseil auprès de ces mêmes acteurs ;
- en allant à la rencontre des publics concernés pour les informer de leurs droits, en complémentarité avec les dispositifs d'aller-vers existants ;

¹⁸ Pour plus de détails sur les pratiques de la CoMed en Isère : cf Comité de suivi de l'Isère, *La mise en œuvre du Dalo et du Daho en 2021 en Isère – Rapport 2022*, Volet 2 : « Bénéficiaire du Dalo/Daho, un parcours du combattant pour les requérants », pp. 30-35, février 2023, disponible en ligne sur : https://www.untoitpourtous.org/wp-content/uploads/2023/10/Cahier_Dalo_2022-vf-1.pdf (vu le 08/01/2024).

- en accompagnant les procédures juridiques contentieuses :
 - en cas de décision défavorable de la commission de médiation ou en l'absence de réponse,
 - en l'absence de proposition de logement ou d'hébergement adaptée dans les délais impartis.

En 2022, avec 259 ménages accompagnés au total, l'activité de l'EJM a connu une forte montée en puissance (108 ménages accompagnés en suivi contentieux – contre 73 en 2021 – et 175 ménages en suivi hors contentieux – contre 103 en 2021).

Sur les 175 ménages suivis en hors contentieux, 24 ont été accompagnés par l'EJM sur des recours contentieux et 11 ont fait l'objet d'une orientation directe sans accompagnement.

14 ménages ont été relogés ou hébergés en suivi hors contentieux.

47 ménages ont été orientés directement vers un avocat sans accompagnement de l'EJM.

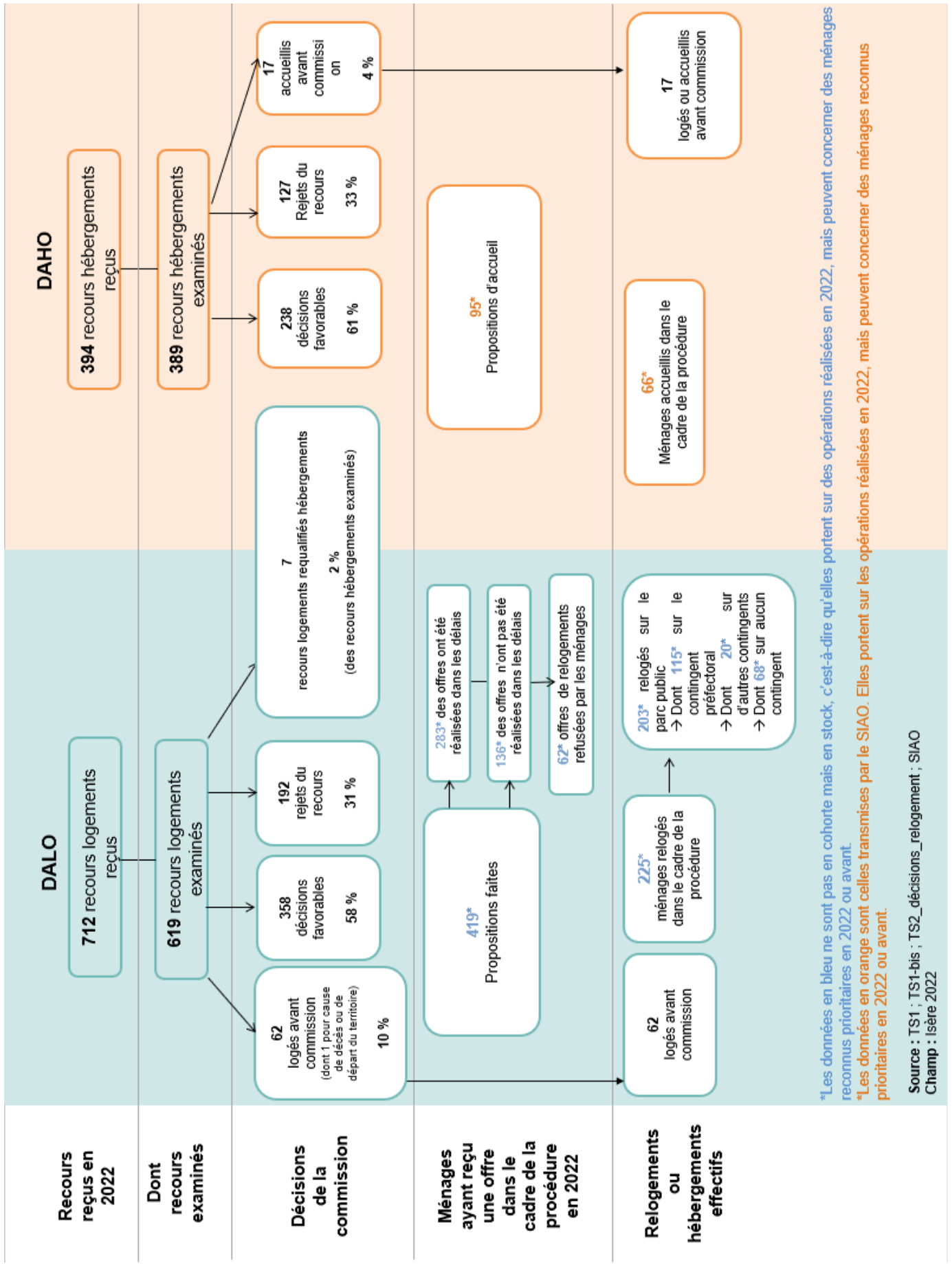
Les chiffres clés du Dalo et du Daho en Isère

Période 2008-2022	Moyenne annuelle 2008-2022	2022¹⁹
Recours reçus		
14 456 3 164 Daho 11 292 Dalo	964 211 Daho 753 Dalo	1 106 394 Daho 712 Dalo
Recours examinés par la CoMed		
14 288 3 141 Daho 11 147 Dalo	953 209 Daho 743 Dalo	1 008 389 Daho 619 Dalo
Décisions favorables		
5 747 1 325 Daho 4 422 Dalo	383 88 Daho 295 Dalo	596 238 Daho 358 Dalo
% de recours examinés ayant obtenu une décision favorable		
40,2 % 42,2 % Daho 39,7 % Dalo		59,1 % 61,2 % Daho 57,8 % Dalo
Recours Dalo réorientés Daho		
236	16	7
Relogements/hébergements suite à une offre		
2 847 387 Daho 2 460 Dalo	190 26 Daho 164 Dalo	163 66 Daho 97 Dalo
% de ménages ayant reçu une décision favorable relogés ou hébergés		
29,2 % Daho 55,6 % Dalo		27,7 % Daho 27,1 % Dalo

Source : HCLPD - TS1Bis Logement et Hébergement (cohorte) – Traitement OHL, et SIAO (pour les données d'hébergement)

Champ : Isère 2008-2022

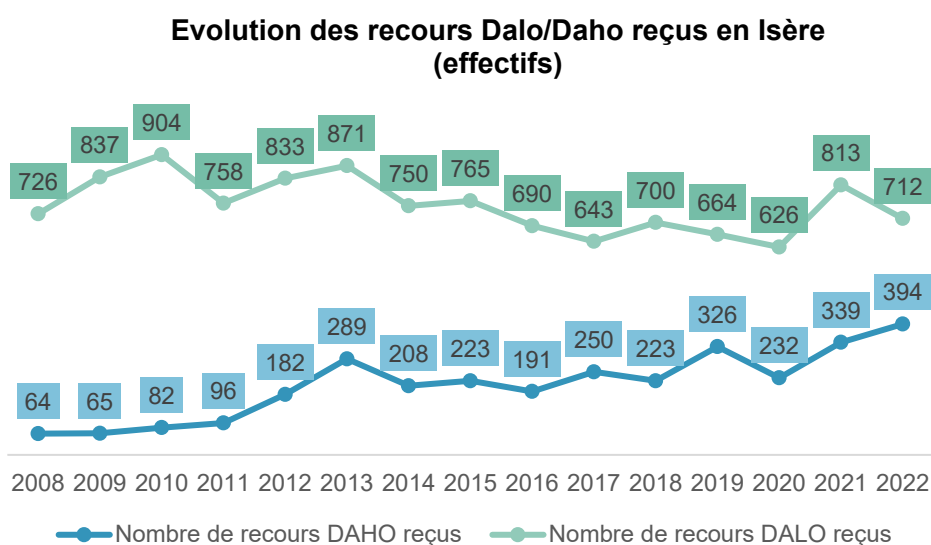
¹⁹ L'ensemble des données 2022 sont ici données en cohorte (ce qui n'est pas le cas pour l'ensemble du rapport, où l'on privilégie plutôt les données en stock pour les relogements effectués en 2022).



BILAN 2022 : QUELLE APPLICATION DU DALO ET DU DAHO EN ISÈRE ?

1. Des dépôts de recours Dalo et Daho qui se maintiennent à haut niveau, malgré une baisse du côté du Dalo

- *Des recours au Daho plus nombreux, mais une relative chute des recours au Dalo en 2022*



Source : HCLPD - TS1Bis Logement et Hébergement (cohorte) – Traitement OHL

Champ : Isère 2008-2022

Le nombre de recours total, Daho et Dalo confondus, reçus en Isère connaît une légère baisse en 2022, avec un retrait global de 4 % par rapport à l'année précédente.

Le pic de croissance exceptionnel connu par les recours Dalo en 2021 ne s'est pas confirmé en 2022, avec une chute de 12,4 % du nombre de recours déposés, qui reviennent à un niveau proche de celui que l'on connaissait avant la crise sanitaire du Covid 19. Cette évolution n'est pas propre à l'Isère, car au niveau national, les recours reçus passent de 106 236 en 2021 à 104 868 en 2022, soit une baisse de 1,3 %. Il a pu s'agir, en 2021, d'un rattrapage des recours qui n'avaient pas pu être déposés pendant la crise sanitaire, compte tenu des obstacles conjoncturels qui se sont ajoutés à un parcours déjà semé d'embûches initialement pour les requérants²⁰.

Les recours déposés pour un Daho poursuivent, eux, leur croissance entamée depuis 2018 (si l'on excepte l'année particulière de 2020), avec une augmentation de 16 % de leur nombre en 2022 par rapport à 2021. Cette évolution constante va de pair avec une période d'inflation propice à la fragilisation de personnes qui se trouvaient déjà en grande difficulté avant cela, particulièrement vis-à-vis de leurs conditions

²⁰ Cf Comité de suivi de l'Isère, *La mise en œuvre du Dalo et du Daho en 2021 en Isère – Rapport 2022*, Volet 2 : « Bénéficiaire du Dalo/Daho, un parcours du combattant pour les requérants », pp.30-35, février 2023, disponible en ligne sur : https://www.untoutpourtout.org/wp-content/uploads/2023/10/Cahier_Dalo_2022-vf-1.pdf (vu le 08/01/2024).

d'habiter. Elle s'oppose cependant à la tendance nationale, qui témoigne plutôt d'une diminution du nombre de recours déposés entre 2021 et 2022, qui passent de 7 352 à 7 212, soit un recul de 1,9 %.

- *Un non-recours qui reste probablement encore massif*

En plus de cette légère baisse du nombre des recours déposés en Isère s'ajoute un phénomène de non-recours au Dalo et au Daho, qui reste conséquent et a augmenté depuis 2020. En 2022, on estime ainsi que plus de 9 311 ménages²¹ auraient pu déposer un recours devant la CoMed – contre 8 814 en 2021 et 7 500 en 2020. Cette estimation *a minima* suffit à rendre compte de l'ampleur du non-recours, proche des 90 % dans les deux cas (estimation à 89 % pour le Daho et à 88 % pour le Dalo) – taux qui reste cependant proche de celui de l'année précédente.

2. Une évolution favorable du nombre de priorisations Dalo et Daho, et des taux de priorisations qui se maintiennent à un niveau élevé

a) Une évolution favorable du taux de priorisations des ménages ayant recouru au Dalo ces dernières années

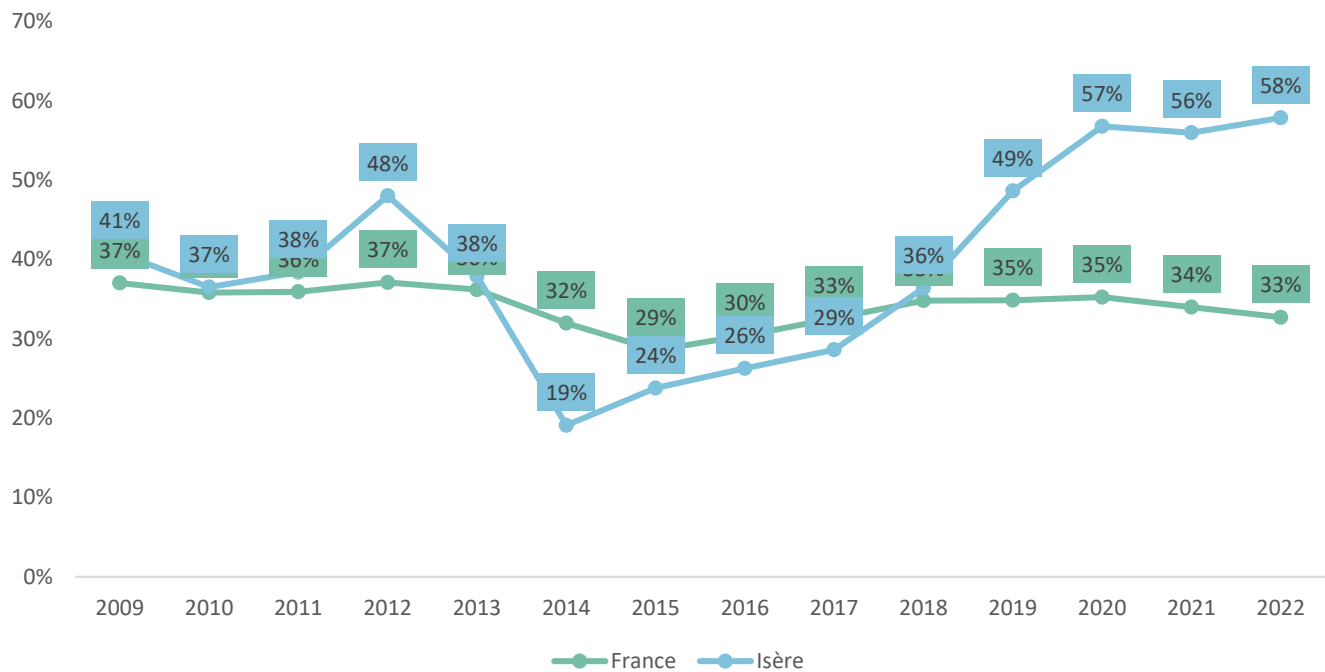
Si l'on s'intéresse aux effectifs, en Isère, le nombre de priorisations des ménages ayant recouru au Dalo chute de 20,6 % entre 2021 et 2022, passant de 451 décisions favorables en 2021 à 358 en 2022, ce qui va de pair avec la diminution du nombre de recours déposés, et par conséquent avec celle des demandes examinées par la CoMed, qui passent de 806 à 619 sur la même période, soit une diminution de 23,2 % entre des deux dates.

Cependant, si le taux de priorisations²² Dalo diminue de 1,3 points en France de 2021 à 2022, il augmente de 1,8 point en Isère sur la même période, se maintenant ainsi à un niveau élevé (57,8 % en Isère contre 32,7 % à l'échelle nationale). Ce taux est d'autant plus flatteur qu'il ne prend pas en compte les 61 ménages qui se sont vu attribuer un logement avant leur passage en CoMed (ce qui représente tout de même 9,9 % des recours au Dalo examinés).

²¹ Il s'agit d'une estimation basée sur le nombre de demandeurs au 115 qui n'ont pas été orientés sur une place en 2022 (environ 3 177) - pouvant à ce titre déposer un recours Daho – et du nombre de ménages dont la demande de logement social date de plus de 2 ans sans recevoir d'attribution en 2022 (6 134) – qui donne à voir le nombre de demandeurs qui pourraient déposer un recours Dalo pour délai anormalement long.

²² Voir Annexe 2 : « Mode de calcul des indicateurs ».

Evolution du taux de priorisations Dalo



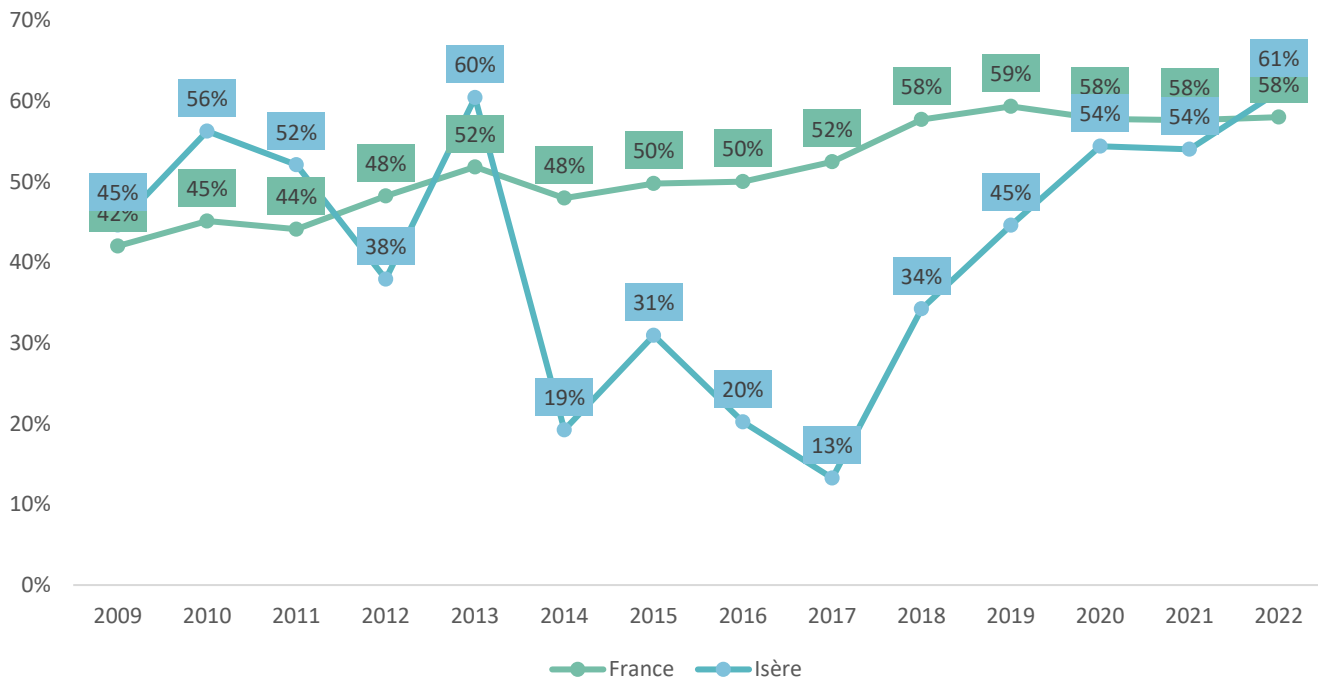
Source : HCLPD - TS1 bis Logement (cohorte) – Traitement OHL
Champ : France, Rhône-Alpes, Isère - 2009-2022

b) Une évolution plutôt favorable des ménages reconnus prioritaires Daho ces dernières années et un taux de priorisations Daho isérois pour la première fois depuis dix ans supérieur au national

En Isère, le nombre de priorisations des ménages ayant recouru au Daho augmente de 30,8 % entre 2021 et 2022, passant de 182 décisions favorables en 2021 à 238 en 2022, augmentation par ailleurs deux fois plus importante que celle des demandes examinées par la CoMed (+15,4 % entre ces deux dates).

