

AVRIL
2022



15 ANS APRÈS LA LOI DALO, UN NÉCESSAIRE RAPPEL À LA LOI



BILAN DU DROIT
AU LOGEMENT OPPOSABLE

**15 ANS APRÈS LA LOI DALO,
UN NÉCESSAIRE RAPPEL A LA LOI**
BILAN DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT



BERNARD **DEVERT**
PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ POUR
LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES



Le rapport rédigé par le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées est axé principalement sur le droit au logement opposable, préparant le 15^e anniversaire de cette grande loi, votée le 5 mars 2007 à une quasi-unanimité. Ce texte marque une cohérence avec les 10^e et 11^e alinéas du préambule de la constitution du 27 octobre 1946, la loi Quilliot du 22 juin 1982 et celle du 31 mai 1990, dite loi Besson, et enfin l'article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000. Cet anniversaire fera l'objet le 4 mars 2022 d'une manifestation toute particulière à Lyon, ville de l'Abbé Pierre qui s'est beaucoup investi pour l'opposabilité de ce droit au logement à jamais rattaché à ce défenseur des pauvres, reconnu par tous, quelles que soient les sensibilités et philosophies de chacun, Comment oublier son énergie lors de son intervention à l'Assemblée Nationale, le 24 janvier 2006. Diminué physiquement, se déplaçant en chaise roulante, il galvanise l'hémicycle lors des débats sur le projet de la loi Engagement National pour le Logement eu égard au risque que la loi SRU (Solidarité Renouvellement Urbains) soit revisitée pour abaisser le seuil des 20% de logements sociaux imposés aux maires des communes de plus de 3 500 habitants.

L'honneur, dira-t-il, celui de la France, c'est quand le fort s'applique à aider le moins fort.

L'article 55 de la loi SRU reviendra en discussion au Parlement en 2022. Il est impensable que cet article soit abrogé. Il doit être renforcé pour que, dans le cadre des ventes à la découpe, 30% des logements – souvent en centre-ville – relèvent d'une destination sociale.

Le dispositif SRU n'est naturellement pas étranger au DALO pour que les plus fragiles de nos concitoyens ne soient pas condamnés à rejoindre les quartiers pauvres, dits perdus pour la République.

Que d'hommes, de femmes et d'enfants se sentent aussi perdus pour ressentir combien ils sont à part de notre Société, mis de côté.

La 2^e raison qui plaide pour que cet anniversaire se tienne à Lyon, est l'hommage que le Haut Comité pour le Logements des Personnes Défavorisées entend exprimer à l'un de ses grands témoins, Maître Paul Bouchet.

Bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Lyon, il était très attaché à cette ville, l'humanisme étant pour lui une invitation constante à résister. La capitale des Gaules n'est-elle pas reconnue comme celle de la résistance.

La vie de Paul Bouchet est celle d'une plaidoi-

rie passionnée et passionnante pour la cause des plus fragiles. Il s'est singulièrement investi pour le DALO. Paul Bouchet fut très marqué par l'engagement de Geneviève de Gaulle-Anthonioz servant la cause des plus démunis avec autant de modestie que de détermination.

Geneviève de Gaulle-Anthonioz appela Paul Bouchet à lui succéder à la présidence d'ATD Quart Monde dont il était Vice-président.

Le rapport du Haut Comité met en exergue l'importance du Droit Au Logement Opposable. Son Secrétaire Général, M. René Dutrey, et sa (trop) petite équipe fortement investie, soulignent les difficultés rencontrées dans l'application de ce droit.

L'alerte de la Cour des Comptes en janvier 2022 sur l'enlèvement progressif du DALO, conforte les inquiétudes du Haut Comité.

Si le présent rapport souligne une mobilisation sans précédent de l'Etat en termes d'hébergements pour faire face aux situations d'urgence, il précise que trop de prioritaires au titre du DALO ne parviennent pas à accéder à l'hébergement ou au logement.

Le Ministère du Logement est salué pour son ferme engagement à sortir les personnes de la rue dont le nombre doit alerter les Pouvoirs Publics sur une pauvreté cachée, ô combien prégnante.

Dans un contexte difficile lié à la crise sanitaire, le dispositif hivernal, pour la première fois de son existence, a été prorogé, puis partiellement abandonné au cours de l'exercice 2021, eu égard aux 200 000 hébergés séjournant dans des lieux très précaires.

Quelle cohésion sociale quand des milliers de nos concitoyens n'ont pas de lieu leur permettant de s'enraciner, c'est-à-dire d'avoir lieu, d'exister ?

Le soin et le prendre-soin ont créé au cours de cette crise sanitaire, une dynamique de solidarité ; elle doit s'inscrire au sein de l'habitat. Que de reportages liés aux conséquences de la Covid ont mis en exergue des espaces de construction « invivables » pour ne porter aucune attention à l'intimité, d'où une aggravation des conflits et la perte de repères.

Dans ces quartiers perdus pour la République, nombre d'habitants, notamment la jeunesse, sombrent, écrasés par un chômage massif. D'aucuns ne savent plus où aller, essayant de se protéger de ces espaces bâtis très vite au motif de l'urgence.

Là où l'hétérogénéité est absente, la cohésion sociale est en souffrance.

La transformation de ces quartiers est une mission herculéenne, elle ne peut être désertée.

Dans un reportage effectué par un grand journal du soir, il y a quelques mois, le journaliste partageait la réflexion de nombreux habitants : « on a l'impression d'être à la porte du tiers monde ». Si ce n'est pas cela un ghetto, alors, comment faut-il l'appeler. Le centre de Paris est à seulement 18 km de cette agglomération paupérisée !

Un autre hebdomadaire a sa page de garde tout en noir, avec seulement ces mots écrits en lettres jaunes : PAUVRETÉ, comment la faire disparaître. Une urgence pour ne point mettre en berne la fraternité.

Le manque de logements à bas loyers dans les quartiers socialement équilibrés ne saurait être compensé par l'orientation systémique des publics

très fragiles vers les quartiers difficiles, ce que la loi n'autorise plus.

S'il faut saluer cette mesure, son application nécessite une augmentation très forte des logements financés par le Prêt Locatif d'Insertion ou d'intégration (PLAI). Leur déficit est cruel. Ne serait-il pas judicieux de se souvenir du projet de Louis Besson visant à créer un outil financier spécifique aux fins d'augmenter les logements très sociaux aux fins d'éviter que les plus pauvres se sentent abandonnés ?

Une mobilisation de l'épargne solidaire pour mettre en œuvre ce type de logements mériterait d'être étudiée avec les acteurs de cette nouvelle économie.

Le PLAI est la plus indispensable des aides à la pierre ; elle est une priorité si nous voulons nous diriger vers une meilleure cohésion sociale qui appelle une plus grande vigilance à la mixité.

La mixité sociale ne résulte pas d'une juxtaposition des financements, elle relève d'un équilibre pour que les classes moyennes dans les Métropoles trouvent leur place ; à ce titre le développement du bail réel solidaire doit être vivement encouragé au sein des grandes agglomérations dont le foncier « explose ».

Une autre urgence est la nécessité de « s'attaquer » à ce serpent de mer qu'est la vacance des logements. Des centaines de milliers de logements sont inoccupés, 320 000 dans les grandes villes !

Le sujet n'est pas de rechercher des coupables mais de voir comment concourir à une mobilisation des consciences.

Ne sommes-nous pas au cœur de ce qu'est le Haut Comité, une instance, non de pouvoir

mais d'éveil, pour faire surgir de nouveaux possibles, ô combien urgents et nécessaires.

Les chiffres sont alarmants : plus de 8 millions de nos concitoyens, soit trois fois plus qu'en 2005, ont besoin d'aide pour se nourrir. J'ai entendu un père de famille me dire : j'ai maintenant deux urgences, le logement et celle d'alimenter les miens.