Avec 389 demandes examinées pour 238 décisions favorables, le taux de priorisations Daho s'établit donc à 61,2 % en Isère en 2022, dépassant le taux national (58,0 %) pour la première fois depuis 2013.

Evolution du taux de priorisation Daho



Source : HCLPD - TS1 bis Hébergement (cohorte) – Traitement OHL
 Champ : France, Rhône-Alpes, Isère - 2009-2022

Malgré l'augmentation du nombre des décisions favorables Daho, il faut souligner le fait que de nombreux refus sont encore motivés par le critère dit des « conditions d'insertion insuffisantes »²³, et ce malgré la loi qui n'en prévoit aucun : en raison de l'inconditionnalité de l'accueil, le seul critère prévu par la loi pour déposer un recours Daho recevable est d'avoir déjà formulé une demande d'hébergement d'urgence au 115²⁴.

« 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 ou, en Ile-de-France, au représentant de l'Etat dans la région 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 »²⁵ Code de la Construction et de l'Habitation, Article L441-2-3

²³ Cf Volet 2 : « Le Daho, un droit véritablement inconditionnel ? ».

²⁴ Attention cependant, la loi « Asile Immigration » votée le 19 décembre 2023 complexifie et restreint l'accès à l'hébergement d'urgence.

²⁵ Légifrance, Code de la construction et de l'habitation – Section 1 : Conditions d'attribution des logements et plafonds de ressources (Article L441-2-3), disponible en ligne sur : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041586742/ (vu le 28/02/2023).

Ce sujet continue à faire débat malgré le fait que les membres de la CoMed aient bénéficié d'une formation dispensée par la DHUP (Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages), l'Association DALO et le HCLPD, à l'occasion de laquelle il a été rappelé que les « conditions d'insertion » des requérants ne constituent pas un motif de refus des recours Daho.

A cela vient s'ajouter le manque criant de places d'hébergement sur le territoire isérois, notamment au sein de Grenoble Alpes Métropole, qui représente un frein non négligeable à l'application effective du Daho²⁶.

3. Des relogements dans le cadre du Dalo et des hébergements dans le cadre du Daho encore peu effectifs

a) Des taux d'hébergement et de relogement qui restent faibles

- *Peu d'offres d'hébergement faites aux ménages reconnus prioritaires Daho en 2022*

Des incohérences entre les données renseignées par le Bald et remontées à l'échelle nationale par le HCLPD et celles, locales, remontées par le SIAO de l'Isère, concernant le nombre de ménages Daho hébergés, perdurent. En 2022, l'écart persiste : alors que les données du Bald indiquent 0 ménage hébergé suite à une proposition, le SIAO compte 66 ménages hébergés. Nous analysons ici les données transmises par le SIAO concernant le nombre de personnes hébergées uniquement (66). En effet, le SIAO nous a transmis un total de 283 ménages concernés par le Daho, dont 95 ont reçu une proposition d'hébergement ou de logement. Sur ces 95 propositions, 66 ménages ont été hébergés ou logés, 2 ménages ont été refusés par les structures, 1 demande a été annulée et 26 ménages ont refusé la proposition qui leur était faite.

En 2022, ce sont 238 ménages qui ont été reconnus prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable par la CoMed. Cependant, une incertitude sur les données remontées persiste : selon les données du HCLPD (à prendre avec précaution), aucun ménage n'a pu bénéficier d'une proposition d'offre d'accueil d'hébergement à la suite de la CoMed ; le SIAO, lui, fait remonter 66 ménages prioritaires Daho hébergés en 2022, soit 28 % des ménages reconnus prioritaires au titre du Daho.

A en croire ces chiffres, l'effectivité de la loi resterait donc partielle en 2022 (voire inexistante d'après les données du HCLPD).

Si les résultats issus des données transmises par le HCLPD sont sans doute dus en partie à des défaillances dans l'enregistrement et la consolidation des données, l'ensemble doit de toute façon nous pousser à nous interroger profondément sur les causes d'un hébergement qui reste sous-dimensionné. Ces mauvais chiffres s'expliquent en partie par la forte tension qui existe entre la demande et l'offre en places d'hébergement sur le territoire : en 2022, on comptait ainsi 7,5 demandes au 115 pour une orientation tout segment en Isère²⁷. Cette tension se couple à une structuration de l'offre qui n'est pas adaptée aux besoins des publics, avec une majorité de places d'hébergement destinées aux familles d'un côté, et une majorité de personnes seules bénéficiant du Daho de l'autre.

²⁶ Cf Volet 2 : « Le Daho, un droit véritablement inconditionnel ? ».

²⁷ Source : Observatoire du SIAO de l'Isère, Hébergement d'urgence, 2022.

Sur les décisions prises en 2022, 17 recours Daho ont été classés « sans objet : solution trouvée avant commission » par la Commission de Médiation. Mais contrairement à ce que laisse entendre l'intitulé de cette catégorie, il s'agirait de requérants, certes hébergés, mais sollicitant leur droit à l'hébergement opposable en raison de la fin prochaine de leur prise en charge et/ou de menaces d'expulsion dont ils faisaient l'objet. Loin d'avoir trouvé une solution avant la CoMed donc, ces ménages étaient en droit de bénéficier du Daho, la loi précisant qu'il se destine également aux personnes accueillies sans pérennité.

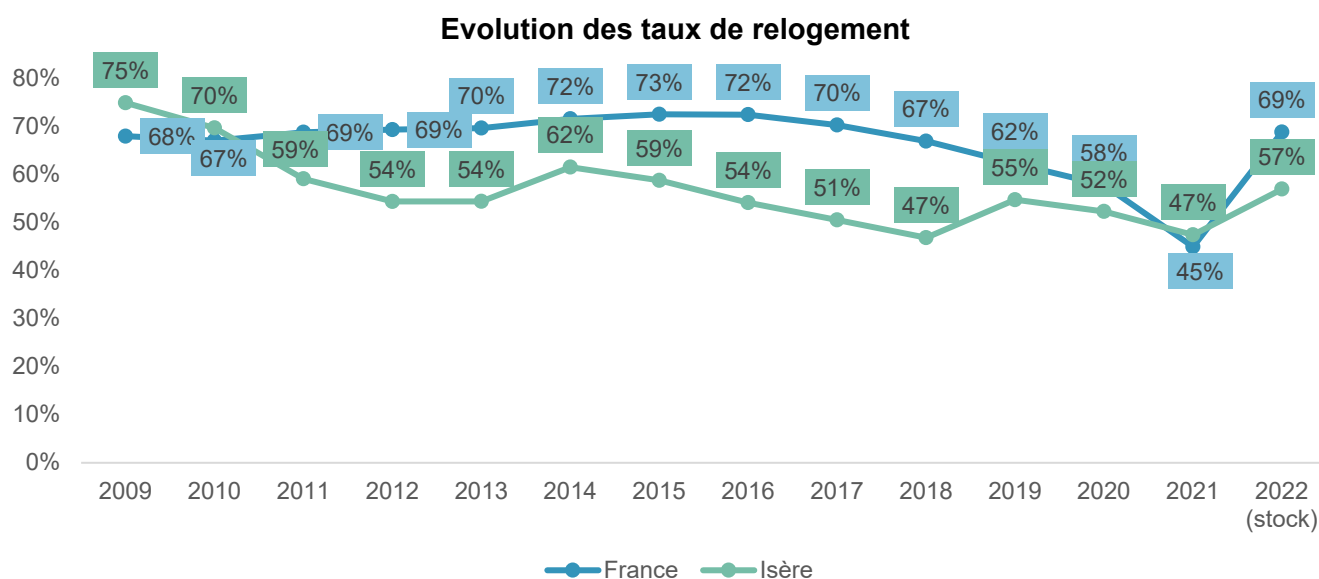
- *Un rebond des relogements effectifs en 2022 ?*

Point méthodologique : On rappelle que pour cette partie portant sur les relogements et leurs refus par les ménages, ce sont les données en stock (et non en cohorte) qui sont analysées pour l'année 2022. La comparaison entre 2021 et les années précédentes est donc à prendre avec grande précaution.

Si les taux de relogement effectifs ont connu localement un regain en 2019, à partir de là, et jusqu'en 2021, ils chutent progressivement, suivant ainsi la tendance nationale, pour passer en dessous des 50 %.

L'année 2022 laisse présager – localement et nationalement – une meilleure année, avec un bond des taux de relogements effectifs, qui restent malgré tout décevants, avec seulement un peu plus d'un ménage sur deux qui accède effectivement à un logement en bout de la procédure – 225 ménages ont été logés en tout pour 395 décisions favorables.

En 2022, le taux isérois de relogement (57,0 %) reste bien en-deçà du taux national qui s'élève à 68,8 %, malgré une hausse continue sur les deux dernières années.



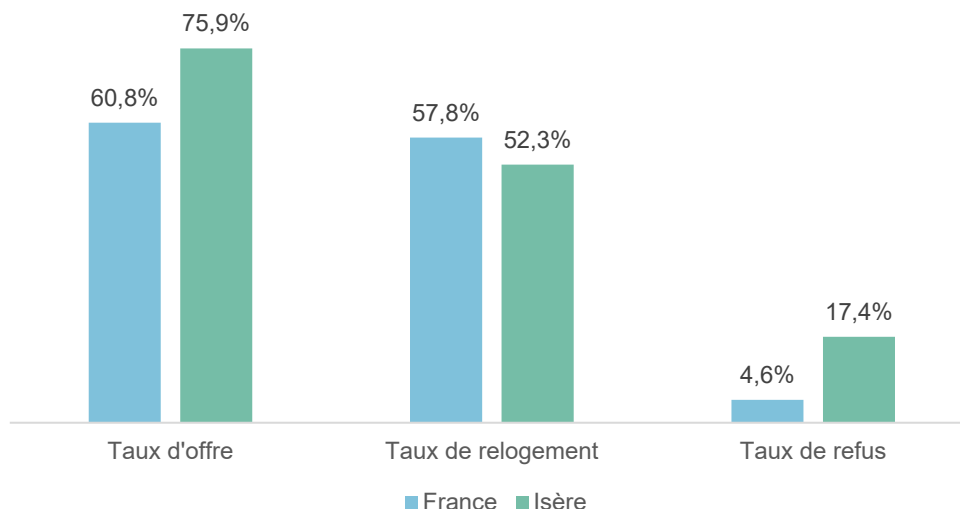
Source : HCLPD - TS1 bis Logement (cohorte) et TS1 (stock) pour 2022 – Traitement OHL

Champ : France, Rhône-Alpes, Isère - 2009-2022

Ce faible taux de relogement s'explique en partie par le nombre de refus des propositions par les ménages. Parmi les ménages ayant déposé un recours en 2020, puis fait l'objet d'une priorisation avant de se voir

proposer un logement, le taux de refus des logements qui leur ont été proposés s'établit à 17,4 %, donc bien supérieur au taux national (4,6 %).

Suites données aux ménages ayant bénéficié du DALO en 2020 (pourcentages)



28

Source : HCLPD - TS1bis Logement (cohorte) – Traitement OHL
Champ : France, Rhône-Alpes, Isère - 2020

Ces refus peuvent trouver leur source dans plusieurs éléments explicatifs :

- une logique d'extension des communes souhaitées par les ménages (par exemple à l'échelle de la métropole) par la CoMed. Cette extension géographique très large peut engendrer des refus car elle peut être à l'origine de difficultés que le ménage n'est pas prêt à prendre, concernant par exemple des trajets domicile-école (si le foyer compte des enfants scolarisés) ou des trajets domicile-travail (si le ménage se compose de personnes en emploi) qui deviennent trop longs.
- le cas des personnes en situation de handicap physique qui se voient attribuer un logement non-adapté PMR (Personnes à Mobilité Réduite) pose également problème.

Si les refus des ménages n'expliquent qu'en petite partie le faible taux de relogements en Isère, un autre facteur peut y contribuer : il s'agit de la non-harmonisation des pratiques entre bailleurs sociaux et Bald au moment des constitutions des dossiers administratifs et du « flou » qui entoure les responsabilités de chacun à ce moment précis. Ainsi, des dossiers peuvent se voir refusés en Commission d'attribution des bailleurs car le Bald ne demande pas – au moment de l'instruction du recours Dalo – certaines pièces complémentaires pourtant nécessaires au moment de la commission d'attribution, ce que ne fait pas non plus nécessairement le bailleur concerné, chacun se renvoyant la responsabilité de la demande de ces pièces.

²⁸ Attention ! Ces différents taux ne sont pas additionnables, car leurs dénominateurs ne sont pas communs.
Pour plus de détails : cf « Annexe 2 : Mode de calcul des indicateurs ».

L'attribution du logement peut donc être influencée par la présence ou non d'un travailleur social, qui accompagne le requérant dans des démarches souvent floues²⁹.

Au-delà des offres de relogement acceptées par les ménages, il convient également de prendre en compte les requérants qui ont pu trouver une solution de logement avant leur passage en CoMed (74 ménages parmi ceux dont le recours a été examiné en 2020, soit 12,1 %). En effet, selon plusieurs professionnels, le simple fait qu'un ménage dépose un recours Dalo suffit parfois à accélérer le traitement de sa demande, même si nous ne sommes cependant pas en mesure d'identifier parmi ces accès ou maintiens au logement, ceux qui auraient été influencés par un dépôt de recours.

b) Un potentiel de logements disponibles et mobilisables suffisant, mais une gestion des contingents à améliorer

Depuis la loi Citoyenneté et Egalité de 2017, chaque réservataire (hors Etat) – collectivités territoriales, Action logement et bailleurs sociaux – est tenu d'attribuer 25 % de son contingent aux ménages bénéficiant du statut Dalo, et à défaut, aux « autres » candidats prioritaires³⁰. L'Etat, quant à lui, est tenu d'attribuer à ces publics 100 % de ses réservations, hors logements destinés aux salariés de la fonction publique³¹. Cependant, ce changement de législation peine à se traduire dans les faits.

En Isère, 36 962 logements sont réservés aux ménages bénéficiaires du Dalo et aux publics prioritaires, soit 39,6 % des logements sociaux existants (au nombre de 93 330)³². En flux, cela représente 3 546 logements disponibles³³ en 2022. Ainsi, pour apporter des solutions aux 395 bénéficiaires Dalo à reloger la même année, seulement 11,8 % de ce parc réservé est nécessaire. Le parc des logements potentiellement disponibles et mobilisables pour loger les ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo est donc largement suffisant.

En 2022, 419 logements ont été proposés aux ménages bénéficiant du Dalo (soit 11,8 % des réservations devant se destiner à ce public), et 225 ont effectivement conduit à des relogements sur le parc social (soit 6,3 % des réservations devant se destiner à ce public), auxquels il faudrait ajouter le relogement effectué dans le parc privé non conventionné – les autres logements proposés ont été soit refusés par les bénéficiaires Dalo, soit attribués à d'autres ménages par les Caleol³⁴ des bailleurs.

²⁹ Cf Comité de suivi de l'Isère, *La mise en œuvre du Dalo et du Daho en 2021 en Isère – Rapport 2022*, Volet 2 : « Bénéficiaire du Dalo/Daho, un parcours du combattant pour les requérants », pp.30-35, février 2023, disponible en ligne sur : https://www.untoutpourvous.org/wp-content/uploads/2023/10/Cahier_Dalo_2022-vf-1.pdf (vu le 08/01/2024).

³⁰ HCLPD, « Note relative à la mobilisation de l'offre de logements pour les personnes reconnues au titre du Dalo et les publics prioritaires » du 10 mai 2020, disponible en ligne sur : https://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/note_mobilisation_offre_logements_pp_et_dalo_vd_1.pdf (vu le 28/02/2023).

Cette note insiste notamment sur la « surpriorité » des ménages Dalo : « les logements locatifs sociaux sont d'abord attribués aux ménages reconnus Dalo et, à défaut, aux ménages prioritaires. »

³¹ L'Etat est réservataire de 30 % des logements sociaux avec 25 % d'entre eux au moins destinés aux ménages prioritaires, et 5 % maximum destinés aux fonctionnaires en demande de logement social.

³² Source : SDES, RPLS au 01/01/2022 (version décret).

³³ On applique le taux de rotation dans le parc social (9,59 % en 2022) – nombre d'attributions rapportées au nombre total de logements dans le parc – au nombre des logements du parc social théoriquement réservés aux ménages DALO.

³⁴ Commission d'Attribution des Logements et d'Examen de l'Occupation des Logements.

L'effort des relogements des ménages reconnus prioritaires Dalo se concentre encore en grande partie sur l'Etat, puisque la moitié des ménages relogés dans le parc public après leur recours Dalo (51,1 %) le sont sur le contingent préfectoral (115 relogements sur les 225 au total). Le contingent préfectoral demeure donc le premier moyen de relogement des ménages attributaires d'un Dalo.

395 ménages reconnus Dalo en 2022 (données en stock - TS1)	Etat		Collectivités	Action Logement	Bailleurs (logements non réservés, autres contingents et contingents non renseignés)	Total
	<i>Nombre de logements sociaux existants en Isère (au 01/01/2022) = 93 330</i>					
Décomposition théorique des contingents entre les différents réservataires	5% maximum réservé aux agents civils et militaires de l'Etat	25% minimum affectés aux personnes prioritaires	20% maximum (des logements de chaque programme)	-	-	100%
Nombre de logements réservés (stock) (RPLS au 01/01/2022)	3 423	19 313	12 848	8 298	49 448	93 330
Obligation d'attribution aux ménages bénéficiant du DALO et aux ménages prioritaires sur les différents contingents *	0%	100%		25%		39.6%
Nombre de logements théoriquement réservés aux ménages bénéficiant du DALO, et aux ménages prioritaires (stock)		19 313	3 212	2 075	12 362	36 962
Taux de rotation moyen estimé (2022)	<i>Nombre de logements sociaux attribués en Isère en 2022 = 8 954 soit un taux de rotation de 9,59 % *</i>					
Nombre de logements mobilisables en flux pour les ménages bénéficiant du DALO et ménages prioritaires ATTENTION ! Il s'agit d'une estimation.**	3 546					
Nombre de logements mobilisés et proposés à des bénéficiaires Dalo en 2022 (données en stock) (HCLPD - TS1)	419 logements proposés (soit 11,8 % des logements disponibles prévus)					
Nombre réel de ménages DALO relogés en 2022 dans le parc public par contingent (en stock) (HCLPD - TS2)	-	115	-	19	91	225
Part des relogements Dalo effectués en 2022 sur les logements disponibles et réservés à ce public ATTENTION ! Il s'agit d'une estimation.	6.3%					

Source : RPLS (au 01/01/2022) ; SNE (au 31/12/2022) ; HCLPD - TS2 relogement (2022)
Champ : Isère 2022

* Le taux de rotation mesure la mobilité des ménages du parc social existant. Il est estimé en rapportant le nombre d'attributions (et donc d'emménagements) dans l'année à l'ensemble des logements existants.
** L'estimation est calculée en appliquant le taux de rotation moyen dans le parc social au nombre de logements théoriquement réservés aux ménages Dalo.

Ces chiffres restent à prendre avec précaution car ils ne rendent que partiellement compte de la mobilisation des contingents. Les estimations correspondent « à un calcul théorique, qui ne restitue pas la complexité des démarches de relogement, ni celle d'appariement entre les besoins des ménages Dalo et les caractéristiques des logements disponibles »³⁵. En effet, les données disponibles et présentées ici ne portent que sur les attributions acceptées par les Caleol et par les ménages. Or il aurait été préférable et

³⁵ Cour des Comptes, « Le droit au logement opposable, une priorité à restaurer », rapport public thématique, Janvier 2022, p. 56, disponible en ligne sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-01/20220126-droit-au-logement-opposable.pdf> (vu le 14/12/2023).

sans doute plus « juste » d'analyser le nombre de logements par contingent ayant fait l'objet d'une proposition aux ménages Dalo, mais ces éléments ne sont pas renseignés et restent non disponibles.

4. Recours au tribunal

Les droits à l'hébergement et au logement opposables ont été créés avec deux objectifs : une visée individuelle et une visée collective. Dans une visée individuelle d'abord, car il s'agit de doter d'outils juridiques les ménages en situation de privation de domicile ou de mal-logement pour qu'ils puissent accéder rapidement à une mise à l'abri ou à un logement. Dans une visée collective ensuite, car il s'agit d'inciter l'Etat, à travers des mesures coercitives, à améliorer sa politique d'accès au logement et à l'hébergement afin que les ménages n'aient plus à saisir des voies de recours pour faire reconnaître leurs droits en la matière. Au-delà du travail réalisé en CoMed, l'effectivité de la mise en œuvre du Dalo et du Daho passe donc également par la saisie du Tribunal administratif.

Trois voies de recours auprès du Tribunal administratif s'ouvrent pour les personnes en fonction de leur situation :

- le recours pour excès de pouvoir, pour contester un rejet de la CoMed ;
- le recours en injonction, pour demander au juge d'ordonner au Préfet d'appliquer une décision favorable ;
- le recours indemnitaire, pour obtenir une indemnisation lorsque le Préfet est défaillant.

- *Des contentieux devant le Tribunal administratif qui se poursuivent grâce à l'activité de l'EJM*

En 2022, l'EJM a poursuivi son activité consistant à accompagner les personnes dans leurs démarches contentieuses pour :

- donner suite aux décisions défavorables de la CoMed quand celles-ci sont juridiquement infondées ;
- faire exécuter les décisions favorables de la CoMed lorsque celles-ci ne sont pas appliquées par le Préfet et que les personnes ne sont pas relogées ou hébergées.

Ainsi, en 2022, ce sont 78 recours (hors recours indemnitaires) qui ont été déposés devant le Tribunal administratif : 55 recours en injonction, 12 recours en excès de pouvoir et 11 référés-suspensions.

- *Des démarches contentieuses qui donnent raison aux requérants, mais trop peu suivies d'effets*

Point méthodologique : On rappelle que les chiffres fournis par l'EJM et analysés dans cette partie ne concernent que les personnes accompagnées par l'équipe, et ne reflètent donc pas toute l'activité contentieuse qui se déroule au Tribunal administratif de Grenoble.

En 2022, 41 ordonnances en injonction³⁶ ont donné raison aux requérants aux dépens de la Préfecture (alors que 55 recours en injonction ont été déposés la même année). Ces ordonnances en injonction représentent plus de la moitié (52,6 %) des recours déposés en 2022.

³⁶ Le recours en injonction est mobilisé lorsque l'Etat n'a pas proposé de logement dans les délais impartis.

Les recours en injonction constituent également une grande majorité des recours gagnés en 2022 (57,7 % d'entre eux). Parmi les recours en injonction jugés en 2022, aucun n'a en effet fait l'objet d'une décision défavorable. Ces bons résultats viennent légitimer l'usage de cette procédure par les requérants et les professionnels qui les accompagnent.

Cependant, l'Équipe Juridique Mobile (EJM) de la Ville de Grenoble constate que malgré des ordonnances en injonction enjoignant la Préfecture à exécuter une décision favorable, peu de requérants obtiennent une proposition de logement dans la foulée.

De même, les ordonnances suspendant une décision de la Commission de médiation et enjoignant cette dernière à reprendre une décision ne sont souvent pas appliqués. Dans la mesure où les décisions de justice sont automatiquement notifiées à la Préfecture, il semble que la communication qui s'en suit entre les services préfectoraux et les membres de la CoMed puisse être défaillante.

La tendance commence tout de même – lentement – à changer : en fin d'année 2022, des dossiers ont été réexaminés en CoMed après que des référés-suspensions ont été reçus

- *Des recours indemnitaires gagnés depuis 2021*

En 2022, 28 recours indemnitaires Dalo³⁷ ont été déposés par l'EJM. Un a fait l'objet d'une décision favorable. Les autres n'ont pas encore été jugés.

Dans le cas où le recours indemnitaire est gagné, la personne reçoit directement des dommages et intérêts. Ainsi, fin 2023, la Préfecture a été condamnée à verser aux personnes ayant été reconnues prioritaires (Dalo et Daho confondus) mais qui n'ont pas reçu de proposition de logement ou d'hébergement dans le délai imparti une somme de 210 100 euros au total en dommages et intérêts.

Les sommes versées s'échelonnent entre 800 euros pour la plus basse et 15 000 euros pour la plus haute.

5. Illustration de l'utilité sociale du Dalo-Daho – Chiffres-clés sur le profil des requérants

S'il n'est pas possible – et pas souhaitable – de dresser un profil-type du ménage requérant au Dalo, certains traits permettent cependant d'en cerner davantage les grandes tendances. Les profils des requérants au Dalo-Daho sont le reflet des catégories de ménages qui sont les plus en difficultés pour accéder et se maintenir dans un logement adapté à leurs besoins.

³⁷ Le recours indemnitaire Dalo permet à une personne, dont la demande de logement a été reconnue prioritaire et urgente et qui n'a toujours pas été relogée par le préfet, d'être indemnisée des préjudices subis.

Les personnes seules et familles monoparentales toujours majoritaires et surreprésentées (2022)

Les personnes seules représentent 54 % des recours Dalo-Daho déposés, soit 560 personnes

- 47 % des demandes de logement social
- 68 % des demandes au 115 (2021)
- 37 % des ménages isérois (Insee 2020)

Les familles monoparentales représentent 29 % des recours Dalo-Daho déposés, soit 300 ménages

- 23 % des demandes de logement social
- 14 % des demandes au 115 (2021)
- 9 % des ménages isérois (Insee 2020)

Une baisse des requérants de plus de 65 ans... ... Mais une augmentation des jeunes (2022)

Les personnes de plus de 65 ans représentent 8 % des recours Dalo-Daho déposés, soit 88 personnes (-4 points par rapport à 2020)

- 11 % des demandes de logement social
- 19 % de la population iséroise (Insee 2020)

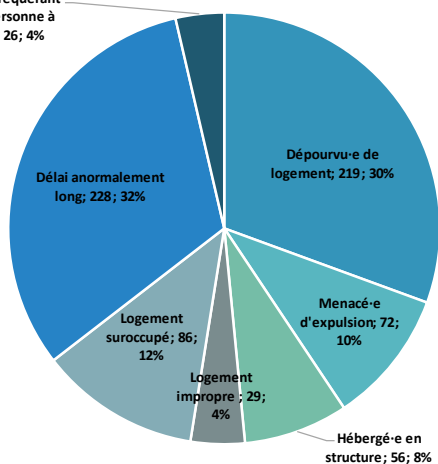
Les personnes de moins de 25 ans représentent 8 % des recours Dalo-Daho déposés, soit 85 personnes (+ 2 points par rapport à 2020)

- 10 % des demandes de logement social
- 9 % de la population iséroise (Insee 2020, 18-24 ans)

Près d'1/3 de requérants Dalo (31 %) sont privés de logement personnel (2022)

Motifs invoqués par les requérants (plusieurs motifs possibles par recours)

(effectifs et pourcentages)
Logement inadapté au handicap du requérant ou d'une personne à sa charge; 26; 4%



Des ménages dépourvus de logement (à la rue, chez un tiers)

Dalo Isère : **30 %** des motifs invoqués

Dalo France : **29 %** des motifs invoqués

Des ménages qui attendent depuis longtemps

Dalo Isère : **32 %** des motifs invoqués

Dalo France : **20 %** des motifs invoqués

Demandeurs de logement social Isère (>2 ans) : **21 %**

Des ménages hébergés en structure

Dalo Isère : **8 %** des motifs invoqués

Dalo France : **12 %** des motifs invoqués

Demandeurs de logement social Isère : **5 %**

LE DAHO, UN DROIT VERITABLEMENT INCONDITIONNEL ?

INTRODUCTION

Chaque année, le Comité de suivi de l'Isère alerte sur les difficultés de mise en œuvre du Daho en Isère, avec des freins spécifiques au niveau local et d'autres plus généraux, qui existent dans d'autres départements. Ces obstacles à la mise en œuvre de ce droit pourtant opposable interrogent : le Daho inconditionnel n'est-il qu'un droit théorique, de façade, ou est-il bel et bien un droit réellement applicable et appliqué ?

Cette année particulièrement, le Comité de suivi de l'Isère s'inquiète et alerte sur la remise en cause de l'inconditionnalité du Daho due à l'adoption, le 19 décembre 2023, de la loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ». Cette dernière exclut notamment les personnes déboutées de leur demande d'asile ou faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire de l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence, sauf en cas de circonstances exceptionnelles³⁸.

C'est pour tenter d'apporter des éléments de réponse à cette question d'inconditionnalité réelle ou fictive du Daho qu'un « 12-14 » (rencontres régulières d'acteurs sur une thématique particulière) s'est tenu en septembre 2023³⁹ : ce second volet du rapport s'appuie largement sur les échanges qui ont pu avoir lieu à cette occasion pour nourrir les pistes de réflexion qu'il aborde.

Cette partie du rapport porte bien sur l'année 2022, qui ne tombe donc pas sous le coup de la loi adoptée fin 2023. La décision du Conseil constitutionnel, saisi après l'adoption de la loi, est attendue pour le 25 janvier 2024 et reste donc non connue à l'heure de la rédaction de ce rapport.

L'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence, pour 2022, était donc bien un principe en vigueur.

Le constat largement partagé par les membres du Comité de suivi en Isère est qu'il existe un écart important entre ce que prévoit le droit à l'hébergement et les conditions mises en œuvre pour son application effective. Et cet écart n'est pas anecdotique en cela qu'il est à l'origine d'une discrimination – volontaire ou involontaire, consciente ou inconsciente, c'est ce que nous chercherons à éclaircir ici – de certains publics par rapport à d'autres.⁴⁰

En effet, si pour le Dalo, les critères de dépôt d'un recours sont assez restrictifs, et laissent envisager le fait que certaines personnes ayant déposé un dossier ne répondent pas à ces critères et ne bénéficient donc pas, *in fine*, d'une décision favorable de priorisation par la CoMed, le Daho est d'ordre différent : seul un appel au 115 sans qu'une suite lui soit donnée suffit pour qu'une personne soit légitime à déposer un recours. Or il est difficile d'envisager que des personnes s'épuisent dans la mise en œuvre d'un recours

³⁸ La Cimade, « Décryptage du projet de loi asile et immigration. Version du 14 novembre 2023, après examen en séance publique par le Sénat », p. 70, disponible en ligne sur : <https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2023/03/Decryptage-Cimade-PJL-asile-et-immigration-post-senat-201123.pdf> (vu le 14/12/2023).

³⁹ 12-14 disponible en replay en ligne sur : <https://www.youtube.com/watch?v=0omQmmmTqys> (vu le 14/11/2023).

⁴⁰ Camille Allaria, « L'application du droit à l'hébergement comme enjeu sanitaire et économique : étude sociologique de l'accès à l'hébergement à Marseille », *Déviance et Société*, vol. 44, n° 3, 2020, pp. 453-483, disponible en ligne sur : <https://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2020-3-page-453.html?contenu=auteurs> (vu le 20/11/2023).

Daho – qui demande du temps, un investissement émotionnel certain, et des moyens techniques – si elles n’en ont pas besoin...

Ce constat nous laisse donc penser que les 30 % de non-priorisation constatés en 2022 s’expliquent en partie par des difficultés structurelles dans le secteur de l’hébergement, mais également par des pratiques critiquables émanant de la CoMed.

Ainsi, ce sont plusieurs facteurs structurels, spécifiques au territoire de l’Isère ou non – et alors présents sur l’ensemble du territoire national – qui sont identifiés comme des sources d’affaiblissement, voire d’anéantissement, du principe d’inconditionnalité de l’hébergement :

- l’augmentation des besoins d’hébergement et la saturation des structures de l’AHI (Accueil, Hébergement, Insertion) en Isère ;
- les décisions jurisprudentielles du Tribunal administratif local et du Conseil d’Etat, parallèles à un durcissement de la doctrine de la CoMed, qui se renforcent mutuellement.

RAPPEL SUR LES CHIFFRES-CLEFS DU DAHO EN ISERE

- 394 recours Daho enregistrés en 2022, soit le nombre record de recours déposés depuis la mise en œuvre de la loi en 2007.
- 238 décisions favorables de la CoMed en 2022, ce qui représente 60,4 % des requérants initiaux : là aussi, c’est un taux record.
- 66 ménages obtiennent finalement une solution effective d’hébergement (proposition puis acceptation du ménage) en 2022 (d’après les données du SIAO de l’Isère).

Si ces données sont encourageantes, elles signifient malgré tout que 30 % des requérants au Daho restent sans priorisation à la fin de la procédure, et qu’une priorisation n’est pas toujours synonyme – voire très rarement – de solution concrète d’hébergement pour les ménages. Ainsi, ce sont moins de trois ménages prioritaires Daho sur dix (28 %) qui bénéficient finalement d’une solution d’hébergement concrète en fin de procédure.

1. Une offre d’hébergement saturée sur le territoire, particulièrement pour les demandeurs d’asile, qui ne permet pas de répondre aux besoins locaux...

En Isère, il n’y a jamais eu autant de places d’hébergement que ces dernières années. Mais si l’offre augmente, le besoin, lui, s’accroît encore plus vite. Par voie de conséquence, cette offre reste donc, finalement, insuffisante pour répondre aux besoins en cours qui existent sur le territoire, et qui risquent encore d’augmenter au vu de la conjoncture actuelle (inflation), qui fait basculer dans la pauvreté des personnes qui en étaient au bord et qui précarise davantage celles qui s’y trouvaient déjà. Et c’est ce que confirme l’éclairage régional de la Fondation Abbé Pierre pour 2023 : « contrairement au département

voisin du Rhône, où l'offre d'hébergement est importante, le département de l'Isère offre aux demandeurs des solutions plus réduites. »⁴¹

- *Le contexte local de l'hébergement en Isère*

Plusieurs sources permettent d'éclairer, d'un point de vue quantitatif, l'offre d'hébergement actuelle sur le territoire isérois.

En ce qui concerne l'hébergement d'urgence d'une part et l'hébergement d'insertion et en logement adapté d'autre part, le SIAO recense, à l'échelle iséroise, au 31 décembre 2021 :

- 2 132 places d'hébergement d'insertion, dont 752 en CHRS, 618 en intermédiation locative, 210 en maisons relais et pensions de famille, 25 en résidence accueil et 527 hors CHRS ;

Par ailleurs, il existe également une offre de logements adaptés gérés par ADOMA et les FJT, mais qui n'apparaissent pas dans ces chiffres.

Les données issues du FINESS (Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux), qui recense les établissements et structures sanitaires et sociaux présents en Isère, indiquent l'existence de 12 foyers de jeunes travailleurs, pour 1 031 places, au 13 novembre 2023.

- 1 620 places d'hébergement d'urgence, dont 1 390 tout public, 214 réservées aux femmes victimes de violences et 16 temporaires pour 7 nuits.

Pour ce qui est de l'hébergement des demandeurs d'asile, FINESS (arrêtées au 13 novembre 2023) recense 5 CADA et 2 CPH. La Préfecture parle de 2 207 places ouvertes pour les demandeurs d'asile sur orientation de l'OFII via le dispositif national d'accueil au 1^{er} janvier 2023⁴².

Mais si l'offre peut sembler importante, il faut la mettre en regard des besoins, et donc de la demande. Pendant l'année 2022, ce sont 4 087 ménages distincts qui ont réalisé une demande au 115 pour un hébergement d'urgence. Et parmi elles, seulement 13 % ont pu être orientées sur une place. Ces chiffres montrent à quel point le système d'hébergement d'urgence est saturé sur le territoire.