J'ai entre les mains une lettre où une personne encore jeune, qui ne dispose plus d'un « chez-soi », se demande si l'enfer qu'elle vit avec sa mère malade se poursuivra encore.

Ce cri de souffrance doit être entendu pour être un SOS devant conduire la Société toute entière à se mobiliser pour que la pauvreté ne nourrisse pas des idées mortifères.

Le suicide ne se réalise pas seulement par des armes à feu ou en se jetant dans le vide. Il se traduit, plus souvent qu'on ne le pense, par la destruction de soi, quand toute idée d'avenir se dérobe pour ne laisser qu'un présent parsemé de quelques lettres administratives vous invitant à attendre avec ces mots qui font mal « on vous écrira ».

Qui criera que cela ne peut se poursuivre, sauf à s'inscrire dans un déni conscient de fraternité ?

Ne nous dérobons pas à ces « jours de l'après » ; ils peuvent se révéler ce qu'ils doivent être : un sursaut d'humanité en créant les conditions d'une hospitalité, témoignant du respect de cette égale dignité entre tous. Il ne s'agit pas d'une option, mais d'une exigence ; l'absence d'un toit est un déni de fraternité.

Le logement doit connaître un plan de développement pour que ce qui est désigné comme « inacceptable » s'efface. Les mots et les slo-

gans ne sauraient cacher le réel. Des chantiers doivent impérativement s'ouvrir, en priorité là où les barres et les tours ont créé des déchirures sociales. Pussions-nous ne pas oublier les mots de ceux dont le ressenti est amer pour se sentir rejetés dans ce qu'ils nomment un tiers-monde. Le fragile est une force pour transformer. L'expression est surprenante alors que les idées de puissance se déchaînent sans retenue, la personne vulnérable étant considérée comme responsable de sa situation.

Qui choisit d'être pauvre et malheureux ?

La pudeur incline vers l'honneur. Quel est-il ? Soutenir ceux qui doivent l'être plutôt que de les précipiter dans un ailleurs pour se dédouaner facilement de ses responsabilités.

Face à cette gifle que reçoivent les plus en difficulté de notre Société, il convient de se rappeler que le dur est compagnon de la mort alors que le fragile est compagnon de la vie selon les mots de Lao Tseu, ce contemporain de Confucius.

Ce qui nous réunit est le chemin tracé par l'Abbé Pierre, M. Louis Besson, le Dr Xavier Emmanuelli, Mme Marie-Arlette Carlotti. Tous ont choisi de veiller à ce que l'acte de bâtir soit un acte du soin et du prendre soin de notre Société.

Une attention doit être portée à l'hospitalité pour qu'elle soit réellement opposable. A qui s'adresse-t-elle ? Aux plus vulnérables, aux sans terre, aux exclus du partage.

Des nuitées leur sont proposées. L'hospitalité relève ici d'une variable d'ajustement liée à la peur de créer des appels d'air. Or, le sujet est de répondre à l'appel de ceux qui, ayant tout perdu, se rapprochent de nous. Qui peut considérer que

les différences, fussent-elles considérables, puissent altérer l'égalité entre les hommes.

Cette égalité ne pourrait-elle pas être celle du fondement du passage du droit à l'hospitalité au devoir d'hospitalité. Il y a sans doute ici un autre chantier qui s'ouvre pour notre instance.

J'aime le mot de cette petite fille, Charlotte. Elle ne cache pas son indignation de voir des humains laissés à la violence de la rue pour n'avoir pas de toit. Elle ne fait pas que parler, elle agit et demande à son camarade, Gaston de participer avec elle au cadeau qu'elle souhaite offrir à ce monsieur qui vit dans la rue, refusant de le stigmatiser comme un SDF.

Cet homme, ce monsieur, n'intéressait personne, sauf deux enfants.

Charlotte aura ce mot : c'est donc ça l'Europe ! Charlotte et Gaston ont déjà beaucoup appris, et pas seulement sur les bancs de l'école. Leur geste ne nous invite-t-il à ne pas laisser au ban ceux qui n'ont rien, parce que rien ne prend racine sur les enrobés des trottoirs.

Sans un lieu, qu'est-ce qui peut avoir lieu !

Le cœur de ces deux enfants s'ouvre à ce sans-domicile pour lequel tout est fermé, même une mansarde. Personne ne le regarde. Bon sang, il est un homme ! D'aucuns doivent bien lui laisser quelques piécettes, mais elles ne sauraient mettre en pièces la misère que le seul argent ne détruit pas ; il faut bien plus : du respect, de la bienveillance et du temps.

Charlotte a tricoté une écharpe, un bonnet ; elle a pris ce temps, pas seulement pour le protéger des rigueurs climatiques, mais pour lui dire qu'il comptait pour elle et son camarade.

L'ouverture du cœur suscite une intelligibilité des relations. Le Petit Prince nous l'a rappelé

avec des mots qui nous ont tous, tour à tour, apprivoisés à ce qui, secrètement, ouvre à cet essentiel qui a pour nom servir, pour nous, bâtir une authentique hospitalité.

Permettez-moi de remercier tous ceux qui, au sein du Haut Comité pour le Logement

des Personnes Défavorisées, s'investissent, donnent de leur temps, de leur énergie, sans oublier ceux, si nombreux, avec lesquels des relations se construisent pour, ensemble, poser sereinement les enjeux à relever, afin que progresse concrètement cette opposabilité du droit au logement.

SOMMAIRE

LE FONCTIONNEMENT DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (DALO)	p. 15
LA PAROLE DES PERSONNES CONCERNÉES	p. 23
LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT	p. 29
SYNTHÈSE	p. 31
PROPOSITIONS DU HAUT COMITÉ	p. 35
POINT MÉTHODOLOGIQUE	p. 41
CHAPITRE 1 : L'ACCÈS AU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	p. 45
I. LES RECOURS DÉPOSÉS	p. 45
A. L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RECOURS DÉPOSÉS ENTRE 2008 ET 2019	p. 45
a) Le Dalo logement	p. 45
b) Le Dalo hébergement	p. 46
B. LE DALO EN 2020	p. 46
C. LE PROBLÈME DU NON-RECOURS	p. 47
D. DES RECOURS INÉGALEMENT RÉPARTIS SUR LE TERRITOIRE NATIONAL	p. 48
a) Départements enregistrant plus de 1 000 recours	p. 49

- b) Départements enregistrant entre 120 et 1 000 recours p. 51
- c) Départements enregistrant moins de 120 recours p. 52

II. LE PROFIL DES REQUÉRANTS	p. 52
A. LA NATIONALITÉ DES REQUÉRANTS	p. 52
B. LA SITUATION FAMILIALE DES REQUÉRANT	p. 53
C. LA TAILLE DES MÉNAGES	p. 55
D. L'ÂGE DES REQUÉRANTS	p. 55
E. LES RESSOURCES DÉCLARÉES PAR LES REQUÉRANTS	p. 56
F. LES MOTIFS INVOQUÉS PAR LES REQUÉRANTS DALO	p. 57