De même, ce sont 3 614 ménages qui ont fait une première demande d'asile en guichet unique, en Isère en 2022⁴³, et qui peuvent donc prétendre à l'hébergement via le DNA (Dispositif National d'Accueil) le temps de l'instruction de leur dossier, puis une fois leur demande d'asile approuvée.

Et cette rareté structurelle des places d'hébergement au niveau local pose également problème pour trouver des solutions aux personnes qui, pourtant, ont fait un recours Daho jugé prioritaire par la CoMed. Cette dernière, pour être dans les « clous », devrait pouvoir leur faire une proposition d'hébergement dans les 6 semaines qui suivent la priorisation. Cependant, contrairement au Dalo, le Préfet ne dispose pas de contingent à mobiliser pour accueillir les ménages priorisés au titre du Daho : être priorisé Daho n'ouvre donc le droit qu'à être inscrit sur une liste d'attente déjà saturée.

On rappelle ici que seulement 66 ménages ont pu être hébergés en 2022 à la suite de la procédure Daho – pas nécessairement dans les délais impartis.

⁴¹ Fondation Abbé Pierre, *Un éclairage régional Auvergne Rhône Alpes - L'état du mal-logement en France 2023 – Tableau de bord annuel*, disponible en ligne sur : https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/2023-04/RML_2023_RhoneAlpesAuvergne.pdf (vu le 24/11/2023).

⁴² Préfet de l'Isère, « Communiqué de presse – Mobilisation en faveur de l'hébergement d'urgence », 17/01/2023, disponible en ligne sur : <https://www.isere.gouv.fr/contenu/telechargement/66397/434732/file/2023.01.17%20CP%20H%C3%A9bergement%20d'urgence.pdf> (vu le 14/12/2023).

⁴³ Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), *Rapport d'activité 2022*, p. 95, disponible en ligne sur : https://www.ofii.fr/wp-content/uploads/2023/10/230691_OFII_RA_22_AXE3_BD.pdf (vu le 14/12/2023).

- *Les effets délétères de la saturation des places d'hébergement sur le territoire*

La saturation des places d'hébergement d'urgence sur le territoire est notamment le résultat d'un phénomène d'occlusion du système, avec des personnes qui ne sont plus hébergées temporairement mais sur le long terme, faute de solution pour sortir de ce secteur. Or quand l'hébergement d'urgence devient permanent, les « bouchons » et files d'attente s'allongent inexorablement pour y accéder.

Preuve de cet engorgement, les données concernant la demande de logement social sont effectivement un miroir de cette tendance : au 31 décembre 2022, 1 025 demandes actives (hors mutations) pour un logement social émanent de personnes alors hébergées en structure d'hébergement, soit 4,9 % des 20 819 demandes actives (hors mutations) en Isère. Mais les délais d'attente sont longs, avec une moyenne d'attente (tout types de demandes confondus) de 12 mois pour une attribution de logement social effective en Isère. Or le logement social est l'un des débouchés de sortie pour des personnes hébergées en structure d'hébergement d'urgence : si cette échappatoire se bouche, les délais d'hébergement, mécaniquement, s'allongent.

Les acteurs de terrain alertent également sur la situation des personnes migrantes sans titre de séjour ou déboutées du droit d'asile – donc sans droit – qui, faute d'autre solution, se tournent vers l'hébergement d'urgence « ordinaire », mais ne peuvent ensuite pas en sortir (hébergement d'insertion, logement adapté, ou logement social), faute d'autre choix. *In fine*, c'est l'ensemble du système qui se trouve mis sous pression.

A ceux-là s'ajoutent également les personnes ayant déposé une demande d'asile, qui, jusqu'à l'obtention de leur statut de réfugié, relèvent théoriquement de dispositifs d'hébergement spécifiques (centre d'accueil des demandeurs d'asile, CADA, hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, HUDA) dès que leur demande d'asile est enregistrée⁴⁴. Cependant, là aussi, le système d'accueil est sous-dimensionné, ce qui déporte une part importante des demandeurs d'asile sur les dispositifs d'hébergement généralistes.

En bref, la question principale que pose l'hébergement d'urgence, pour qu'il puisse répondre, entre autres et avant tout, aux personnes prioritaires Daho, est celle du taux de fluidité de ses structures, c'est-à-dire de la capacité qu'elles ont à assurer la sortie des personnes hébergées vers des solutions adaptées et en particulier le logement. Sans cela, les demandes d'hébergement des personnes pourtant prioritaires Daho viennent se cumuler à des files d'attente déjà longues.

Cf p. 41 : Portrait de Monsieur B et de sa famille, en situation administrative complexe, reconnus prioritaires Daho mais sans solution d'hébergement serein aujourd'hui

A son arrivée en France en 2019, la famille connaît plusieurs hébergements précaires, avant de bénéficier, en 2022, d'un hébergement en CADA à Grenoble. Une fois déboutée du droit d'asile, sans solution d'hébergement, la famille décide de rester en place dans son logement. Une autorisation d'expulsion est prise en fin d'année 2022, sans avoir été mise à exécution aujourd'hui.

⁴⁴ Camille Allaria, « L'application du droit à l'hébergement comme enjeu sanitaire et économique : étude sociologique de l'accès à l'hébergement à Marseille », *Déviance et Société*, vol. 44, n° 3, 2020, pp.453-483, disponible en ligne sur : <https://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2020-3-page-453.html> (vu le 14/12/2023).

2. ... Qui génère des difficultés pour les requérants, particulièrement pour les familles avec enfants, les hommes seuls et les personnes en situation administrative complexe

L'engorgement du système d'hébergement d'urgence génère mécaniquement, pour les requérants au Dahou, davantage de difficultés à recourir à leurs droits. Et ces difficultés poussent certains des potentiels requérants à ne tout simplement pas y recourir.

On ne peut prétendre lire les dysfonctionnements du Dahou sans aborder la question du non-recours à ce droit, et plus particulièrement du non-recours par non-proposition. On l'a vu, les places d'hébergement disponibles sur le territoire sont largement saturées, ce qui produit très souvent la situation suivante : « la personne formule une demande pour bénéficier d'une offre à laquelle elle a droit, mais ne l'obtient finalement pas. La multiplication de ce type de situations et leur répétition peuvent conduire à la lassitude, à l'épuisement ou à la colère des personnes qui tentent désespérément d'obtenir une place d'hébergement sans jamais recevoir de réponse positive [...]. L'issue la plus vraisemblable est alors un renoncement qui adviendra tôt ou tard. »⁴⁵ Le non-recours au Dahou, très difficile à mesurer exactement, est donc sans doute important, compte-tenu de l'investissement qu'il demande, mais également de la projection des personnes sur la non-proposition d'une solution à la fin de la procédure : « les demandeurs n'appellent qu'une seule fois le 115 ; en l'absence de réponse immédiate, ils renoncent ensuite à appeler et/ou appellent à nouveau beaucoup plus tard, 6 mois voire un an plus tard par exemple et se retrouvent alors dans une situation de rue ou d'errance résidentielle »⁴⁶.

Mais si les difficultés à recourir au Dahou sont vraies pour l'ensemble des publics, elles sont peut-être plus prononcées encore pour certains d'entre eux, particulièrement pour les familles avec de jeunes enfants, les personnes en situation administrative dite complexe – déboutés du droit d'asile et/ou ayant fait l'objet d'une Obligation de Quitter le Territoire Français – et les hommes isolés.

Ce sont en effet ces trois types de publics qui ressortent de la photographie des profils de personnes qui fréquentent les permanences d'Un Toit Pour Tous. Ainsi, en 2022, ces permanences d'aide et d'assistance pour la constitution d'un dossier de recours au Dahou (elles permettent aussi la constitution d'un dossier Dahou, que l'on écarte dans cette partie du rapport) permettent de mettre en avant que :

- 87 recours Dahou ont été constitués (contre 71 en 2021) ;
- 40 % de ces recours proviennent d'hommes seuls ;
- 48 ménages sont étrangers (soit 55 % des recours Dahou constitués), et parmi eux la moitié sont en situation administrative complexe (soit déboutés du droit d'asile, soit ayant fait l'objet d'une OQTF).
- 483 personnes ont été accueillies, dont 209 enfants (ces chiffres sont un minimum, car les informations ne sont pas toujours renseignées). 41 % des ménages reçus à la permanence comportent au moins un enfant (23 % se composent d'un couple avec enfants et 18 % sont une famille monoparentale).

De cette tendance très restreinte (puisqu'elle ne porte que sur les personnes ayant fréquenté la permanence UTPT, et non sur l'ensemble des requérants au Dahou), les familles avec enfants, les hommes seuls et les personnes en situation administrative complexe sont donc trois profils de public qui présentent un risque accru de devoir déposer un Dahou à un moment donné de leur parcours de vie.

• *Les familles avec de jeunes enfants à la peine*

Si les associations locales le constatent aussi, c'est d'un phénomène national qu'il s'agit : les familles avec de jeunes enfants sont de plus en plus présentes à la rue, avec « un nouveau record établi : au moins 2 822

⁴⁵ Julien Lévy, « L'urgence sociale à l'épreuve du non-recours », *Plein droit*, vol. 106, n° 3, 2015, pp. 7-10, disponible en ligne sur : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2015-3-page-7.htm> (vu le 14/12/2023).

⁴⁶ SIAO 38, *Rapport d'observation du SIAO de l'Isère 2022 – Données 2021*, p. 7.

enfants sont à la rue en France, dont presque 700 sont âgés de moins de 3 ans, selon un décompte rendu public, mardi 17 octobre [2023], par le Collectif des associations unies, Jamais sans toit, l'Unicef France et la FCPE. C'est 42 % de plus qu'à la fin d'août [2023] et 41 % de plus qu'il y a un an. »⁴⁷ Et c'est sans compter sur le fait que ces chiffres sont sans doute largement sous-estimés puisqu'ils ne prennent pas en compte les familles qui, faute de proposition, n'appellent plus le 115, celles vivant dans des bidonvilles ou en squats, ou encore les mineurs non accompagnés.

En novembre 2023, dans l'agglomération grenobloise, RESF38 estime à environ 400 le nombre d'enfants sans toit, qu'ils vivent à la rue, en squats, en bidonvilles, qu'ils soient hébergés chez des tiers ou qu'ils se maintiennent dans des hébergements précaires avec leurs familles mais en étant expulsables. La seule ville de Grenoble recense 250 enfants en squats, abris de fortune ou à la rue⁴⁸.

Par ailleurs, à la rentrée scolaire 2023, ce sont 9 écoles et établissements scolaires ouvrant leurs portes pour accueillir des familles privées de domicile personnel qui ont été signalées à Grenoble, et 3 à Fontaine⁴⁹.

Pourtant, malgré ces constats, l'hébergement d'urgence et d'accompagnement dans le cadre de la protection de l'enfance du Département de l'Isère ne prend en charge que l'hébergement des femmes enceintes et des parents isolés avec enfants de moins de trois ans pour lesquels une situation de danger est relevée au titre de la protection de l'enfance⁵⁰.

- *Les hommes seuls et le cas particulier des sortants de prison*

D'après les données du SIAO de l'Isère, 50 % des demandeurs d'hébergement (115, insertion et logements adaptés confondus) sont des hommes seuls (alors qu'ils ne représentent que 15 % des ménages en Isère)⁵¹. On s'attend donc effectivement à ce que cette population rencontre plus de risques, dans son parcours, d'avoir à constituer un recours Daho à un moment donné. Mais ce recours au Daho, s'il doit avoir lieu, sera d'autant plus compliqué à mettre en place que « les hommes isolés ont tendance [d'après les entretiens menés auprès des professionnels de terrain] à avoir un parcours de vie plus "chaotique" que les autres publics. Les difficultés remontent parfois à l'enfance et mêlent généralement ruptures familiales, période(s) d'incarcération, addiction(s), troubles psychiatriques, accumulation de dettes et difficultés voire incapacité à pouvoir réaliser des démarches administratives de façon autonome. Ceci constitue un ensemble de caractéristiques qui sont des causes (mais parfois aussi les conséquences) de la vie en rue, qui toutes s'imbriquent et peuvent chacune d'entre elles, constituer le "point de basculement" vers la vie en rue [...]. »⁵² L'étude menée par le SIAO de l'Isère souligne également, en creux, le « triptyque infernal » dans lequel sont souvent enfermés les hommes isolés : la rue, la prison, l'hôpital psychiatrique, passant de l'une à l'autre des situations sans parfois pouvoir s'en extraire.

Et effectivement, plusieurs membres de la CoMed de l'Isère – également membres du Comité de suivi – soulignent le fait que les recours émanant de personnes encore en détention, mais qui préparent leur sortie en demandant un hébergement d'urgence, sont réguliers en CoMed.

Cela n'est pas si étonnant au vu des résultats d'une enquête menée conjointement par Emmaüs et le Secours Catholique en 2020 auprès de 1 119 détenus répartis dans 71 établissements pénitentiaires

⁴⁷ Le Monde, « Le nombre d'enfants à la rue augmente, l'Etat sommé d'agir », 17/10/2023, disponible en ligne sur : https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/10/17/le-nombre-d-enfants-a-la-rue-augmente-l-etat-somme-d-agir_6194975_3224.html (vu le 14/12/2023).

⁴⁸ Chiffre communiqué par la Mairie lors d'une réunion le 29/11/2023, qui ne prend pas en compte les enfants hébergés chez des tiers.

⁴⁹ Coordination des écoles occupées et des collectifs mobilisés dans l'agglomération grenobloise autour des élèves sans toit soutenue par RESF, le DAL, la FCPE et l'intersyndicale "Enfants migrant-e-s à l'école" (SUD, FSU, CNT).

⁵⁰ Conseil départemental de l'Isère, « Enfance et famille », en ligne sur : <https://www.isere.fr/enfance-famille> (vu le 14/12/2023).

⁵¹ SIAO de l'Isère, Emilie Fruchard et Maxime Jacquier, *Adultes isolés en situation de rue. Donner du sens à une surreprésentation statistique*, novembre 2022, p. 5.

⁵² *Ibid*, p. 11.

répartis sur tout le territoire national⁵³, et qui s'intéresse plus particulièrement aux conditions de logement et d'hébergement des personnes détenues à leur sortie de prison. « Seuls 25 % déclarent disposer d'un logement stable et autonome en vue de leur libération (17 % sont locataires, 8 % sont propriétaires). A l'inverse, plus d'un quart des répondants déclarent qu'ils n'ont aucune solution d'hébergement en prévision de leur sortie (26 %). »⁵⁴ Une partie de ce « dernier quart » est donc susceptible de pouvoir bénéficier du Daho.

Cependant, les acteurs isérois rapportent que, le plus souvent, la réponse convenue apportée par la CoMed à ce public de requérants est la suivante : il ne peut y avoir de problème au niveau de l'hébergement à la sortie puisque c'est le travail du SPIP (Service de Pénitentiaire d'Insertion et de Probation) de trouver des solutions dans ce domaine. A cet argument s'en ajoute un autre : étant donné qu'ils sont actuellement hébergés – puisqu'en prison – ils n'ont aucun besoin d'être priorités. Ces démonstrations seraient implacables si l'on écartait le facteur, par ailleurs bien connu, de la surcharge de travail des CPIP (Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation)⁵⁵, qui ne disposent souvent pas des moyens nécessaires pour préparer au mieux la sortie de détention des personnes qu'ils accompagnent.

- *Les personnes en situation administrative complexe*

Les personnes en situation administrative complexe sont soit celles qui ont été déboutées du droit d'asile, soit celles qui se trouvent sous le coup d'une OQTF.

Les témoignages recueillis auprès de nombreux acteurs de terrain, qui épaulent les requérants au Daho dans leurs démarches, font état de difficultés et de « bâtons mis dans les roues » encore plus importants pour les personnes étrangères et sans titre de séjour régulier que pour les autres profils de requérants.

Or, comme on l'a déjà rappelé, les personnes en situation administrative complexe ont le droit de recourir au Daho. Et au vu des profils recensés par le 115 et dans la photographie des personnes qui se présentent à la permanence Dalo/Daho d'Un Toit Pour Tous, elles ont de grandes chances de déposer un recours Daho à un moment de leur parcours.

En pratique, il apparaît régulier que des refus de priorisation soient opposés en CoMed à des demandeurs d'asile en attente de place en CADA sous prétexte que ces personnes relèvent d'un dispositif spécifique. Cette pratique est contraire à la loi dans la mesure où cette dernière n'interdit pas aux demandeurs d'asile en attente de place en CADA de déposer parallèlement un recours Daho.

Le Comité de suivi s'alarme des nouvelles restrictions d'accès à l'hébergement qui risquent de s'imposer aux personnes en situation administrative complexe, au vu de la loi Asile Immigration adoptée le 19 décembre 2023.⁵⁶

D'une part, cette loi prévoit que soit supprimé le délai d'un mois qui permettait aux personnes déboutées de leur demande d'asile de prendre leurs dispositions pour quitter leur lieu d'hébergement. Les personnes seraient donc contraintes de sortir immédiatement de leur hébergement dès lors que la décision de la Cour nationale du droit d'asile est négative – sauf décision du Préfet.

D'autre part, la loi prévoit d'exclure les personnes déboutées de leur demande d'asile ou faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire de l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence – sauf circonstances exceptionnelles – ce qui remet en cause le principe d'inconditionnalité de l'hébergement

⁵³ Emmaüs et Secours Catholique, Aline Daillère, *Au dernier barreau de l'échelle sociale : la prison – 25 recommandations pour sortir du cercle vicieux prison – pauvreté*, octobre 2021, p. 13, disponible en ligne sur : <https://emmaus-france.org/wp-content/uploads/2021/10/2021-rapport-prison-secours-catholique-emmaus-20211014.pdf> (vu le 24/11/2023).

⁵⁴ *Ibid.*, p. 82.

⁵⁵ A ce propos, voir : Sénat, *SPIP : la lutte contre la récidive mise à l'épreuve*, Rapport d'information n° 353 (2022-2023), 15 février 2023, disponible en ligne sur : <https://www.senat.fr/rap/r22-353/r22-3533.html> (vu le 24/11/2023).

⁵⁶ La Cimade, *op. cit.*, p. 70-71.

jusqu'alors en vigueur. Par ailleurs, une telle décision porte atteinte au principe républicain⁵⁷ de dignité des personnes humaines.

Afin d'illustrer les nombreuses difficultés rencontrées par les personnes en situation administrative complexe dans leurs « parcours Daho », le Comité de suivi a souhaité présenter ici deux parcours, deux portraits, qui rendent palpables et plus concrets la vie et les obstacles que ces requérants rencontrent.

Si les deux situations se distinguent – un homme seul vivant actuellement en squat pour la première et une famille se maintenant dans un hébergement auquel elle n'a théoriquement plus le droit pour la seconde –, elles se ressemblent par bien des aspects. Chacun s'engage dans l'intérêt général auprès d'associations locales ou de mouvements citoyens. Tous vivent des moments d'angoisse liés d'une part à l'instabilité de leur situation, particulièrement dans le logement, et d'autre part à l'incertitude concernant son évolution. Dans les deux cas aussi, les situations se dégradent quand les ménages sont déboutés du droit d'asile.

En tout état de cause, les deux parcours marquent également par leur combativité et leur dynamisme pour faire face à des obstacles et à des réponses institutionnelles qui, pour la plupart d'entre nous, seraient une cause certaine de renonciation.

« C'est désespérant, c'est... On peut dire que c'est de l'humiliation. Moi je vois ça comme ça. Moi, je pense que si j'avais pas de problèmes dans mon pays, je pense que je serais déjà retourné là-bas. Parce que la France dont les gens parlent, la France des Lumières... Oh la la... On arrive ici, c'est honteux. Des fois, je dis ça comme ça, mais d'un autre côté, en comparaison à tout ce qu'on a vécu en [pays d'origine], moi je me sens en protection ici. C'est ça qui me pousse. » (M. B)

Portrait de Monsieur A, homme seul en situation irrégulière reconnu prioritaire Daho après une dizaine de recours, mais toujours sans solution d'hébergement actuellement

Monsieur A arrive en France, à Paris, en décembre 2014. Un mois après, il s'installe à Grenoble, où il dépose une demande d'asile en janvier 2015.

« Après, là, on te donne pas la maison tout de suite, hein. Il faut que tu appelles le 115, le 115. C'est ça, quoi. » (M. A)

En tant que demandeur d'asile, Monsieur A est successivement hébergé dans plusieurs lieux, où il reste de quelques jours à quelques mois : Bourgoin-Jallieu, Crolles, Vif, Pontcharra...

Sa demande d'asile est finalement refusée à la fin de l'année 2016, moment où, selon ses propos, « la galère commence ».

« Quand ma demande d'asile a pris fin, en 2016, la galère a commencé. Je connais personne. » (M. A)

Une fois débouté du droit d'asile, Monsieur A se trouve dépourvu de solution de logement et d'hébergement. C'est à ce moment qu'il contacte le DAL (association Droit Au Logement), avec qui il va déposer, en 2017, un premier recours Daho, qui aboutit à une décision défavorable de la CoMed.

Parallèlement, il s'installe dans un squat réunissant une vingtaine de personnes – majoritairement des hommes seuls en situation irrégulière –, subissant une situation d'insalubrité prononcée, et avec, aujourd'hui, la menace permanente d'une expulsion.

⁵⁷ Défini par l'art. 10-1 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République : liberté, égalité, fraternité et dignité de la personne humaine.

« Mais si j'abandonne... D'un moment à l'autre on va se faire expulser de cette maison. [...] Mais c'est pour ça que j'ai fait ça. Pour que je quitte la maison. Parce qu'on ne sait jamais. On ne sait jamais... La vie, bon... C'est ça, quoi. » (M. A)

Dans l'espoir de se sortir de ces conditions de précarité, il ne se décourage pas et dépose, dans les années qui suivent, successivement neuf autres recours Daho – seul ou accompagné d'autres structures, dont l'association Apardap ou l'Equipe Juridique Mobile de la Ville de Grenoble –, aboutissant tous à une décision défavorable jusqu'au dernier, « qui fonctionne ».

« Ah oui, j'ai fait plusieurs fois. Ma mère me disait souvent : « Un vrai champion n'abandonne jamais. Si tu abandonnes maintenant, tu abandonnes toute ta vie. Ceux qui abandonnent, ils ne gagnent jamais. » Alors j'ai fait, j'ai fait, j'ai fait. Il y en a d'autres qui me disent : « Non, il faut arrêter ! » Non, non, non. Je suis dans la galère. Là où je dors, c'est pas bon. Il faut que je quitte. » (M. A)

A partir du moment où Monsieur A se retrouve sans hébergement, il se construit rapidement un réseau et des repères territoriaux sur le territoire grenoblois, où il s'investit notamment dans plusieurs associations locales : d'abord – car originaire d'un pays francophone d'Afrique – comme traducteur bénévole dans une association qui accompagne de jeunes migrants dans leurs démarches administratives, puis comme accompagnant d'une personne malvoyante chez les Petits Frères des Pauvres, avant de s'engager également aux Restos du Cœur et dans le soutien scolaire auprès d'élèves en difficulté.

En mars 2022, Monsieur A fait l'objet d'une OQTF (qui s'applique pour un an) et d'une IRTF (qui s'applique pour les deux années suivantes), dont les effets prendront fin en mars 2025. Monsieur A perçoit ces deux mesures comme les éléments expliquant les refus successifs de la CoMed de prioriser sa situation.

« [...] Ils m'ont dit aussi que comme je n'ai pas de papier, je suis en situation irrégulière, je suis pas prioritaire. » (M. A)

Le dernier recours Daho – le onzième – déposé en 2023 avec le soutien de l'EJM aboutit enfin à une priorisation de la situation de Monsieur A. Cependant, aucune solution d'hébergement n'est proposée dans les délais impartis, et un recours contentieux est déposé devant le Tribunal administratif. Ce dernier est finalement suivi d'effet puisqu'une proposition d'hébergement est faite à Monsieur A. Mais cette proposition est inadaptée, car trop éloignée de ses centres géographiques d'investissement (à Grenoble), et Monsieur A la refuse, conscient aussi que les conditions de circulation entre les deux localités seront compliquées – voire impossibles – du fait qu'il ne soit pas détenteur d'un titre de séjour et qu'il n'ait pas de moyens financiers disponibles (car il ne travaille pas) pour assumer les coûts des trajets.

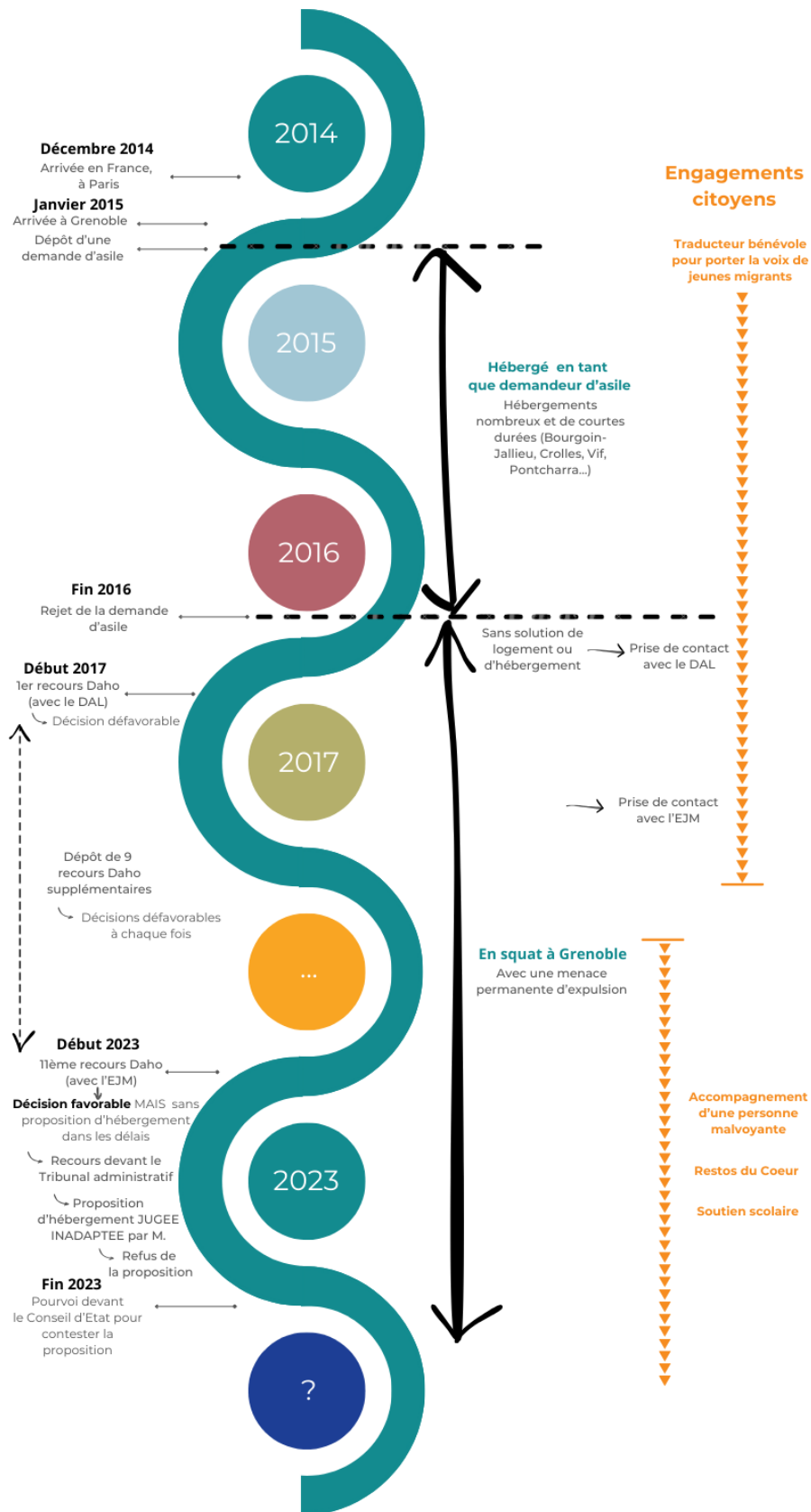
« Et le 115 m'avait proposé un logement vers Villefontaine. J'avais refusé parce que je fais du bénévolat auprès des Petits Frères des Pauvres, depuis 3 ans, depuis le Covid. J'avais refusé parce que j'accompagne une personne mal-voyante [à Grenoble]. » (M. A)

« Mais c'est pour ça que j'avais pas voulu le laisser [la personne mal-voyante qu'il accompagne bénévolement] pour aller loger à plus de... Je sais pas combien il y a de kilomètres entre Grenoble et Villefontaine, je sais plus. J'ai pas de papiers ; je travaille pas. Je peux pas aller et venir. Donc j'avais refusé. Et ils ont rejeté ma priorité. Ils ont refusé de me l'accorder à cause de ça. Le Préfet dit que non : « on lui avait proposé et il a refusé ». Moi j'ai donné mes raisons valables, parce que je fais du bénévolat, aussi. Je soutiens aussi des élèves qui ont des difficultés. C'est ça qui m'a empêché d'aller là-bas. » (M. A)

Après son refus de la proposition d'hébergement jugée inadaptée, Monsieur A se pourvoit en cassation devant le Conseil d'Etat fin 2023, après avoir obtenu l'aide juridictionnelle pour défrayer les frais d'avocat dont l'assistance est obligatoire dans cette procédure.

Aujourd'hui, après dix ans de présence sur le territoire français, et bien qu'ayant été reconnu prioritaire par la CoMed de l'Isère, Monsieur A est toujours sans solution d'hébergement **adaptée** à sa situation.

PARCOURS DE M. A DANS LA PROCÉDURE DAHO



Aujourd'hui, après dix ans de présence sur le territoire français, et bien qu'ayant été reconnu prioritaire par la CoMed de l'Isère, Monsieur A est toujours sans solution d'hébergement adaptée à sa situation.

Portrait de Monsieur B et de sa famille, en situation administrative complexe, reconnus prioritaires Daho mais sans solution d'hébergement serein aujourd'hui

Monsieur B arrive en France en 2019, accompagné de sa femme et de leurs quatre enfants (dont deux mineurs et deux majeurs). Ils arrivent directement à Grenoble, où ils passent quatre nuits à la rue avant d'être avertis de l'existence du 115 et d'y passer leur premier appel, qui leur permet d'être hébergés en tant que demandeurs d'asile : d'abord trois mois dans une « salle d'urgence » à Grenoble, puis neuf mois dans un hébergement à Chasse-sur-Rhône, avant d'être hébergés en CADA à Grenoble au tout début de l'année 2022.

« Parce qu'on savait pas qu'il faut appeler le 115. Nous sommes arrivés le 25, et nous sommes restés le 25, 26, 27, 28, et c'est le 29 que j'ai découvert qu'il y avait le numéro à appeler. J'ai dû acheter un numéro, et tout ça. Et comme vous parlez Anglais, vous pouvez appeler, ils vont comprendre. C'est à partir de ce moment-là qu'on a commencé à appeler le 115. Le 31, ils nous ont proposé l'hébergement d'urgence. » (M. B)

En février 2022, leur demande d'asile est refusée, et une mise en demeure de quitter leur logement grenoblois dans un délai d'un mois leur est adressée par le Préfet. Mais dépourvue de solution, la famille décide de rester dans le logement.

« Moi, de mon côté, moi je pensais que, par mes propres moyens, prendre ma famille pour aller dehors, c'était une irresponsabilité de ma part. Parce qu'on a quitté [*notre pays d'origine*] pour venir chercher protection. Pffff... Quelle protection on va avoir en habitant dans la rue, par exemple ? C'est pour ça que j'ai essayé d'exploiter toutes les ressources. » (M. B)

Tout s'enchaîne alors très vite : ils contactent le DAL, association avec laquelle ils déposent en mars un recours Daho, qui aboutit, en avril, à une décision défavorable de la Commission de Médiation. A partir de ce refus, le ménage est orienté, par le DAL, vers l'Equipe Juridique Mobile de la Ville de Grenoble, afin d'engager un recours gracieux visant à contester la décision de la CoMed. Le recours est déposé en juillet 2022.

Dans le même temps, sa mise en demeure de quitter l'hébergement en CADA étant restée infructueuse, le Préfet saisit le Tribunal administratif pour faire cesser l'occupation induite, et en septembre 2022, l'expulsion est finalement autorisée. A partir de ce moment, la famille vit avec l'angoisse permanente d'une expulsion éventuelle, menace qu'elle subit encore à ce jour.

« C'est très difficile pour nous, en tant que famille, parce qu'avec les enfants... C'est très angoissant de savoir qu'à un moment donné, la Préfecture va nous dire : "Poussez-vous ! Allez dehors." » (M. B)

Dix jours après l'autorisation d'expulsion, début octobre 2022, le dossier de la famille repasse devant la CoMed, et aboutit cette fois à une priorisation de sa situation.

« Et miraculeusement – on peut dire comme ça – 10 jours après [l'autorisation d'expulsion], la Commission – je pense, suite à la demande qu'on a envoyé à la Préfecture – la Commission de Médiation nous a reconnus prioritaires. » (M. B)

Si cette priorisation ne donne cependant lieu à aucune proposition d'hébergement, elle place la Préfecture dans une situation schizophrénique – à la fois chargée d'expulser et d'héberger –, ce qui donne un peu de répit à la famille.

« Et après, on est restés un peu tranquilles – entre guillemets – parce qu'il y avait d'un côté la Préfecture qui avait la décision du Tribunal pour nous expulser, mais d'un autre côté il y avait aussi l'obligation de la Préfecture de nous héberger. Donc on est restés un peu tranquilles, et tout ça. » (M. B)

En février 2023, pour faire suite au recours contentieux déposé devant le Tribunal administratif contre le défaut de proposition d'hébergement de la Préfecture, cette dernière est condamnée à payer une astreinte financière et à héberger la famille avant le 31 mars 2023.

Mi-avril 2023, la famille reçoit une proposition d'hébergement à Chanas, qu'elle refuse pour plusieurs raisons : d'abord, la commune est très éloignée géographiquement de Grenoble, où le ménage est ancré ; puis cette proposition arrive pendant une période de vacances scolaires, ce qui supposerait de retirer brutalement de leurs écoles les deux enfants scolarisés – de 8 et 16 ans – et de fait de les priver de revoir leurs camarades de classe ; enfin, cette proposition arrive également à un moment où l'aîné de la fratrie vient de décrocher un stage à Grenoble.

« On a reçu une proposition : je pense que c'était le 14 avril de cette année-là. C'était dans une période de vacances, déjà. J'avais mon fils qui avait un stage ici, à Grenoble, et tout ça. Ils nous ont proposé à Chanas. Ça veut dire super loin. Et après, les enfants auraient pas la possibilité de dire au revoir à leurs camarades. » (M. B)

Un courrier est envoyé au 115 pour expliquer la situation de scolarisation des enfants. La famille bénéficie de l'appui d'un groupe de soutien, composé d'élus (élus locaux, sénateur), du Réseau Education Sans Frontière et de connaissances privées. La mobilisation reste sans réponse.

« Donc on a fait une lettre, et tout ça. Il y a le groupe de soutien qui nous a envoyé des lettres, aussi, pour soutenir notre demande, et tout ça. Malheureusement, personne a répondu... » (M. B)

« D'un autre côté, aussi, il y a un groupe de soutien derrière nous. On sait qu'il y a des choses qu'ils [la Préfecture] peuvent pas faire. Au moins, ils nous donnent la force, le courage. C'est comme ça qu'on vit la situation. » (M. B)

Toujours avec l'accompagnement de l'EJM, la famille dépose alors un recours indemnitaire : fin novembre 2023, l'Etat est condamné à verser au ménage une provision de 300 euros en guise de réparation des préjudices causés.

En attendant, bonne nouvelle, les parents – bien qu'alors sans titre de séjour – ont tous deux trouvé un emploi en tant qu'aides à domicile, qui leur permet de subvenir aux besoins de la famille et de mettre un peu d'argent de côté dans l'espoir de pouvoir, un jour, payer le loyer de leur propre logement. En octobre 2023, ils sont invités par la Préfecture à déposer un dossier de demande de titre de séjour, et reçoivent alors un récépissé sans droit de travail ; ils poursuivent malgré tout leur emploi.