CHAPITRE 2 : L'INSTRUCTION DES RECOURS PAR LES COMMISSIONS DE MEDIATION

p. 61

I. L'ÉVOLUTION DES DÉCISIONS FAVORABLES PRISES EN COMMISSION DE MÉDIATION (COMED)	p. 61
A. L'ÉVOLUTION DES DÉCISIONS FAVORABLES DALO LOGEMENT	p. 61
a) Le nombre de ménages reconnus au titre du Dalo entre 2008 et 2020	p. 61
b) L'évolution des taux de décisions favorables Dalo logement depuis 2008	p. 64
B. L'ÉVOLUTION DES DÉCISIONS FAVORABLES DALO HÉBERGEMENT	p. 66
a) La reconnaissance au titre du Dalo hébergement entre 2008 et 2019 (nombre et taux de décisions favorables)	p. 66
b) La reconnaissance au titre du Dalo hébergement en 2020 (nombre et taux de décisions favorables)	p. 66
II. DYNAMIQUES ET DIFFÉRENCIATIONS DANS LA RECONNAISSANCE AU TITRE DU DALO	p. 67
A. UN INÉGAL ACCÈS AU DROIT SELON LES TERRITOIRES	p. 67
B. TAUX DE DÉCISIONS FAVORABLES RELATIVEMENT BAS ET INÉGAUX ET PRATIQUES RESTRICTIVES DES COMED	p. 71
a) sur la recevabilité des recours	p. 72
b) sur l'éligibilité des recours	p. 74
C. DES TAUX DE DÉCISIONS FAVORABLES TRÈS HÉTÉROGÈNES EN FONCTION DES MOTIFS INVOQUÉS ET RETENUS	p. 78
a) Comparaison entre les motifs invoqués par les requérants et les motifs retenus par les comed	p. 78
b) Des taux de décisions favorables différents selon les motifs	p. 78

CHAPITRE 3 : L'ACCÈS AU LOGEMENT ET A L'HEBERGEMENT	p. 83
I. L'ACCÈS AU LOGEMENT DES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES AU TITRE DU DALO LOGEMENT	p. 83
A. UNE AUGMENTATION RELATIVE DU NOMBRE DE MÉNAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO LOGEMENT ACCÉDANT À UN LOGEMENT CHAQUE ANNÉE – 2020 COMME EXCEPTION	p. 83
a) Une augmentation insuffisante du nombre de ménages logés au niveau national	p. 83
b) Les disparités territoriales dans le nombre de ménages reconnus au titre du Dalo logés	p. 83
B. L'ÉVOLUTION DU TAUX D'ACCÈS AU LOGEMENT – UNE EFFECTIVITÉ RELATIVE ET INSUFFISANTE DE LA RECONNAISSANCE AU TITRE DU DALO	p. 88
a) Les évolutions du taux national entre 2008 et 2020	p. 88
b) Les disparités territoriales dans les taux d'accès au logement des ménages prioritaires	p. 90
II. UNE AUGMENTATION PRÉOCCUPANTE DU NOMBRE DE MÉNAGES EN ATTENTE D'UN LOGEMENT : UN « STOCK » SANS CESSER DE CROISSANT	p. 92
A. UNE AUGMENTATION INQUIÉTANTE DU « STOCK » DE MÉNAGES RESTANT À LOGER CHAQUE ANNÉE	p. 93
a) Une augmentation du nombre de ménages PU Dalo à loger	p. 93
b) La localisation géographique des ménages restant à loger	p. 94
B. LE PROFIL DES NAUFRAGÉS DU DALO	p. 97
a) L'accès au logement en fonction du profil du requérant	p. 97
b) L'accès au logement en fonction des motifs invoqués et retenus	p. 97
III. OBJECTIVER L'INSUFFISANT ACCÈS AU LOGEMENT DES MÉNAGES PU DALO	p. 98
A. RECONNAISSANCE AU TITRE DU DALO ET ACCÈS AU LOGEMENT : LE CAS DES EXPULSIONS LOCATIVES	p. 98
Illustration de l'échec de l'obligation de résultat et de l'absence de caractère réellement contraignant de la reconnaissance au titre du Dalo	
B. EXPLIQUER L'INSUFFISANT ACCÈS AU LOGEMENT DES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES AU TITRE DU DALO	p. 100
a) La situation des requérants	p. 100
b) L'inégale mobilisation des contingents des différents réservataires et mobilisation généralement insuffisante	p. 101
c) Les refus demandeurs	p. 106
d) La question du FNAVDL	p. 108
IV. L'ACCUEIL DES MÉNAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO HÉBERGEMENT	p. 109

CHAPITRE 4: RECOURS GRACIEUX ET CONTENTIEUX	p. 113
I. CONTESTATION DE LA DÉCISION DE LA COMMISSION DE MÉDIATION	p. 113
A. RECOURS GRACIEUX CONTRE LA DÉCISION DE LA COMMISSION DE MÉDIATION	p. 113
a) le recours gracieux contre les décisions logement et hébergement des comed	p. 114
B. RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR (REP) CONTRE LA DÉCISION DE LA COMMISSION DE MÉDIATION	p. 116
a) Les REP Dalo déposés	p. 116
b) Les décisions des tribunaux administratifs	p. 118
II. RECOURS POUR NON PROPOSITION DE LOGEMENT	p. 120
A. RECOURS EN INJONCTION	p. 120
a) Les recours en injonction	p. 120
b) Les décisions des tribunaux administratifs	p. 121
c) La question des astreintes	p. 122
B. RECOURS INDEMNITAIRE	p. 124
COMPLÉMENT MÉTHODOLOGIQUE: LE DIFFICILE SUIVI DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	p. 127
ANNEXES	p. 131
Avis de l'Union Sociale pour l'habitat du 24 janvier 2021	p. 133
Décrets et arrêtés portant nomination au Haut Comité pour le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable	p. 136
A. LE CADRE JURIDIQUE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	p. 141
B. LE CONTENTIEUX GRACIEUX ET CONTENTIEUX, DONNÉES DU CONSEIL D'ÉTAT	p. 149
GLOSSAIRE	p. 154

LE FONCTIONNEMENT DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (DALO)

Le *Droit au logement opposable (Dalo)* a été instauré par la loi du 5 mars 2007. Il vise à garantir le droit à un logement décent et indépendant à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Le Dalo est un droit. Ce n'est pas un dispositif d'accès à un logement ou à un hébergement. C'est un recours quand les autres dispositifs légaux n'ont pas permis aux personnes d'accéder à un logement ou à un hébergement adapté à leurs besoins ou de s'y maintenir. Toute personne éligible devrait pouvoir se saisir de ce droit.

Le Droit au logement opposable est aujourd'hui défini à l'article L.441-2-3 et de l'article R441-13 à R441-18-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).⁽¹⁾

■ Les personnes concernées par le Droit au logement opposable

Le Dalo recouvre deux types de procédures : le recours Dalo logement par lequel les requérants cherchent à obtenir un logement adapté à leurs besoins et le recours Dalo hébergement par lequel les requérants cherchent à être accueillis dans une structure d'accueil ou à être logés dans un logement de transition.

► Le Droit au logement opposable (Dalo)

Pour déposer un recours au titre du Droit au logement opposable, le requérant doit résider sur le territoire français de façon régulière et ce, sans condition d'ancienneté de son titre de séjour, ne pas être en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir, être de « bonne foi » et répondre aux conditions d'accès à un logement social.

La procédure de recours implique que le demandeur ait fait des démarches préalables pour accéder ou se maintenir dans un logement adapté à ses besoins. La principale démarche est le dépôt d'une demande de logement social. D'autres démarches peuvent toutefois avoir été entreprises : recherche dans le parc privé, démarche auprès du propriétaire ou saisine des services d'hygiène en cas de logement insalubre, etc.

Les publics susceptibles d'être reconnus au titre du Droit au logement opposable doivent répondre à l'un des 7 critères suivants :

- Être demandeur d'un logement social depuis un délai anormalement long et n'avoir reçu aucune proposition adaptée dans ce délai ;⁽²⁾

(1) Vous retrouverez une partie de ces textes en annexe p. 140 et suivantes. Sinon voir : Article L.441-2-3 et Articles R441-13 à R441-18-1 du CCH.

(2) Ce délai anormalement long est déterminé en fonction des délais fixés en application de l'article L.441-1-4 du CCH. Il est fixé par arrêté préfectoral et varie d'un département à l'autre. Ces délais varient de six mois (Aube) à dix ans (Paris pour les logements T4, T5 et plus).

- Être dépourvu de logement ou hébergé chez un tiers (si ce tiers est un ascendant, la commission de médiation tient compte de l'âge du demandeur, de son autonomie, de sa situation familiale et des conditions de la cohabitation) ;
- Être menacé d'expulsion sans relogement ;
- Être hébergé dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) de façon continue depuis plus de 6 mois ou logé temporairement dans un logement de transition ou un logement foyer depuis plus de 18 mois ;
- Être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- Être logé dans un logement non décent (soit présentant au moins un des risques pour la sécurité et la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002⁽¹⁾, soit auquel fait défaut au moins deux des éléments d'équipement et de confort exigés à l'article 3 du même décret⁽²⁾ : absence de chauffage, eau potable, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ;
- Être logé dans un logement sur-occupé (soit un logement dont la surface habitable est inférieure à 9m² pour une personne seule, à 16m² pour un ménage sans enfant ou 2 personnes, augmentée de 9m² par personne supplémentaire dans la limite de 70m² pour 8 personnes et plus) à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap.

Il est toujours possible pour la commission de médiation, « par décision spécialement motivée, [de] désigner comme prioritaire et devant être logée en urgence une personne qui, se trouvant dans l'une des situations prévues à l'article L. 441-2-3 du CCH, ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus (article R441-14-1 du CCH) ».

► Le Droit à l'hébergement opposable (Dalo hébergement)

Pour déposer un recours au titre du Droit à l'hébergement opposable, il faut avoir sollicité l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et n'avoir reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande. Le requérant doit pouvoir justifier avoir effectué des démarches préalables, mais la loi ne fixe pas leur nature : ancienneté de la demande, répétition des demandes, etc... La saisine du Service Intégré d'Accompagnement et d'Orientation (SIAO) est une démarche préalable suffisante, mais pas obligatoire.

Le recours Dalo hébergement est ouvert à toute personne, quelle que soit sa situation administrative. Par contre, les personnes ne disposant pas de titre de séjour ne pourront se voir proposer qu'un hébergement, et non un logement foyer ou un logement de transition.

Les critères d'éligibilité sont beaucoup moins précis que pour le recours logement. Les personnes concernées peuvent être, par exemple :

- des sans domicile fixe/sans abri, y compris les personnes hébergées chez des tiers qui sont privées de domicile personnel ;
- des personnes mises à l'abri dans des structures spécifiques type centre d'hébergement d'urgence (CHU) ou hôtel. Ces structures ne constituant qu'une mise à l'abri, elles ne permettent pas d'assurer la continuité de la prise en charge, l'évaluation de la situation de la personne ainsi que son accompagnement et son orientation.

Ces deux exemples n'épuisent pas l'ensemble des situations pouvant justifier un recours Dalo hébergement. L'absence de définition précise de critères par le législateur a pour conséquence d'ouvrir largement les situa-

(1) Article 2 - Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002.

(2) Article 3 - Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002.

tions pouvant donner lieu à un recours et à une reconnaissance. Il revient à la commission de médiation de se prononcer suivant le cas en fonction de l'urgence et de la situation du requérant.

■ La procédure de reconnaissance au titre du Dalo logement ou hébergement

► Saisine de la commission de médiation

Pour être reconnu au titre du Dalo logement ou hébergement, le requérant doit saisir la commission de médiation (comed) de son département (sauf situation particulière). La saisine de la commission de médiation, s'effectue grâce au formulaire CERFA n°15036*01 pour un recours logement et le CERFA 15037*01 pour un recours hébergement. Le formulaire doit être accompagné des pièces justificatives fixées par décret du Ministre en charge du logement et listées par le formulaire en fonction de la situation du demandeur et du motif invoqué. À réception de la demande, un accusé de réception est transmis au requérant.

► Instruction de la demande

Les délais d'instruction des commissions de médiation sont de :

- 3 mois pour une demande de logement au titre du Dalo logement dans les départements métropolitains et de 6 mois dans les départements d'outre-mer.
- 6 semaines pour une demande d'accueil dans une structure d'hébergement ou un logement de transition au titre du Dalo hébergement.

La commission reçoit du ou des bailleurs chargés de la demande, ou ayant eu à connaître la situation locative antérieure du demandeur, tous les éléments d'information sur la situation du demandeur et les motifs invoqués pour expliquer l'absence de proposition de logement. Elle reçoit également les informations des représentants des services sociaux qui sont en contact avec le demandeur, et des instances du plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ayant eu à connaître la situation de celui-ci. L'objectif est de rassembler les informations relatives à la situation particulière, aux besoins du requérant et aux obstacles que celui-ci a pu rencontrer dans l'accès ou le maintien dans un logement décent et indépendant.

► Décision de la commission de médiation (Comed)

La commission de médiation peut prendre 5 types de décision :

- **Reconnaissance au titre du Dalo logement ou hébergement.**
La décision indique qu'en cas de refus non justifié d'une proposition de logement ou d'hébergement adaptée, le requérant peut perdre le bénéfice de la décision le reconnaissant prioritaire au titre du droit au logement opposable.
- **Refus de reconnaissance au titre du Dalo logement ou du Dalo hébergement.**
La commission doit motiver sa décision. Le requérant dispose alors de la possibilité de contester la décision en déposant directement auprès de la comed un recours gracieux ou un recours contentieux pour excès de pouvoir devant un tribunal administratif.
- **Réorientation d'un recours logement vers un Dalo hébergement.**
La commission peut estimer qu'une proposition de logement n'est pas adaptée à la situation du requérant et l'orienter vers une proposition d'hébergement ou un logement de transition. Cette réorientation ne peut intervenir qu'au vu d'une évaluation sociale.
- **Réorientation d'un recours hébergement vers un recours logement.**
- **Sans objet.**

La commission peut qualifier le recours de « sans objet » lorsque le requérant a trouvé une solution de logement/hébergement avant le passage en commission, ou lorsqu'il n'y a plus lieu de statuer : départ du territoire, décès, etc. Le Haut Comité s'interroge sur la comptabilisation de ces « sans objets » parmi les décisions rendues par les commissions de médiation, tout comme sur les pratiques diverses que cette qualification peut recouvrir, et cela d'autant plus que le recours à cette pratique varie fortement d'un département à l'autre.

■ Le logement ou l'accès à l'hébergement des personnes reconnues au titre du Dalo logement ou hébergement