« Parce que, depuis juin de cette année-là, on a trouvé un travail, même sans papiers, dans le domaine des personnes âgées. Parce que l'entreprise nous a embauchés tous les deux en même temps. Ils avaient du mal à trouver. Et à ce moment-là, c'était pour ma femme. Mais moi, comme je suis allé pour essayer de faire l'interprète et tout ça, à ce moment-là, ils m'ont dit : "Bon, si vous avez une voiture, il y a aussi un travail pour vous." Alors moi j'ai dit oui, même si c'est un peu risqué. Et c'est à ce moment-là qu'on a été embauchés. On travaille. » (M. B)

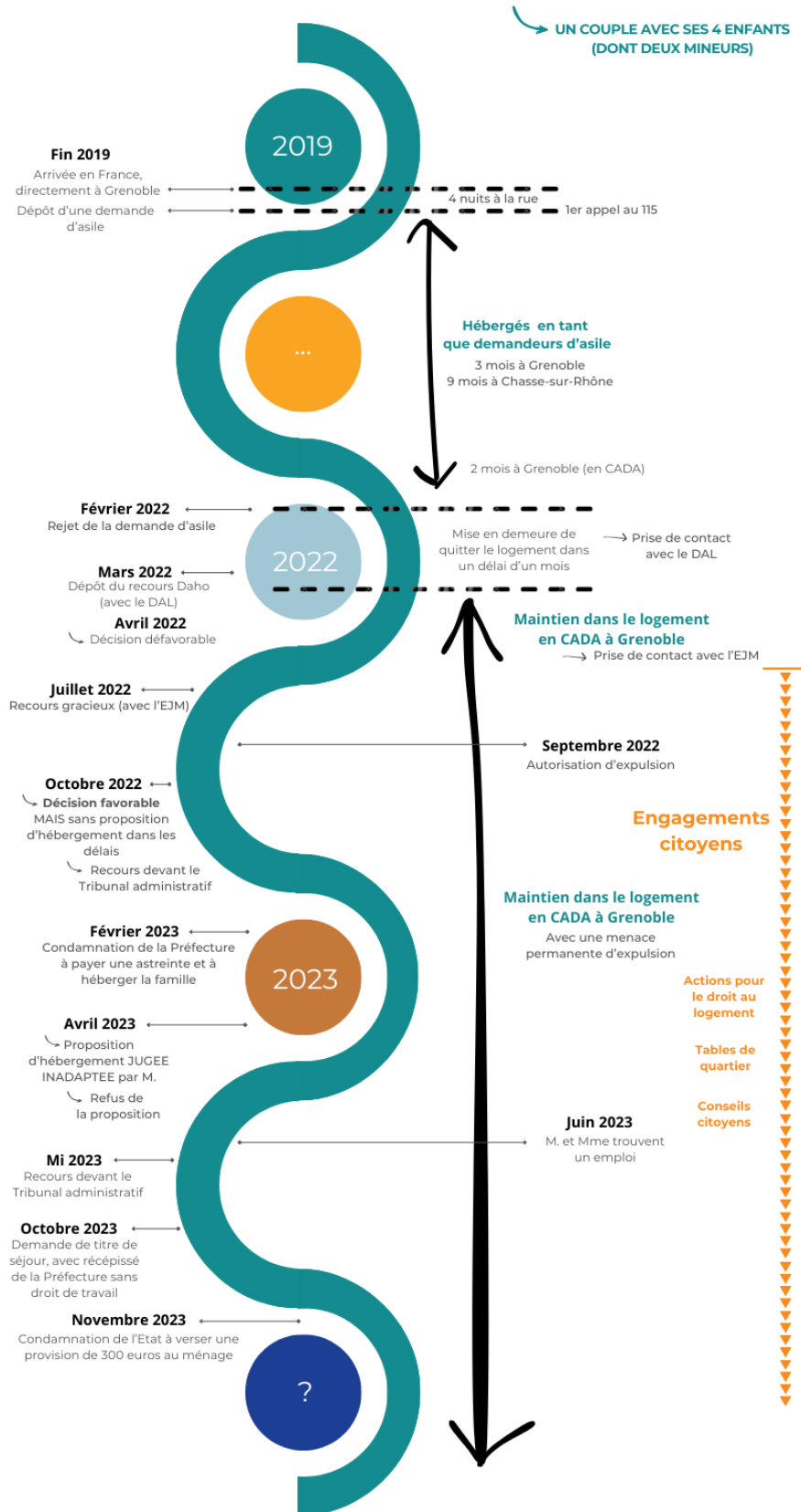
« On a fait la demande. Ils ont préparé le dossier, et tout ça. Ils ont livré un récépissé sans droit de travail. Mais on continue à travailler quand même. Parce que : comment on va subvenir à nos besoins ? C'est pas normal, ça. C'est ça. On continue quand même. Et d'ici quatre mois, on va renouveler. Et après, on attend si la réponse est positive. Voilà... Dans ces moments-là, comme je le dis, la seule chose que j'ai envie d'avoir, c'est un toit. Parce que comme on travaille maintenant, on a de quoi payer. » (M. B)

Aujourd'hui, bien qu'ancrée dans un réseau local et ayant été reconnue prioritaire Daho depuis plus d'un an (en octobre 2022), la famille n'est toujours pas hébergée et continue de vivre avec l'angoisse due à la menace d'une expulsion, et avec les contraintes d'appels réguliers au 115.

« Sauf qu'aujourd'hui, il y a rien qui change... Pffff... On est toujours... On risque toujours d'être expulsés. » (M. B)

« On sait jamais. Une chose qu'on fait, encore jusqu'à maintenant, c'est de continuer à appeler le 115. Tous les trois mois, je demande toujours une attestation, pour prouver qu'effectivement j'ai renouvelé. Il y a de notre côté, l'espoir que le 115 trouve une solution pour que je puisse quitter le logement. » (M. B)

PARCOURS DE M. B ET DE SA FAMILLE DANS LA PROCÉDURE DAHO



Aujourd'hui, bien qu'ancrée dans un réseau local et ayant été reconnue prioritaire Daho depuis plus d'un an (en octobre 2022), la famille n'est toujours pas hébergée et continue de vivre avec l'angoisse due à la menace d'une expulsion, et avec les contraintes d'appels réguliers au 115.

3. ... Et un sentiment d'impuissance chez les acteurs de terrain

Si les requérants au Dahome sont placés devant des difficultés, ne serait-ce que pour déposer leur dossier de recours, les bénévoles et professionnels qui les accompagnent, le sont également. Et ces difficultés sont à la fois source de découragement pour les premiers, mais également pour les seconds.

Le premier obstacle cité par l'ensemble des accompagnants est la difficulté à joindre le 115 : les temps d'attente pour obtenir la réponse d'un répondant peuvent être longs, voire ne donner lieu à aucune réponse au bout du compte. Et cela n'est pas étonnant si l'on en juge par le nombre des appels traités par le 115 en 2021 – 16 870 appels –, preuve de la saturation de ses lignes téléphoniques.

La saturation du 115 rend alors difficile, voire impossible, la mise à l'abri des personnes vulnérables qui souhaiteraient ou pourraient le solliciter.

On assiste alors à un phénomène de démotivation des personnes directement concernées, mais également des bénévoles et des professionnels qui les accompagnent eux-mêmes, ce qui crée finalement un nouveau type de non-recours, que l'on pourrait appeler le « non-recours par démotivation ».

En effet, certains bénévoles présents dans les permanences d'Un Toit Pour Tous signalent leur désarroi quant au traitement des demandes qui leur sont adressées. Une question résume assez bien cette sensation : comment ne pas faire naître de trop grands espoirs chez les demandeurs, quand on sait que l'issue sera probablement défavorable ?

Un autre sujet qui revient souvent chez les acteurs de terrain est celui de la constitution des dossiers pour un recours au Dahome : faut-il ou non consolider ces dossiers en les alimentant d'un nombre de pièces justificatives toujours plus important (par exemple des certificats médicaux) afin de justifier de la priorité du dossier par rapport aux autres, alors qu'il s'agit d'un droit inconditionnel ? La réponse à cette question pose toujours un problème éthique : ne pas y céder, c'est prendre le risque qu'un dossier soit rejeté alors que, plus documenté, il aurait eu toutes ses chances ; y céder, c'est entrer dans le jeu d'une « course à la priorisation » qui finit par devenir malsaine et à écarter, de fait, certains publics d'un droit pourtant inconditionnel.

S'il n'y a pas de « bonne position », le Comité de suivi tient à rappeler qu'il reste primordial de ne pas céder à la démotivation et de poursuivre le dépôt des recours Dahome. Car déposer un recours, c'est d'abord pouvoir mettre en avant les carences de l'Etat en matière d'hébergement, mais c'est également s'offrir la possibilité, en cas de défaillance de la Préfecture, de faire payer des indemnités à cette dernière, ce qui la pousse, *in fine*, à trouver des solutions dans les délais impartis par la loi en ce qui concerne les personnes reconnues prioritaires Dahome. Fin 2023, Dalo et Dahome confondus, l'EJM rapporte que les indemnités payées par la Préfecture s'élèvent, depuis les premières, à près de 200 000 euros.

Le SIAO (Service Intégré d'Accueil et d'Orientation) de l'Isère a été créé en 2011, et est porté par la Fondation Boissel depuis 2017. Ses principales missions sont les suivantes⁵⁸ :

- recenser l'ensemble des demandes d'hébergement d'urgence, d'hébergement d'insertion ou de logements adaptés ;
- assurer l'orientation des personnes après une évaluation sociale, et ce en fonction de leur situation de détresse ;
- favoriser la fluidité de l'accès au logement des personnes ;
- assurer la coordination du dispositif de veille sociale ;
- participer à l'observation sociale sur le territoire.

De façon générale, les SIAO sont les services qui gèrent, « par voie dématérialisée, le stock de places d'hébergement, actualisé au fil des flux des entrées et des sorties par les centres d'hébergement. Ils sont en charge de proposer aux personnes en détresse sociale qui demandent un hébergement les places vacantes ainsi mises à disposition [...]. »⁵⁹

La mise en place des SIAO est alors une petite révolution, puisque jusque-là, « les personnes se présentaient directement aux portes des établissements, qui les acceptaient ou non, produisant un système discrétionnaire qui laissait souvent dehors les personnes les plus stigmatisées et vulnérables (alcooliques, toxicomanes...) »⁶⁰

En ce qui concerne plus particulièrement le SIAO de l'Isère, il se compose de trois services :

- le 115 (numéro unique pour une demande d'hébergement, de services – passage d'une maraude – ou d'informations – où se rendre pour manger, se doucher, accéder à ses droits...)
- le service Insertion et logements adaptés (demande qui passe par un travailleur social) (CHRS, IML, pensions de famille principalement) ;
- le service Observation (qui analyse notamment les données issues du SI-SIAO).

Pour les demandes d'hébergement d'urgence, en Isère, un appel quotidien au 115 n'est pas nécessaire – sauf pour solliciter certaines prestations : **un appel à la quinzaine est suffisant**. La demande reste alors active pendant les 14 jours qui suivent celui de l'appel téléphonique.

Après chaque CoMed, les services de l'Etat transmettent au SIAO la liste des personnes reconnues prioritaires. Si la personne est déjà connue du 115, le SIAO inscrit alors cette information supplémentaire liée à la priorisation dans son dossier. Une traçabilité est également gardée pour les personnes qui ne seraient pas connues du 115.

Cependant, des dysfonctionnements dans la communication des décisions Daho par le Bald au 115 ont pu être signalées par l'EJM, qui doit parfois elle-même transmettre l'information d'une priorisation directement au 115, sans que le 115 n'ait eu jusqu'alors connaissance de la priorisation de la personne.

Quand une place d'hébergement se libère, une extraction des demandes reçues dans la quinzaine et qui correspondent au profil de la place libérée (composition familiale, PMR...) est réalisée par les services du SIAO. Les prioritaires Daho sont priorisés par rapport aux autres orientations. S'il n'y a pas de prioritaire Daho, c'est l'ancienneté de la première demande qui devient alors le facteur déterminant du choix – hormis quelques places priorisées en fonction de critères de vulnérabilité (comme pour les femmes victimes de violences par exemple). Cette dernière tendance d'orientation en fonction du degré de vulnérabilité (santé, âge des enfants, personnes victimes de violences...) tend à s'accroître nationalement.

⁵⁸ SIAO de l'Isère, page internet disponible sur : <https://siao.fondation-boissel.fr/> (vu le 14/12/2023).

⁵⁹ Camille Allaria, *op. cit.*

⁶⁰ *Ibid.*

Une fois qu'une place d'hébergement est repérée pour une personne priorisée, cette dernière est contactée par le 115. L'hébergement lui est alors proposé, et la personne peut accepter l'offre ou la refuser. Cependant, si elle refuse, rien d'autre ne lui sera proposé.

4. Un durcissement de l'interprétation du droit dans la jurisprudence des Tribunaux Administratifs (TA), qui rend de plus en plus difficiles les recours et donc l'accès aux droits...

Pour faire simple, la question que cherche à trancher la Justice est la suivante : l'hébergement d'urgence doit-il être ouvert à tous, et notamment aux personnes qui ont été déboutées du droit d'asile, qui ont « épuisé » l'ensemble des dispositifs disponibles pour obtenir le droit au séjour en France ?

Pour y répondre, le Tribunal administratif de Grenoble adopte une position fluctuante, non tranchée, sur la question des personnes en situation administrative complexe dont les recours n'ont pas été priorisés par la CoMed :

- Première possibilité : le Tribunal administratif ne se prononce pas sur les garanties d'insertion mais va utiliser d'autres motifs pour sanctionner la décision de la CoMed (par exemple sur la présence d'enfants en bas âge, des difficultés spécifiques liées à des maladies ou des problèmes de santé, la présence d'une femme enceinte dans le ménage, la durée de la situation de précarité des personnes...) Le Tribunal administratif joue donc sur des éléments de vulnérabilité pour éviter de se confronter directement à la question de la situation administrative.

Dans ce cas, « en invoquant ces critères de vulnérabilité, caractérisée ou relative, dans leur jugement, les magistrats du tribunal administratif légitiment des pratiques politiques locales qui, d'une part, vont à l'encontre de droits fondamentaux (santé, hébergement, dignité) et qui, d'autre part, dénie aux individus leur droit au recours. Ces pratiques déviantes sont ainsi normalisées par l'action du tribunal. »⁶¹

- Deuxième possibilité : le Tribunal administratif confirme la doctrine de la CoMed. Les décisions dans ce sens sont de plus en plus courantes en 2023. Le Tribunal constate alors que les membres du ménage ne remplissent pas les conditions de régularité ou de permanence du séjour, et par conséquent, qu'ils ne présentent pas de garanties d'insertion suffisantes pour accéder à un hébergement.

C'est cette deuxième position que l'EJM tente de combattre.

- Troisième possibilité : le Tribunal administratif affirme – mais c'est de plus en plus rarement le cas – que le motif d'absence de garantie d'insertion est illégal, car il n'est pas prévu par la loi. Dans ce cas, le juge considère que le caractère régulier ou non du séjour des demandeurs ne fait pas partie des critères d'appréciation sur lesquels la CoMed peut statuer.

Le fait que la décision prenne une orientation plutôt qu'une autre dépend de plusieurs facteurs :

- d'abord, celui de la personne du magistrat qui instruit l'affaire et rend la décision – sur le principe d'un roulement ;

⁶¹ Camille Allaria, *op. cit.*

- ensuite, des moyens mis en œuvre par la Préfecture pour sa défense. En effet, précédemment, la Préfecture n'était pas toujours représentée aux audiences, et il n'y avait pas nécessairement de communication d'un mémoire en défense. Actuellement, la Préfecture organise davantage, mieux et plus régulièrement, sa défense – notamment grâce au recrutement d'une juriste affectée au Bald pour défendre les positions de la CoMed quand elles sont attaquées –, ce qui est intégré et pris en compte dans les décisions du juge.
- enfin, on l'a déjà évoqué, la situation des requérants, et l'état de vulnérabilité des membres du foyer (présence d'enfants, présence d'une femme enceinte...)

Pour contester une décision du Tribunal administratif, il faut aller devant le Conseil d'Etat. Mais cela suppose bien souvent d'avoir fait au préalable une demande d'aide juridictionnelle, compte tenu de la situation de précarité des personnes accompagnées : elle permet en effet que les frais d'avocat soient pris en charge par l'Etat. Mais cette étape de demande d'aide juridictionnelle peut s'étaler dans la durée, avec des délais d'obtention pouvant aller jusqu'à 6 mois.

La procédure judiciaire, à partir de la décision défavorable à propos du recours Daho, s'étale donc facilement sur plusieurs mois, et jusqu'à un an et demi dans les cas les plus longs. Ce constat est difficilement compatible avec des parcours de vie de personnes qui sont à la rue, et qui ont d'autres problématiques à gérer. Les délais très restreints de constitution des dossiers obligent les professionnels à demander des réponses très rapides aux personnes. Il est donc difficile de maintenir la mobilisation des personnes sur des durées aussi conséquentes, sachant que l'objectif est d'obtenir une priorisation Daho, qui n'aboutit pas toujours à une offre d'hébergement effective à la fin de la procédure. Si l'aide juridictionnelle n'est pas accordée, il est alors nécessaire de trouver d'autres fonds pour financer les recours des personnes.

Plus on avance dans la procédure, et plus il devient difficile de maintenir la mobilisation des personnes, et, de fait, de faire respecter leurs droits.

5. Une position bicéphale de l'Etat qui entraîne des pratiques disqualifiantes en CoMed vis-à-vis des personnes en situation administrative complexe

On le rappelle : étant donné qu'il est « accessible à toute personne n'ayant pas obtenu de réponse favorable à une demande d'hébergement, le Daho va de pair avec une inscription, dans les textes, de la notion d'"accueil inconditionnel" et fait donc de l'accès à l'hébergement, tout du moins d'urgence, un droit accessible à tous, dont l'Etat est le garant. »⁶² C'est pourquoi les services de l'Etat sont évidemment centraux dans le respect du principe d'inconditionnalité de l'accueil en hébergement. Cependant, les pratiques de ces derniers en CoMed ne sont jamais en adéquation avec ce principe, ce que dénonce par ailleurs le Comité de suivi : « les organes étatiques garantissant, théoriquement, l'accès au droit, constituent, par leurs pratiques officieuses, des obstacles majeurs à l'allocation des places d'hébergement pour tous. »⁶³

Ainsi, la CoMed de l'Isère, comme d'autres – et particulièrement sous la pression des représentants des services de l'Etat – a tendance à adopter la doctrine dite des garanties d'insertion, qui est contradictoire à l'inconditionnalité du Daho (article L. 441-2-3 du CCH). Pour les personnes qu'elle accompagne, l'EJM observe en effet que, pour celles qui sont sous OQTF ou en situation irrégulière sur le territoire, le recours amiable Daho est systématiquement rejeté, la CoMed considérant qu'elles ne présentent pas de garanties d'insertion suffisantes.