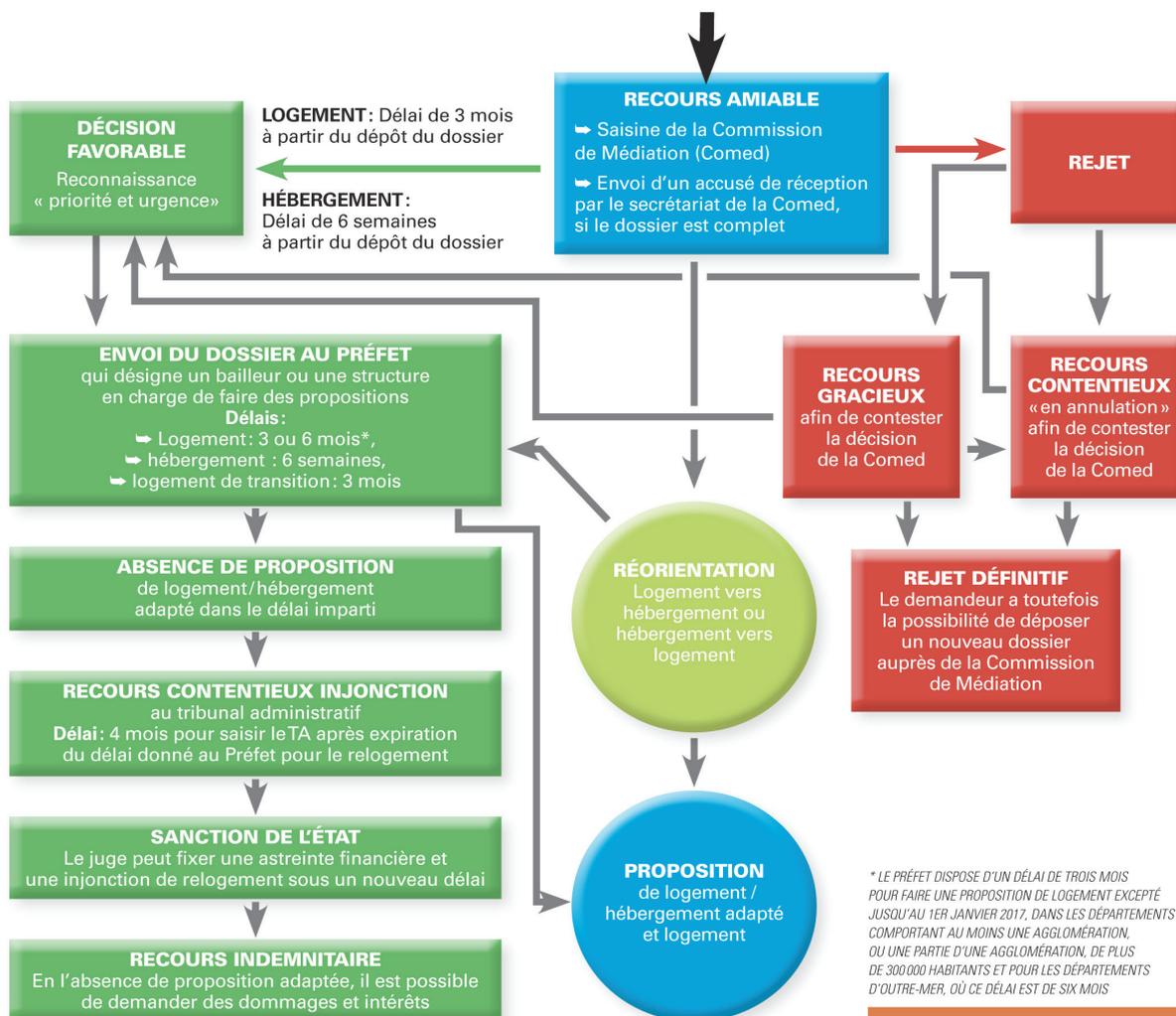
► L'accès à un logement dans le cadre du Dalo logement

Après décision de la commission de médiation, son secrétariat la fait parvenir au préfet. Le préfet dispose d'un délai de 3 mois à compter de la décision de la commission de médiation pour faire une proposition de logement au requérant. Ce délai est porté à six mois à titre dérogatoire dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'une agglomération de plus de 300 000 habitants, et dans les départements d'Outre-mer.

Le préfet propose un logement adapté aux besoins et aux capacités du requérant en tenant compte de :

- La taille et composition du foyer ;
- L'état de santé et aptitudes physiques ou handicaps des personnes qui vivront dans le foyer ;
- Le lieu de travail ou d'activité et la disponibilité des moyens de transport ;
- La proximité des équipements et services nécessaires aux besoins des personnes qui vivront dans le foyer ;
- Tout élément pertinent propre aux besoins et à la situation personnelle du demandeur ou des personnes composant le foyer.

▼ SCHÉMA RÉCAPITULATIF DE LA PROCÉDURE DALO



Le représentant de l'État dans le département définit le périmètre au sein duquel les propositions de logements doivent être situées, et le délai dans lequel celui-ci doit être logé. En Île-de-France, elles peuvent porter sur des territoires situés dans d'autres départements de la région après consultation du représentant de l'État territorialement compétent.

Le préfet désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande.

► **L'accès à un hébergement dans le cadre du Dalo hébergement**

A compter de la date de la décision de la commission de médiation, le préfet dispose d'un délai de 6 semaines pour faire une proposition d'hébergement. Ce délai peut être porté à 3 mois si la commission de médiation a préconisé l'obtention d'un logement de transition ou d'un logement-foyer.

Le représentant de l'État dans le département désigne le requérant au service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) afin de l'orienter vers un organisme disposant de places d'hébergement correspondant à ses besoins : hébergement stable, logement de transition, logement en foyer ou résidence hôtelière à vocation sociale.

■ **Les différents recours en cas de contestation de la décision de la comed ou de non obtention d'un logement ou d'un hébergement dans les délais légaux**

► **En cas de contestation de la décision de la commission de médiation, le requérant à la possibilité de déposer deux types de recours :**

- **Le recours gracieux devant la Comed.**

En cas de contestation de la décision d'une commission de médiation, le requérant dispose de la possibilité de déposer un recours gracieux. Celui-ci prend la forme d'un courrier signé par le requérant et adressé en recommandé au président de la commission de médiation exposant des arguments allant à l'encontre de la décision de la commission de médiation. Il doit être envoyé dans les deux mois à compter de la notification de la décision de la commission de médiation.

- **Le recours contentieux « en annulation » ou « pour excès de pouvoir » au tribunal administratif.** Dans le cas où le recours gracieux aboutit à un deuxième rejet implicite ou explicite, ou en l'absence de recours gracieux, il est possible de contester la décision de la comed auprès du tribunal administratif. Le délai de dépôt d'un tel recours est de 2 mois à partir de la notification de rejet du recours gracieux ou de la décision de la commission de médiation.

► **En cas de non accès à un logement ou un hébergement dans les délais légaux après la reconnaissance du requérant au titre du Dalo logement ou hébergement :**

- **Le recours contentieux « Injonction ».**

Le recours est ouvert si, étant reconnu prioritaire pour être logé ou hébergé d'urgence, le requérant n'a pas reçu, dans les délais (cf supra) une proposition adaptée de logement ou d'hébergement. Le recours doit être exercé dans un délai maximum de 4 mois à compter de la fin du délai imparti au préfet pour faire ses propositions de logement ou d'hébergement. Pour être recevable, il doit être accompagné de la décision de la commission de médiation reconnaissant le ménage comme étant prioritaire et devant être logé en urgence.

Le tribunal administratif dispose d'un délai de 2 mois à compter de sa saisine pour se prononcer. Il peut ordonner au préfet de loger le bénéficiaire reconnu au titre du Dalo dès lors qu'il constate que ce dernier a été désigné par une commission de médiation comme étant prioritaire et devant être logé en urgence, mais n'a pas obtenu de logement adapté à ses besoins. Cette injonction peut être assortie d'une astreinte.

Elle n'est pas versée au requérant mais, depuis 2011, alimente le Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL).

• **Le recours indemnitaire.**

Ce recours de droit commun est possible lorsque le requérant a été reconnu prioritaire par une comed mais n'a pas reçu de proposition adaptée de logement ou d'hébergement dans les délais prévus par la loi. Il peut être formulé directement, sans condition de délai, après la fin du délai laissé au préfet pour faire ses propositions de logement ou d'hébergement, ou faire suite à un recours contentieux auprès du tribunal administratif condamnant l'État à reloger sous astreinte. Avant de déposer un recours devant le juge administratif, le requérant doit demander au préalable, par un courrier décrivant et chiffrant les préjudices subis et envoyés en recommandé avec accusé de réception, une indemnisation au préfet. En cas de réponse négative ou d'absence de réponse dans un délai de 2 mois, le requérant peut saisir le tribunal administratif. Le recours indemnitaire vise à réclamer des dommages et intérêts à l'État, afin de réparer le préjudice matériel, moral et financier que subissent les personnes reconnues prioritaires mais n'ayant pas reçu de proposition de logement dans les délais légaux. Contrairement à l'astreinte des recours en injonction, le montant de l'indemnisation est versé directement au requérant.

LA PAROLE DES PERSONNES CONCERNÉES

Le DALO est une loi mais aussi un droit. Je me permets de vous adresser ces paroles brutes, mais malheureusement elles ne sont que le reflet de la réalité d'une personne qui est passée par ce processus du « droit au logement opposable ».

Le DALO est un droit mais paradoxalement on n'applique pas cette loi. J'ai constaté que malgré que cette loi existe, nous sommes toujours confrontés à des freins comme à des délais d'attente longs. Il est compliqué d'accéder à ses droits. Je suis bien consciente qu'il y a trop de demandeurs, pas assez de logements et qu'il y a très peu de constructions. Il y a

de plus en plus de priorités sur des priorités, ce qui nous rajoute des délais d'attente et écrase complètement le terme prioritaire. Le terme perd tout sens. On nous donne un droit, mais il a perdu sa portée. Ça donne le sentiment d'être immobilisé, d'être en otage entre l'accès au Dalo et l'attribution du logement. La personne doit s'inscrire dans un parcours de recours qui l'enfermera dans un très long délai d'attente et de multiples détours. On est comme prisonnier. On est là à attendre. On ne peut rien faire d'autre.

J'ai beau visionner les webinaires de différents intervenants sur la promotion ou la présentation de la loi Dalo, mais cela ne change rien de la complexité de cette loi. Ce droit est mal compris de ceux qui accompagnent et de ceux qui la subissent. Son processus donne très peu de place à un droit. On est tellement dans la technicité

.....

LE DALO DEVRAIT ÊTRE UN ACCÉLÉRATEUR. LE DALO SERT À FAIRE PATIENTER.

.....

qu'il est difficile de la connaître, de se l'approprier, et que l'on perd l'authenticité de ce droit. Quand j'entends certains promouvoir cette loi comme si elle était quand même réalisable... Mais on sait très bien que cela est possible dans la théorie mais loin, mais très loin dans la pratique sur le terrain. C'est pour cela que, parfois, ça sonne faux à mes oreilles et à celles des autres personnes concernées qui sont passées par cette loi... Je proposerai de simplifier l'accès à ce Droit. Le Dalo, c'est un droit fondamental. Si on veut vraiment que le Dalo fonctionne, il faut mettre

de l'argent public sur la table pour construire des logements.

Chacun sait la chance que c'est d'avoir un logement. C'est un droit qui permet de valider un besoin. Le DALO devrait être un accélérateur. Le Dalo sert à faire patienter. Dans la théorie, la loi pose un droit très clair, dans la théorie

on doit simplement appliquer la loi, mais elle ne concerne que quelques-uns dans la pratique. Ça me paraît éloigné des droits fondamentaux.

Enfin, le Dalo est détourné par les acteurs professionnels du logement (bailleurs ou/et décideurs) qui n'hésitent pas à l'utiliser pour se débarrasser des logements impossibles à louer aux locataires ou réservataires d'un contingent en les proposant aux personnes ayant le plus de difficultés financières. On demande aux personnes avec des difficultés ou ayant connu des ruptures de vie, de se contenter de ce qu'on leur donne parce que c'est mieux que rien. Comment se fait-il que la loi est de plus en plus en faveur des décideurs et qu'elle dessert les demandeurs ?

Mme Yasmina YOUNES,

membre du Haut Comité et du Conseil national des personnes accueillies et/ou accompagnées

Je saisis l'occasion qui m'est offerte aujourd'hui pour exorciser ma «peine» en mettant des mots sur les maux qui ont longtemps hanté mon esprit et alimenté mes insomnies. Et je n'ai en aucun cas à avoir honte ou encore à rougir de ces mots.

Des mots qui témoignent sans détour du dur combat que j'ai mené depuis tant et tant d'années pour me libérer et libérer mes enfants de certaines situations bancales et des obstacles rencontrés par la suite pour notre simple survie : obstacles d'origines institutionnels et discriminatoires. Des obstacles qui poussent beaucoup de personnes à la résignation, au défaitisme et à l'abandon. [...]

Ce combat m'a appris une leçon FONDAMENTALE, CAPITALE : c'est utopique de penser ou de croire que quelqu'un d'autre viendra vous aider si vous ne le faites pas par vous-même. Et comme le disait assez justement Margaret Mead : « Conti-

UNE GABEGIE SELON NOTRE FORMATEUR

Dans le «cadre» du CHRS ma famille a bénéficié d'une sous-location. Et en plus du montant du loyer payé pour celle-ci – environ 700 euros par mois – + ou - L'État débourse :

■ par an et par personne :
12390 euros

■ par mois : **1032,50 euros**

■ pour la famille par mois x5 :
5 162,50 euros

■ et pour 56 mois x5 162,50 :
289 100 euros.

Plus de 5 600 euros par mois dans une zone sensible

Mme Lou Jayne HAMIDA,

membre du Haut Comité et du Conseil national des personnes accueillies et/ou accompagnées

nuer à souffrir sans améliorer son sort n'est pas de la patience, c'est de l'ignorance!»

Or je n'étais pas ignorante.

Juste des fondations construites très jeune sur du sable mouvant comme la plupart des jeunes enfants ou adolescents placés.

Avec le temps j'ai pris mes responsabilités en me disant que certaines circonstances de la Vie avaient certes influencé la Personne que j'étais AVANT mais à partir de cette prise de Conscience, je serai responsable de ce que je deviendrai APRES... Et c'est ainsi que je me suis jetée dans le vide avec comme seul parachute ma foi naïve dans les lois de mon Pays d'adoption...

J'ai agi par respect à une certaine «discipline» que j'ai construite au fil des ans et perfectionnée ensuite dans le feu de l'action :

A pour **Ambition** (aspirer à une vie autonome et meilleure pour moi-même et mes enfants en brisant ce cycle infernal dans lequel je tournais en rond depuis tant d'années...)

D pour **Détermination** (ne jamais abandonner en restant dans la mesure du possible «Flegme»... ne pas paniquer ni céder aux chantages, aux intimidations, aux harcèlements des huissiers, à l'instrumentalisation de ma situation ...et à la peur. Oui surtout pas à la PEUR.)

O pour **Organisation** (réunir toutes les pièces relatives à ma situation. Se préparer psychologiquement et physiquement. Se soigner et proposer une aide aux enfants si besoin. S'entourer en sortant de mon isolement...)

D pour **Documentation** (étouffer mon dossier en m'appuyant sur des éléments tangibles : rapports. Arrêts, décisions, lois...)

A pour **Action** (considérée comme présomptueux par certains, mais j'ai agi...).

Et je pourrai terminer en disant **Finalisation**, l'étape en soi la plus difficile.

Malgré moi j'ai expérimenté toutes les juridictions en saisissant de nombreux dispositifs en m'appuyant sur tout l'arsenal législatif existant : JAF, JEX, TA, CE, CEDH, TS ... La coupe de l'injustice a été bu jusqu'à la lie : j'ai constaté bien tristement qu'en raison de ce que je suis, je n'ai que très peu de droit dans la pratique. [...]

J'ai lutté longtemps pour survivre Dignement et à la fin, je me suis retrouvée à la rue, expulsée *manu militari* le 5 avril 2016 avec mes 4 enfants et nos 3 chats à 16h30. Expulsée sous la pluie. Expulsée sans relogement.

Pourquoi ?

Certaines associations m'ont laissé entendre que je ne relevais d'aucun cadre car j'avais agi par moi-même !!! Une pantalonnade! Quelques jours de plus et c'est à nos cadavres que la Justice se serait adressée! J'en ai la ferme et l'intime conviction. [...]