⁶² Julien Lévy, *op. cit.*

⁶³ Camille Allaria, *op. cit.*

En CoMed, les positions des représentants de l'Etat sont très restrictives : pour le Comité de suivi, il existe sans doute des consignes officieuses qui leur préconisent de voter défavorablement à l'hébergement de demandeurs d'asile, sous prétexte qu'ils devraient être hébergés en CADA, tout en reconnaissant par ailleurs qu'il n'y a pas de places pour tout le monde dans ce type de structures.

Des dossiers de familles comportant des enfants de moins d'un an sont ne sont plus systématiquement priorités.

Quant aux dossiers des personnes faisant – ou ayant fait – l'objet d'une OQTF, ils sont systématiquement soumis à un vote des membres de la CoMed. C'est un choix du Président de faire systématiquement passer au vote les dossiers de cette nature. Ces votes se jouent le plus souvent à une ou deux voix près, en fonction du nombre de membres présents pour y prendre part.

Cette doctrine n'est cependant pas spécifique au département de l'Isère, et est de plus en plus répandue dans les CoMed au niveau national.

Pour tenter de remédier à ces difficultés, une note juridique⁶⁴ signée par l'Institut des droits de l'Homme du Barreau de Grenoble a été transmise à l'ensemble des membres de la CoMed de l'Isère : elle réexplique le principe de l'inconditionnalité de l'hébergement, en redonnant les fondements de droit et en réaffirmant l'esprit de la loi.

Une autre solution est d'accompagner les personnes pour qu'elles puissent contester ces décisions devant le Tribunal administratif (de Grenoble, dans ce cas précis), puis devant le Conseil d'Etat en cas de décision défavorable du tribunal local : c'est ce que fait notamment l'EJM de Grenoble.

Cependant, recourir au Conseil d'Etat comporte quelques risques, le premier étant celui d'obtenir de cette juridiction une jurisprudence qui donnerait le droit d'examiner les garanties d'insertion pour la reconnaissance d'une priorisation Daho, et qui plus est, dans ce cas, qui s'appliquerait à toute la France. Par conséquent, toutes les CoMed pourraient alors s'en prévaloir.

A contrario, s'interdire de déposer un recours devant le Conseil d'Etat par peur qu'une telle jurisprudence puisse « prendre le dessus », c'est prendre le risque de laisser s'installer des jurisprudences locales propres à chaque Tribunal administratif, comme c'est par exemple le cas à Grenoble, où les décisions du Tribunal administratif sont claires et régulières : il est nécessaire pour les requérants au Daho de présenter des garanties d'insertion et de remplir les conditions d'accès au logement social pour pouvoir être priorités.

Le second risque est celui de voir l'Etat déposer lui-même un recours au Tribunal administratif puis devant le Conseil d'Etat pour mettre en cause des priorisations de personnes déboutées du droit d'asile et annuler ces décisions.

⁶⁴ Cf « Annexe 3 – Note juridique – Le droit à l'hébergement opposable pour les personnes en situation irrégulière ».

LES ELEMENTS D'INTERPELLATION : COMMENT RENDRE EFFECTIVE UNE PRIORISATION DAHO ?

- Ouvrir davantage de places d'hébergement sur le territoire pour répondre aux besoins émanant de publics divers (particulièrement les familles avec enfants, les personnes isolées et les personnes en situation administrative complexe).
 - Etoffer les perspectives et les solutions offertes à la sortie d'un hébergement d'urgence ou d'insertion pour éviter la saturation et l'enrayage du système par des personnes qui n'ont aucune possibilité de sortie de l'hébergement.
 - Encourager les personnes détenues qui préparent leur sortie d'incarcération et qui n'ont pas de solution d'hébergement à recourir au Dahome.
 - Favoriser une plus grande mobilisation des associations siégeant en CoMed pour lutter contre les doctrines préjudiciables qui s'installent progressivement.
 - Rappeler que le séjour irrégulier ne constitue pas un délit, et encourager à un changement de « paradigme » sur le sujet.
 - Exiger que la situation administrative des requérants au Dahome souhaitant être accueillis dans une structure d'hébergement d'urgence ne soit plus précisée dans les informations étudiées en CoMed.
 - Alerter sur les dommages à l'encontre de la dignité de la personne humaine qu'implique la loi Asile Immigration, telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2023.
-

INDEX : ABREVIATIONS ET SIGLES

Bald : Bureau pour l'Accès au Logement des personnes Défavorisées

CADA : Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile

CALEOL : Commission d'Attribution des Logements et d'Examen de l'Occupation des Logements

CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

CoMed : Commission de Médiation

CPH : Centre Provisoire d'Hébergement

CPIP : Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

Daho : Droit A l'Hébergement Opposable

Dalo : Droit Au Logement Opposable

DHUP : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

DNA : Dispositif National d'Accueil

EJM : Equipe Juridique Mobile

FJT : Foyer de Jeunes Travailleurs

FNAVDL : Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement

HCLPD : Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

HUDA : Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile

IML : InterMédiation Locative

IRTF : Interdiction de Retour sur le Territoire Français

OQTF : Obligation de Quitter le Territoire Français

PALHDI : Plan d'action pour l'Accès au Logement et à l'Hébergement des personnes Défavorisées en Isère

PMR : Personnes à Mobilité Réduite

SIAO : Système Intégré d'Accueil et d'Orientation

SPIP : Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

ANNEXE 1 – ARRETE PREFECTORAL FIXANT LA COMPOSITION DE LA COMMISSION DE MEDIATION EN ISERE (28/06/2023)⁶⁵



Direction Départementale de l'emploi, du Travail et des Solidarités

Arrêté préfectoral N° 38 - 2023-06-28-00005
fixant la composition
de la commission de médiation
du département de l'Isère

LE PREFET DE L'ISÈRE,
Chevalier de la Légion d'Honneur
Chevalier de l'Ordre National du Mérite

Vu l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation,

Vu l'article L. 441-13 du même code,

Vu les articles R441-13 et suivants du même code ;

Vu le décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 du 1^{er} Ministre relatif aux directions départementales interministérielles ;

Vu le décret n°2010-398 du 22 avril 2010 relatif au droit au logement opposable ;

Vu le décret n°2014-116 du 11 février 2014 relatif au droit au logement opposable ;

Vu l'article 22 du décret n°2017-834 du 5 mai 2017 portant diverses dispositions modifiant le code de la construction et de l'habitation en matière de demande et d'attribution de logement social ;

Vu l'arrêté préfectoral n°038-2022-04-21-00008 du 21 avril 2022 portant organisation de la Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités,

Vu l'arrêté préfectoral n°30-2022-12-13-00001 du 13 décembre 2022 portant nomination de Maître Jean Yves BALESTAS, en qualité de Président de la commission de médiation du département de l'Isère ;

Vu les consultations auprès des organismes et associations, et les propositions relatives à la désignation des membres de la commission,

Vu les désignations de l'association des maires et adjoints de l'Isère en date du 21 mars 2023;

Vu la désignation le 16 juillet 2021 par le conseil départemental des représentants du conseil départemental de l'Isère à la commission de médiation ;

Vu les désignations des EPCI en date du 26 octobre 2020 ;

Sur proposition de Mme la Directrice Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarité de l'Isère ;

⁶⁵ Arrêté contesté par recours gracieux auprès du Préfet par quatre membres de la CoMed, pour non-conformité à l'article L. 441-2-3 du CCH.

ARRETE

Article 1 :

L'arrêté préfectoral du 10 juin 2022 portant nomination des membres de la commission de médiation du département de l'Isère est abrogé, la nouvelle organisation de la commission est fixée par le présent arrêté.

Article 2 :

La commission de médiation, prévue à l'article L 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation est chargée d'examiner les recours amiables portés devant celle-ci par les requérants en application du II ou du III du même article.

Article 3 :

- Est désigné Président de cette commission de médiation, Maître Jean-Yves BALESTAS, en tant que personnalité qualifiée, pour une durée de trois ans à compter du 13 décembre 2022, soit jusqu'au 12 décembre 2025.

- Seront désignés par les membres de la commission lors d'une prochaine séance, postérieure à la prise du présent arrêté, les 1^{er} et 2nd vice-présidents. Cette désignation fera l'objet d'un nouvel arrêté préfectoral.

- Les autres membres de cette commission sont les suivants

REPRESENTANTS	QUALITE	ECHEANCE DU MANDAT
1. Trois représentants des services déconcentrés de l'État désignés par le préfet		
Un représentant du préfet - La Secrétaire Générale Adjointe de la Préfecture ou un représentant de la Mission de coordination Interministérielle	Titulaire	
Deux représentants de la Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités	Deux titulaires	
2. REPRÉSENTANTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :		
A) Un représentant du département de l'Isère désigné par le Conseil Départemental de l'Isère		
M Christophe CHARLES, Vice-président du Conseil Départemental	Titulaire	01/09/2024
Mme Claire DEBOST, conseillère départementale	Suppléante	01/09/2024
Mme Imen DE SMEDT, conseillère départementale	Suppléante	01/09/2024
B) Un représentant des communes du département désignés par l'association des maires		
M Marc LIZERE, adjoint au maire de Crolles	Titulaire	27/06/26
Mme Sylvaine FOURNIER, conseillère municipale à Crolles	Suppléante	27/06/26
C) Un représentant des EPCI qui ont conclu l'accord collectif intercommunal ou la convention intercommunale d'attribution, tels que définis aux articles L.441-1 et L.441-1-6 du code de la construction et de l'habitation		
M Nicolas BERON-PEREZ, conseiller communautaire Métropole de Grenoble	Titulaire	27/06/2026
Mme Kheira CAPDEPON, conseillère communautaire Métropole de Grenoble	Suppléante	27/06/2026
3 - REPRÉSENTANTS DES ORGANISMES BAILLEURS ET DES ORGANISMES CHARGÉS DE LA GESTION D'UNE STRUCTURE D'HÉBERGEMENT, D'UN ÉTABLISSEMENT OU LOGEMENT DE TRANSITION, D'UN LOGEMENT-FOYER OU D'UNE RÉSIDENCE HÔTELIÈRE À VOCATION SOCIALE :		

A) Un représentant des organismes d'habitation à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 :		
M. Laurent ACOSTA - ADVIVO	Titulaire	27/06/ 2026
Mme Bénédicte SERVANT BORDAS - ACTIS	Suppléante	19/10/ 2024
M Mathieu PEYRET - SDH	Suppléant	27/06/ 2026
Mme Françoise BOURDET - ADOMA	Suppléante	27/06/ 2026
M. Karim IKHLEF - ADOMA	Suppléant	27/06/ 2026
B) UN REPRESENTANT DES ORGANISMES INTERVENANT POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES DANS LE PARC PRIVÉ ET AGRÉÉS AU TITRE DES ACTIVITÉS DE MAÎTRISE D'OUVRAGE MENTIONNÉES À L'ARTICLE L.365-2 OU DES ACTIVITÉS D'INTERMÉDIATION LOCATIVE ET DE GESTION LOCATIVE SOCIALE MENTIONNÉES À L'ARTICLE L. 365-4 DU CCH.		
M. Jean-François LAPIERE - SOLIHA	Titulaire	27/06/2026
M. Philippe GALLIARD - HABITAT ET HUMANISME	Suppléant	27/06/2026
C) Un représentant d'un organisme chargé de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale :		
M Jérôme COLLION - ENTRAIDE PIERRE VALDO	Titulaire	27/06/2026
Mme Fanny SAVARESE - LA FONDATION BOISSEL	Suppléant	27/06/2026
M. Frédéric CESBRON - Mutualité Française Isère	Suppléant	27/06/2026
4 - REPRÉSENTANTS DES ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES ET DES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DONT L'UN DES OBJETS EST L'INSERTION OU LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES ŒUVRANT DANS LE DÉPARTEMENT :		
A) - Un représentant d'une association de locataires œuvrant dans le département affiliée à une organisation siégeant à la commission nationale de concertation mentionnée à l'article 41 de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 :		
M. Mahmoud YAMOUNI - ADIL de l'Isère	Titulaire	27/06/2026
Mme Anne GIROUD - CSF	Suppléante	27/06/2026
M. Farid BOUTELDJA - CLCV	Suppléant	27/06/2026
B) - Deux représentants des associations et organisations œuvrant dans le département agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées		
Monsieur Hervé PREVERT - « Un Toit Pour Tous »	Titulaire	27/06/2026
M. Yassine KAHLID - La Sauvegarde	Suppléant	27/06/2026
M. Guillaume BEAUREPAIRE - ALFA 3 A	Titulaire	27/06/2026
M. Michel CAU - UDAF	Suppléant	27/06/2026
5 - Deux représentants des associations de défense des personnes en situation d'exclusion œuvrant dans le département		
M. Richard DIOT - Point d'eau	Titulaire	27/06/2026
Mme Laure MILLION - Point d'eau	Suppléante	27/06/2026
Mme Hélène RONDOT - Secours Populaire Français	Titulaire	27/06/2026
M. Ali KARAKIPRIK - Secours Populaire Français	Suppléante	27/06/2026

Article 4 :

Les membres de la commission de médiation sont nommés pour une durée de trois ans, renouvelable deux fois.

En cas d'absence, les membres titulaires sont suppléés par les membres désignés à cet effet dans le présent arrêté.

Article 5 :

Le secrétariat de la commission, auquel sont adressés les recours, est assuré par le Pôle Hébergement, Accompagnement et Logement Social – Unité Accès et Maintien dans le Logement - BALD, placé sous l'autorité de la Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités.

Article 6:

Le présent arrêté prendra effet à compter du 27 juin 2023.

Article 7:

La Secrétaire Générale Adjointe de la Préfecture de l'Isère et la Directrice Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités sont chargées, chacune en ce qui la concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Article 8:

Le présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Préfecture de l'Isère, peut faire l'objet d'un recours gracieux auprès de l'autorité signataire de la décision ou être contesté devant le tribunal administratif de Grenoble territorialement compétent, dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de sa publication.

Grenoble le

28 JUIN 2023

Le Préfet,
Pour le Préfet et par délégation,
La Secrétaire générale adjointe

Nathalie CENCIC

ANNEXE 2 – MODE DE CALCUL DES INDICATEURS

Taux d'offre = Nombre d'offres de logement faites aux ménages reconnus prioritaires Dalo / Nombre de décisions favorables (ménages reconnus prioritaires Dalo) en CoMed

Taux de priorisation OU **Taux de décisions favorables** = Nombre de décisions favorables (ménages reconnus prioritaires) en CoMed / Nombre de demandes examinées par la CoMed

Taux de refus = Nombre d'offres de logement refusées par les ménages reconnus prioritaires Dalo / Nombre d'offres de logement faites aux ménages reconnus prioritaires Dalo

Taux de relogement = Nombre de ménages effectivement relogés suite à une priorisation Dalo / Nombre de décisions favorables (ménages reconnus prioritaires Dalo) en CoMed

ANNEXE 3 – NOTE JURIDIQUE – LE DROIT A L'HEBERGEMENT OPPOSABLE POUR LES PERSONNES EN SITUATION IRREGULIERE



NOTE JURIDIQUE

LE DROIT A L'HEBERGEMENT OPPOSABLE POUR LES PERSONNES EN SITUATION IRREGULIERE

L'inconditionnalité de l'accueil est un principe fondamental de l'hébergement d'urgence (1), lequel implique de ne pas opposer, à un demandeur DAHO de justifier de la régularité de son séjour (2) ou de garanties d'insertion (3).

1) Sur le principe d'inconditionnalité de l'accueil en hébergement

En vertu de l'article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation :

« 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 ».

Cet article s'inscrit dans l'esprit du principe de l'inconditionnalité de l'accueil d'urgence posé par la loi Molle du 25 mars 2009, lequel implique que la régularité et la permanence du séjour de l'étranger en France ne doivent avoir aucune incidence sur l'accès à un hébergement d'urgence.

À une question formulée en 2019 par un député auprès du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargée de la ville et du logement, il avait été répondu :

« L'inconditionnalité de l'accueil est un principe fondamental de l'hébergement d'urgence : la loi n'impose aucune condition à l'hébergement d'une personne sans abri en situation de détresse. Quels que soient notamment l'âge, le sexe, le niveau de revenu, ou la régularité du séjour de cette personne, une solution d'hébergement doit lui être proposée dès lors que la situation de détresse prévue par le CASF du demandeur est avérée, notamment par une évaluation réalisée par un écoutant du 115 ou par un travailleur social. Le principe d'inconditionnalité intervient néanmoins dans un contexte de forte demande d'hébergement et de capacités d'accueil en nombre limité. Ainsi, si l'application du principe de l'inconditionnalité n'est pas remise en cause, la saturation du parc peut entraîner une priorisation des publics selon des critères de vulnérabilités notamment au profit de familles, de femmes isolées accompagnées d'enfants, de personnes malades ou des femmes victimes de violences. »

(Question n°18689 publiée au JO le 09/04/2019, Réponse publiée le 09/07/2019)

Le Conseil d'État a reconnu que le droit à l'accès à l'hébergement d'urgence pouvait revêtir le caractère d'une liberté fondamentale :

« Considérant qu'il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre 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 ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette



tâche peut, contrairement à ce qu'a estimé le juge des référés de première instance, faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale »

(CE, 10 février 2012, n°356456)

Ainsi, l'article L-441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation, relatif au droit à l'hébergement opposable s'inscrit dans cet esprit, en soulignant que :

« 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 »

Cette disposition a été introduite par la loi ALUR du 24 mai 2014.

Les travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de cette disposition ne laissent place à aucun doute quant à l'intention du législateur : **promouvoir l'inconditionnalité de l'hébergement.**

Cet article est issu de l'amendement n°551 de réécriture de l'article 19 de la loi ALUR, débattu en séance du 24 octobre 2013.

Voici un extrait des débats de la séance du 24 octobre 2013, portant sur l'adoption de l'amendement n°551 :

« Article 19

Le deuxième alinéa du III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« (...) »

La parole est à M. Gérard Le Cam :

M. Gérard Le Cam. Cet amendement de réécriture de l'article 19 vise à permettre à la commission de médiation de prendre des décisions favorables au titre du DALO-hébergement sans exigence de régularité et de permanence, à la condition qu'elle préconise comme type d'accueil un hébergement.

Il s'agit de mettre un terme aux disparités constatées entre les positions adoptées par les commissions de médiation, dont certaines exigent le respect des conditions de régularité et de permanence dans tous les cas, quand bien même les personnes qui seront accueillies dans un hébergement bénéficieront du principe d'inconditionnalité prévu par le code de l'action sociale et des familles pour l'hébergement.