En tombant très bas j'ai vu de près des réalités choquantes, terribles et horribles mêmes... une fois jetée à la rue, pour tenir le coup, je me suis mentalement extirpée du problème... j'ai bouché les oreilles devant les reproches et les plaintes de mes enfants. Mon cœur saignait. Mais, je me devais de garder le sourire, ma lucidité

et avancer... j'ai frappé à mille portes... toutes sont restées closes! [...] et j'ai tellement perdu! J'ai perdu ma mère, mes frères – le dernier a été brisé mentalement – mes neveux, grands ou petits, n'ont pas été épargnés non plus. Et moi, je ne veux pas voir l'avenir de mes enfants saccagé également. Or, le laxisme et le mépris de certains a détruit l'avenir de

mon fils aîné. Ses ailes ont été brisées avant même son envol. Et je refuse que la même chose se reproduise avec mes autres enfants car je n'ai pas mis des enfants au monde pour que l'un d'entre eux se lève à 4 heures du matin pour aller ranger le papier toilette dans les supérettes et... se faire insulter en prime! Et croyez-moi,

Je sais qu'il n'y en a pas dans toutes les comed... pourtant je les considère comme des gardes fous et il en faut pratiquement partout. Elles veillent au bon fonctionnement des commissions. Elles luttent contre les préjugés. Ces préjugés, c'est une réalité. Une réalité qui m'a été confirmée par la formation dispensée par l'association

Dalo en région Paca et à laquelle j'avais participé au mois de novembre 2021 en tant qu'observatrice.

Elle m'a permis de comprendre pourquoi j'ai été autant méprisée et que la plupart de mes dossiers ont été malmenés, négli-

gés, voire expédiés. Pour « tous » je n'étais qu'un simple dossier Dalo, un dossier insignifiant, le dossier d'une misérable de plus avec ses marmailles. C'est pourquoi j'ai mis 14 ans pour avoir accès à mon logement.

Oui; 14 ans!

Parce que je suis une femme seule avec 4 enfants.

Et beaucoup de bailleurs ont beaucoup de préjugés en pen-

.....
**LA LOI EST LÀ!
ELLE EST LÀ POUR TOUS!
IL NE SUFFIT PAS
DE LE DIRE, DE L'ÉCRIRE.
IL FAUT JUSTE L'APPLIQUER.**
.....

pour moi, il n'y a aucun sous-métier. A une certaine époque, j'ai exercé des jobs difficiles, pénibles. Mais je l'avais fait... Fait par respect à ma Dignité [...]

Aujourd'hui avec du recul, je constate sur les statistiques du Dalo que là où il y a le plus d'avis favorables, c'est dans les comed où les personnes concernées sont représentées.

LA BLESSURE N'EST RESSENTIE QUE PAR LA PERSONNE QUI EST BRULÉE.

- L'équilibre de ma famille a été gravement menacé.
- Mise en danger de l'ensemble de ma famille ainsi que de moi-même.
- Transformée en une proie, aussi bien pour la gente masculine... que pour mes propres congénères!...
- Livrée à la rue sans autre

- soutien que les 11 jours d'hôtel obtenus sous condition... car plus de budget— et encore le Policier chargé de l'expulsion a bataillé dur pour que je sois reçu à la MSD ce fameux 5 avril 2016.
- Risque de placement de mes 3 jeunes enfants évité.

- de justesse grâce à l'aide de mes amies.
- Complètement ruinée, gros préjudices également pour ma Propriétaire!
 - Interdite Bancaire pendant 5 ans – d'où l'impossibilité de prévoir un crédit quelconque pour les études des enfants comme ils le souhaitent.

- Scolarité de l'aîné des enfants complètement saccagée.
- Scolarisation de la fratrie perturbée dans tout son ensemble.
- Insertion Professionnelle compromise et repoussée et peut être anéantie... si on se réfère aux réalités.

sant qu'une femme seule avec des enfants, 4 garçons... la mère Dalton qui va arriver et qui va semer la zizanie dans tout le quartier. Or, ils se trompent ! Je suis seule, certes, mais j'ai élevé mes enfants avec une poigne de fer. – et excusez-moi du terme –...en les tenants par les cojones !

Or la loi est là ! Elle est là pour tous ! Il ne suffit pas de le dire, de l'écrire. Il faut juste l'appliquer. Autre chose, au CNPA, à EAPN, branche Française d'EAPN Europe, et dans d'autres instances auxquelles

je participe, nous avons déduit que pénaliser constamment l'Etat – dernièrement, nous avons constaté que les astreintes étaient de l'ordre de 38 millions d'euros – ce n'était pas la bonne manière. Ce n'est pas l'État qu'il faudrait condamner, mais plutôt, les bailleurs, entre autres, et puis les communes qui ne respectent pas les lois. Les bailleurs sont très très réticents, on l'a vu, par rapport au contingent préfectoral, d'ailleurs la plupart des relogements se font grâce au contingent préfectoral. Les bailleurs sont très réticents à

louer, à attribuer des appartements aux personnes dans des situations fragiles. Donc voilà ce que je voudrais.

Je voudrais aussi, par rapport au CNPA, qu'on passe d'une consultation, à une co-construction et au-delà à une co-gouvernance. Mettre les personnes concernées là où l'on parle d'elles. Ce serait une façon de faire évoluer ces pratiques. C'est indispensable, urgent. Je voudrais que le droit, la justice redonnent l'espoir à toutes celles et à tous ceux qui n'en ont plus [...]

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT

Institution gouvernementale, rattachée au Premier Ministre, le Haut Comité pour le Droit au Logement regroupe depuis la loi du 7 décembre 2020 sur l'accélération et la simplification de l'action publique⁽¹⁾, deux anciens comités.

D'une part, le Haut Comité pour le Logement des personnes défavorisées, créé par décret en 1992, à la demande de l'abbé Pierre. D'autre part, le Comité de suivi du Droit au Logement opposable (Dalo), créé en 2007 pour assurer le suivi du Dalo instauré par la loi du 5 mars 2007.

Le 1^{er} avril 2021, un décret d'application⁽²⁾ précise le fonctionnement et les missions du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du Droit au logement opposable, dit, Haut Comité pour le Droit au Logement.

Prenant la suite de ces deux comités, le Haut Comité pour le Droit au Logement exerce aujourd'hui une double mission : d'une part, faire toute proposition utile et nécessaire à l'amélioration des politiques du logement et de l'application du Droit au logement ; d'autre part assurer le suivi du Dalo. Le présent rapport s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de cette mission.

En effet, le Haut Comité se doit de remettre un (ou des) rapport(s) annuel(s) au Président de la République, au Gouvernement et au Parlement. Une partie de ce(s) rapport(s) doit porter sur le suivi du Dalo. L'autre partie aborde une question soulevée au sein du Haut Comité.

Fort de son indépendance, de sa liberté de parole et de son droit d'interpellation, le Haut Comité fait le lien entre l'État et ses services, les associations œuvrant pour le Droit au logement, l'hébergement et l'insertion, les bailleurs sociaux ainsi que les collectivités territoriales. Son activité de prospection, de veille et de conseil, lui permet de faire remonter les dysfonctionnements des politiques du logement et de l'application du Droit au Logement sur le territoire de la République française. Ils lui permettent également de faire des propositions et de mettre en avant les solutions possibles et/ou rencontrées visant à solutionner ces dysfonctionnements. Le Président et le Secrétaire général ont été nommés par décret du Président de la République du 5 juillet 2021. Les membres ont été nommés par arrêté de la ministre chargée du logement du 15 septembre 2021 (publié en annexe).

(1) Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique - Légifrance (legifrance.gouv.fr).

(2) Décret n°2021-386 du 01 avril 2021 relatif au Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable.