*Notre amendement tend ainsi à donner une traduction à un principe républicain et à **poser le caractère universel du droit à l'hébergement pour toute personne présente sur le territoire national.***

(...)

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Dilain, rapporteur. La commission est favorable à l'amendement n° 551, considérant que l'hébergement est bien un droit inconditionnel.

(...)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Cécile Duflot, ministre. Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 551, dans la mesure où il vise bien l'hébergement, et non pas le logement.

(...)



M. le président. La parole est à M. Daniel Dubois, pour explication de vote sur l'amendement n° 551.

(...)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 551.

(L'amendement est adopté.) (...) »

De même, M. Arnaud SKYZRYERBAK, Rapporteur public au Conseil d'État, a rappelé le caractère inconditionnel de l'hébergement d'urgence, dans ses conclusions à propos du recours n°458724, 1ère et 4ème chambres réunies du 22 décembre 2022 :

*« Même si vos décisions de section indiquent que les déboutés du droit d'asile n'ont pas vocation à bénéficier de l'hébergement d'urgence, **le droit à un tel hébergement est reconnu par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles à « toute personne », sans distinction tenant à la régularité du séjour.** Vous avez d'ailleurs à deux reprises confirmé le caractère universel du droit à l'hébergement d'urgence. Une décision La Cimade de 2013 indique « qu'en prévoyant que la prise en charge du demandeur d'asile cesse à la date à laquelle lui est notifiée la décision rejetant sa demande d'asile, [la circulaire attaquée] n'a pas exclu que le demandeur d'asile puisse bénéficier d'une prise en charge en hébergement d'urgence après cette notification, en raison de sa situation de détresse médicale, psychique ou sociale, comme le prévoit l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles ». De manière plus discrète mais certaine au regard des conclusions de Guillaume Odet, une décision Fédération des acteurs de la solidarité et autres de 2018 écarte comme manquant en fait un moyen tiré de ce qu'une circulaire aurait illégalement conditionné l'accès ou le maintien dans une structure d'hébergement d'urgence à la régularité du séjour en jugeant que le simple rappel que les étrangers hébergés peuvent faire l'objet d'un départ contraint ne saurait être regardé comme une dérogation à l'article L. 345-2-2.*

Le droit à l'hébergement d'urgence prévu par ces dispositions est un droit universel. Le ministre n'est donc pas fondé à soutenir qu'en s'abstenant de rechercher si les déboutés du droit d'asile pris en charge par le département du Puy-de-Dôme justifiaient de circonstances exceptionnelles, la cour aurait fait financer par l'Etat un hébergement que ce dernier aurait pu refuser aux intéressés, à raison de leur situation au regard du droit au séjour. »

2) Sur la régularité du séjour d'un requérant DAHO

L'article 300-1 du Code de la construction et de l'habitation prévoit que :

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

Cependant, cette disposition vise explicitement le droit au logement et non le droit à l'hébergement.

Comme rappelé précédemment, l'article L.441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation prévoit que 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.



⇒ **Par conséquent, la commission de médiation ne peut, légalement, motiver le rejet d'une demande d'hébergement par le non-respect des conditions de séjour.**

D'ailleurs, les formulaires DAHO opèrent une distinction entre les personnes qui demandent des places en hébergement, et celles qui demandent un logement-foyer ou un logement de transition.

Une personne qui demande un hébergement n'est pas tenue de fournir des informations relatives à son identité.

Ainsi, les seules conditions nécessaires afin de déposer un recours amiable DAHO, et d'être reconnu prioritaire et hébergé en urgence sont :

- être sans hébergement ;
- être de bonne foi ;
- avoir effectué les démarches préalables nécessaires, à savoir appelé le SIAO-115 et n'avoir reçu aucune orientation adaptée.

De plus, il résulte de l'arrêté du 19 décembre 2007 pris pour application de l'article R.441-13 du Code de la construction et de l'habitation que les pièces obligatoires à joindre à un recours amiable DAHO sont les suivantes :

- Justificatifs de ressources mensuelles du requérant et de toutes les personnes adultes vivant avec le requérant ;
- Si le requérant en dispose, le dernier avis d'imposition sur le revenu, ou de non-imposition reçu.

Ce faisant, les informations relatives à la nationalité, et donc la fourniture des justificatifs s'y rapportant, ne constituent pas des pièces obligatoires pour les personnes demandant une place d'hébergement. (Cf : *Le Guide pour les commissions de médiation rédigé par le Haut-Commissariat du Logement des Personnes Défavorisées précise, page 26*).

Il est donc expressément tenu compte par la loi de l'hébergement des personnes en situation irrégulière.

La Commission ne peut pas, légalement, motiver le rejet d'une demande d'hébergement par le non-respect des conditions de séjour.

Cette lecture de la loi est confirmée par les tribunaux et le Défenseur des droits.

(Voir annexe n°1 : Illustrations jurisprudentielles)

3) Les garanties d'insertion d'un requérant DAHO

Pour rejeter le recours DAHO d'une personne en situation irrégulière, les commissions de médiation, plutôt que d'avancer explicitement l'argument de l'irrégularité du séjour, préfèrent arguer que :

*« Considérant que les recours juridictionnels formés par le requérant **aux fins d'obtenir un titre de séjour ont été rejetés ;***

*Considérant **qu'en conséquence** les garanties d'insertion présentées par le demandeur ne sont pas suffisantes ;*

Considérant que dès lors, le caractère prioritaire et urgent de sa demande en vue d'une offre d'hébergement ne peut être retenu ; ».



Le lien entre l'irrégularité de séjour et le rejet du recours amiable DAHO est directement opéré par la commission. C'est donc sur le critère de l'irrégularité de séjour exclusivement que la commission se fonde.

Outre le fait que ce n'est qu'une manière détournée d'apprécier la régularité de séjour du demandeur, **aucun texte n'impose que ce dernier présente des « garanties d'insertion suffisantes » pour pouvoir accéder à un hébergement.**

En se fondant sur un critère non prévu par la loi pour restreindre l'accès à la reconnaissance d'une priorité DAHO, la commission de médiation outrepassa donc ses compétences.

De même, le Comité européen des droits sociaux, dans sa décision du 2 juillet 2014 a considéré que les restrictions aux services d'urgence sociale se traduisant par des critères d'ancrage local ou de droit au séjour étaient contraires aux articles 31 et 13 de la Charte Sociale Européenne.

(CEDS, Feantsa c. Pays-Bas, n°86/2012, 2 juillet 2014)

Tribunaux administratifs

TA Bordeaux, 12 décembre 2018, n°1802280 :

« La commission de pouvait refuser d'examiner la demande d'hébergement qui lui était soumise au seul motif de l'irrégularité du séjour de l'intéressée, dès lors que, de même dans ce cas, la possibilité lui est ouverte par les textes »

TA Grenoble, 22 mars 2021, n°2101238 :

« [...] le caractère régulier ou non du séjour des demandeurs ne fait pas partie des critères d'appréciation sur lesquels la commission de médiation peut statuer. Ainsi, la médiation ne pouvait pas s'appuyer sur cet élément pour justifier son refus »

TA Grenoble, 12 novembre 2020, n°2006083 :

« la commission ne peut refuser d'examiner une demande d'hébergement qui lui est soumise au seul motif de l'irrégularité du séjour de l'intéressé, dès lors que, même dans ce cas, la possibilité lui en est ouverte par les textes précités.

[...] en se fondant exclusivement sur la situation administrative du requérant, sans rechercher s'il présentait par ailleurs les conditions lui ouvrant droit à ce dispositif d'urgence, la commission de médiation de l'Isère a méconnu les dispositions de l'article L.441-2-3 III du code de la construction et de l'habitation [...] ce qui est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision litigieuse »

TA de Marseille, 3 mars 2021, n° 2100634 :

« 4. Il ressort des pièces du dossier que Mme M est arrivée en France en 2018 avec ses deux enfants mineurs. Elle a par la suite été hébergée à l'hôtel d'octobre 2018 à novembre 2019 puis a été hébergée via un dispositif d'urgence en février 2020 et ce durant quatre mois. Enfin et depuis le 15 septembre 2020, la requérante soutient que, si la commission de médiation lui oppose sa situation irrégulière dès lors qu'elle a été déboutée de sa demande d'asile par la cour nationale du droit d'asile en novembre 2019, cette circonstance ne pouvait à elle seule justifier le rejet de sa demande. Il résulte de l'examen des pièces du dossier que Mme M, de nationalité congolaise, était en situation irrégulière au jour de la décision attaquée dès lors qu'elle ne pouvait justifier de la possession d'un titre de séjour. Toutefois, la commission ne pouvait refuser d'examiner la demande d'hébergement qui lui était soumise au seul motif de l'irrégularité du séjour de l'intéressée, dès lors que, même dans ce cas, la possibilité d'un tel examen lui en est ouverte par les textes précités, les dispositions de l'article L. 441-2-3 du CCH permettant à l'administration de tenir compte de cette situation, de s'interroger sur la question de savoir si elle préconisait son accueil dans une structure d'hébergement de prendre dans cette hypothèse, une décision favorable à l'égard de l'intéressée. Mme M est donc fondée à soutenir que la décision attaquée est entachée d'erreur de droit et à en demander, pour ce motif, l'annulation, (...). »

TA de Marseille, 6 décembre 2021, n° 2003284

« 6. Pour rejeter le recours de Mme X tendant à la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent de sa demande de logement, la commission de médiation du département des Bouches-du-Rhône a notamment considéré que le droit à l'hébergement opposable dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale à vocation d'insertion, qui est du ressort de la commission de médiation, suppose une démarche d'insertion qui nécessite la perspective d'un séjour durable et permanent de l'ensemble du foyer sur le territoire français, une situation administrative provisoire ne permettant pas de remplir ces

critères. Dans ces conditions, la demande de la requérante n'a pu être reconnue comme prioritaire et urgente.

7. Il ressort des pièces du dossier que Mme X est arrivée en France en octobre 2018 avec son époux et leurs trois enfants mineurs, et qu'ils ont été hébergés par le père de son époux jusqu'en 2019 date à laquelle ils ont dû quitter le logement et contraints de vivre dans la rue durant un mois. La famille a pu bénéficier d'un hébergement via le 115 jusqu'en mars 2019 pour une période de dix jours et s'est trouvée sans solution d'hébergement à l'issue de cette période en dehors de la période du 6 au 16 juillet 2019, durant laquelle la famille a pu bénéficier d'une nouvelle prise en charge. Pour contester la décision litigieuse, la requérante soutient que, si la commission de médiation lui oppose sa situation irrégulière dès lors qu'elle-même et son époux ont fait l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français dans un délai de trente jours le 16 juillet 2019, cette circonstance ne pouvait à elle seule justifier le rejet de sa demande dès lors que la commission ne peut légalement refuser de proposer un hébergement en se fondant sur l'irrégularité de son séjour. Il ressort, en effet, des pièces du dossier que la commission de médiation qui n'a entendu fonder sa décision que sur la seule condition de régularité et de permanence de séjour de la famille alors même que ces éléments ne constituent pas des éléments qui conditionnent la reconnaissance prioritaire et urgente au titre du droit à l'hébergement opposable tel que défini par le II de l'article L.441-2-3 du CCH, a ainsi entaché sa décision d'une erreur de droit au regard des dispositions citées au point 3. »

TA de Marseille, 11 mars 2021, n° 2102656

« 5. Il ressort des pièces du dossier que M. A déclare être arrivé en France en 2017 et avoir été débouté de l'asile le 11 avril 2018. Il précise qu'il était en possession d'un titre de séjour valable jusqu'au 29 septembre 2020 et a, par la suite, sollicité le renouvellement de son titre de séjour qui a été refusé par une décision du 15 décembre 2020. Il déclare avoir été contraint de vivre successivement à l'hôtel et dans des squats avec son épouse et leurs enfants mineurs. Après avoir quitté le squat qu'ils occupaient, M. A et sa famille ont été hébergés par le SIAO à l'hôtel. Pour contester la décision en litige, le requérant soutient que, si la commission de médiation lui oppose sa situation irrégulière pour refuser de le reconnaître prioritaire et devant être hébergé d'urgence, elle ne pouvait légalement refuser de lui proposer un hébergement en se fondant sur la seule irrégularité de son séjour. Il résulte de l'examen des pièces du dossier que M. A, de nationalité pakistanaise ne pouvait justifier de la régularité de son séjour dès lors qu'il n'était pas en possession d'un titre de séjour au jour de la décision attaquée. Toutefois, la commission ne pouvait refuser d'examiner la demande d'hébergement qui lui était soumise au seul motif de l'irrégularité du séjour de l'intéressé, dès lors que, même dans ce cas, la possibilité d'un tel examen lui en est ouverte par les textes précités, les dispositions de l'article L. 441-2-3 du CCH permettant à l'administration de tenir compte de cette situation, de s'interroger sur la question de savoir si elle préconisait son accueil dans une structure d'hébergement et de prendre, dans cette hypothèse, une décision favorable à l'égard de l'intéressé. M. A est donc fondé à soutenir que la décision attaquée est entachée d'erreur de droit et à en demander, pour ce motif, l'annulation (...). »

TA Marseille, 1er février 2022, n° 2102656, 2102479, 2100634 :

« la commission ne pouvait refuser d'examiner la demande d'hébergement qui lui était soumise au seul motif de l'irrégularité du séjour de l'intéressé, dès lors que, même dans ce cas, la possibilité d'un tel examen lui en est ouverte par les textes précités, les dispositions de l'article L441-2-3 du CCH permettant à l'administration de tenir compte de cette situation, de s'interroger sur la question de savoir si elle préconisait son accueil dans une structure d'hébergement et de prendre, dans cette hypothèse, une décisions favorable à l'égard de l'intéressé. ».



Défenseur des droits

Décision du 15 janvier 2020, n°2020-001 :

« En application des dispositions précitées, le fait que le demandeur se trouve en situation irrégulière sur le territoire français ne fait donc pas, en soi, obstacle à ce qu'il soit fait droit à sa demande d'hébergement. La Commission de médiation a, en effet, la possibilité de préconiser son accueil dans une structure d'hébergement ».

Guide pour les commission de médiation rédigé par le Haut-Commissariat du Logement des Personnes défavorisées

« Cette disposition [...] dispense les personnes qui présentent un recours DAHO de produire un justificatif de la régularité et de la permanence de leur séjour sur le territoire national, si elles souhaitent un hébergement stricto sensu »

(Page 25)

ANNEXE 2 : A NE PAS CONFONDRE

Le Conseil d'État, dans une procédure en référé-liberté, a considéré que la mise en œuvre du droit à l'hébergement d'urgence était une obligation de moyens pour l'État, et que :

« Les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire en vertu des dispositions de l'article L. 743-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'ayant pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, une carence constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ne saurait être caractérisée, à l'issue de la période strictement nécessaire à la mise en œuvre de leur départ volontaire, qu'en cas de circonstances exceptionnelles. [...] »

(CE, 30 septembre 2019, n°434654)

Cette décision **ne concerne pas** le droit à l'hébergement opposable.

Il en résulte que dans le cadre spécifique de l'application de l'article L. 521-2 du CJA, le juge des référés peut tenir compte des circonstances exceptionnelles relatives à la situation du requérant.

D'ailleurs, le Tribunal administratif de Rouen a eu l'occasion de préciser que :

*« Les décisions du Conseil d'État mentionnées au point 4 de la présente ordonnance précisent les conditions d'octroi, par le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative relatif au référé-liberté, de la mesure tendant à la mise en œuvre du droit à l'hébergement d'urgence ainsi que les circonstances dans lesquelles est caractérisée une carence constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale justifiant que le juge du référé-liberté prononce une injonction à l'encontre de l'autorité administrative compétente. **Ces décisions, qui concernent l'office du juge du référé - liberté, n'impliquent pas une exclusion des personnes étrangères faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français exécutoire, ou dont les demandes d'asile ont été définitivement rejetées, du droit à accéder à un hébergement d'urgence, ni qu'ils ne pourraient plus se maintenir dans un tel hébergement.** »*

(TA de Rouen, Ordonnance du 1er avril 2022, n°2102218)

Le tribunal administratif de Toulouse établit clairement l'absence d'exigence de « circonstances exceptionnelles » dans le cadre du DAHO :

"La commission de la Haute-Garonne a rejeté le recours de Mme au motif également que l'intéressée ne justifiait pas "d'une situation de détresse ni de circonstances exceptionnelles au regard de sa santé, ne souffrant d'aucune maladie d'extrême gravité, ni de fragilité particulière". Toutefois, l'exigence de circonstances exceptionnelles de nature à justifier l'octroi d'un hébergement est étrangère aux conditions d'application des dispositions de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, qui impose à la commission de statuer sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence qu'il y a à héberger le demandeur sans que celui-ci ait à justifier de circonstances exceptionnelles, cette dernière condition n'étant opposable qu'aux étrangers ayant sollicité l'hébergement d'urgence sur le fondement de l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles et qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée. Par suite, et alors



que le préfet de la Haute-Garonne ne peut utilement faire valoir que la requérante n'a pas maintenu sa demande auprès du 115 ou du service intégré d'accueil et d'orientation postérieurement à la décision en litige, Mme est fondée à soutenir que la commission de médiation de la Haute-Garonne a commis une erreur de droit."

(TA de Toulouse, 10 mars 2023, n°2103869)

Voir également en ce sens : **TA de Toulouse, 10 mars 2023, n°2107056.**

Alors que les circonstances exceptionnelles ne peuvent être appréciées que dans le cadre d'un référé-liberté, et sont fondées sur l'article L. 345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles, la décision négative d'une commission de médiation, qui est fondée sur l'article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation, doit être contestée dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir.

Lorsque la Commission de médiation se prononce sur le caractère prioritaire d'une situation, c'est une obligation de résultat et non de moyen qui s'impose à l'État, et les garanties d'insertion du demandeur ne sont pas prises en compte.

Au contraire, ce critère d'appréciation dénie aux déboutés de l'asile et autres personnes en situation irrégulière le principe d'inconditionnalité de l'accueil en structure d'hébergement stable, ce qui est contraire à l'esprit de la loi ALUR.

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.





POUR EN SAVOIR PLUS

OBSERVATOIRE DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT

17b avenue Salvador Allende,
38 130 Echirolles

CONTACT

✉ observatoire@untoitpourtous.org

☎ 04 76 22 66 05 / 07 84 03 92 89

Décembre 2023

Conception :

Observatoire de l'Hébergement et du Logement