SYNTHÈSE

15 ANS APRÈS LA LOI DALO - UN NÉCESSAIRE RAPPEL À LA LOI

Le Haut Comité pour le Droit au Logement présente son rapport *15 ans après la loi Dalo – un nécessaire rappel à la loi (bilan chiffré 2008-2020)*, premier bilan de l'application du Droit au logement opposable (Dalo) depuis le *Bilan chiffré du Droit au Logement Opposable 2008-2016*. La loi Dalo a fait évoluer les pratiques des acteurs pour améliorer l'accès au logement des publics prioritaires. Avec ce rapport, le Haut Comité pour le Droit au Logement se propose de revenir, en général, sur l'application du Dalo depuis 2008 et, en particulier, sur sa mise en œuvre en 2020, en temps de Covid. Pour mener à bien ce bilan global de l'application du Dalo dans les différents départements en France, le Haut Comité articule son rapport en 4 temps.

- **Le dépôt du recours** – depuis 2008, 1 029 958 recours Dalo logement ont été déposés, dépassant en 2020 le million de recours. Alors que le nombre de recours augmente chaque année depuis 2016, il baisse en 2020, année marquée par la crise du Covid, faute d'accompagnement.

- **L'instruction des recours par les commissions de médiation (comed)** – depuis 2008, 333 848 ménages ont été reconnus prioritaires au titre du Dalo (PU Dalo). En 2020, seulement 29 191 ménages ont été reconnus. Ils étaient 34 466 en 2019. Cette diminution découle de la baisse du nombre de recours et de la suspension ou du retard de certaines comed. Au-delà des seules difficultés liées au Covid, la loi Dalo peine encore à être respectée. Les écarts entre les taux de décisions favorables par département posent la question de l'égal accès au Droit. Ils interrogent sur les applications restrictives des critères de reconnaissance établis par le législateur ou l'intégration du manque de logements dans les décisions des diverses comed, en particulier dans les zones tendues.

- **L'accès au logement** – depuis 2008, 207 399 PU Dalo se sont vus attribuer un logement. Pour la seule année 2020, 18 208 ménages PU Dalo y ont accédé. Pour la première fois depuis l'adoption de la loi Dalo, le nombre de logements attribués en CALEOL aux ménages PU Dalo a diminué. En parallèle, le taux d'accès au logement par rapport aux nombres de décisions favorables a poursuivi sa baisse, si bien qu'en 2020, 77 684 ménages PU Dalo attendent toujours une proposition de logement, et cela depuis 1 à 13 ans. L'immense majorité de ces ménages se concentrent dans les 18 départements connaissant une tension croissante sur leur marché du logement et un nombre toujours plus important de personnes sans domicile ou en situation de mal-logement : les 8 départements d'Île-de-France, les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes, le Var, le Rhône, la Gironde, l'Hérault, la Haute-Garonne, le Pays-de-la-Loire, la Haute-Savoie et la Réunion. Le manque de logements sociaux à bas loyers est le principal écueil rencontré dans la mise en œuvre du Dalo. Mais ce n'est pas le seul. Tout d'abord, bien que la loi Égalité et Citoyenneté (2016) ait élargi les obligations d'attribution de logements sociaux, pesant sur l'État et sur Action Logement, aux collectivités territoriales et aux bailleurs sociaux sur leurs contingents non réservés, les logements prévus ne sont pas pleinement mobilisés. Si le contingent préfectoral est globalement bien utilisé, la mobilisation des autres contingents est insuffisante. Il est primordial de s'assurer que les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et surtout Action Logement respectent le seuil plancher de 25% d'attribution de logements sociaux aux publics prioritaires, au premier rang desquels les ménages PU Dalo. Dans ce rapport, le Haut Comité insistera particulièrement sur la nécessaire application, par Action Logement des seuils imposés, et ce depuis 2009 avec la loi Molle ! Ce focus semble d'autant plus important qu'Action Logement dispose d'un potentiel de logements qui permettraient de loger les ménages

reconnus au titre du Dalo. La mobilisation de ces logements est un réel enjeu dans les territoires tendus tel que les Bouches-du-Rhône. Par ailleurs l'ancienneté de l'obligation, l'existence de données partielles, fournies par l'Ancois, et l'exemple parisien, où la mobilisation de logements par Action Logement a été une réussite, expliquent également cette insistance particulière.

Plus généralement, le manque relatif de données fiables sur le logement des ménages PU Dalo et sur la mobilisation réelle des différents contingents fragilise aussi le suivi et l'effectivité du Dalo.

● **Les recours** - le bilan chiffré du Dalo expose les données des différents types de recours. En 2020, 4 090 ménages ont obtenu satisfaction dans leur contestation de la décision de la comed ayant instruit leur dossier que ce soit suite à un recours gracieux ou contentieux en excès de pouvoir. L'État, lui, a été sanctionné 8 897 fois (recours en injonction et indemnitaires) pour ne pas avoir logé dans les délais légaux les ménages PU Dalo. Ces sanctions interviennent alors que le recours au juge est plutôt faible. Celles-ci restent donc peu nombreuses au regard du nombre de ménages en attente de logement. Elles montrent l'ampleur du non-respect de l'obligation de résultat introduite dans la loi.

Le Haut Comité aborde également, dans chacune de ces quatre parties, le Dalo hébergement. Le constat est préoccupant. Le Dalo hébergement est chaque fois plus remis en question : manque de données fiables, non-recours croissant, non reconnaissance des requérants en situation irrégulière, faible accueil après reconnaissance... Certes, la mobilisation sans précédent de l'État en termes d'hébergement pour faire face à la situation d'urgence soulevée par le Covid peut expliquer en partie le délaissement du Dalo hébergement en 2020. Toutefois, cela ne saurait masquer son déclin structurel.

Ainsi, l'effectivité du Dalo est aujourd'hui remise en cause. De potentiels prioritaires au titre du Dalo se trouvent exclus de la reconnaissance ; des prioritaires reconnus au titre du Dalo sont empêchés d'accéder au logement ou à l'hébergement. Souvent, cette exclusion tient au non-respect de la loi... C'est pourquoi, avec ce rapport, le Haut Comité pour le Droit au Logement, propose un rappel à la Loi ; un rappel du cadre juridique s'appliquant au Dalo. L'inscription du Dalo dans les textes est une chose. **15 ans après, il s'agirait de respecter ce Droit et de le faire respecter effectivement et également sur tous les territoires de la République, y compris dans les Outre-Mer trop souvent oubliés.**

Le Haut Comité formule plusieurs propositions (synthétisées page 35 et suivantes) afin d'assurer l'application de la loi et de renforcer notamment l'effectivité de la loi Dalo. Parmi toutes ces propositions, il demande notamment que la loi Dalo, en particulier les délais de recours, soit appliquée de manière égale sur le territoire, dans les Outre-Mer comme en métropole et qu'elle soit enfin étendue à Mayotte. Pour garantir l'accès au Droit, le Haut Comité appelle à la mise en place d'un plan contre le non-recours et d'une campagne nationale d'accompagnement et d'information sur le Dalo. Plusieurs propositions visent à lutter contre toute pratique restrictive et l'inégal traitement des recours en commission de médiation. Puis, afin d'assurer l'égal accès au logement et à l'hébergement, il demande que soit assuré et renforcé le suivi et le respect des objectifs d'attribution et qu'en cas de manquements, le préfet remplisse son obligation de substitution. Il propose également la création d'une sanction financière spécifique en cas de carence constatée par l'Ancois des bailleurs sociaux, dans l'atteinte des objectifs d'attribution des logements sociaux aux ménages reconnus Dalo. Une adaptation de l'offre à la demande de logement et d'hébergement et une meilleure prise en compte des demandeurs seraient aussi bienvenues. Enfin, il formule une série de propositions concernant les recours gracieux et contentieux : il s'agit de remettre au centre les personnes, par exemple en leur reversant directement le produit des astreintes des recours en injonction ou encore en renforçant le contradictoire au profit des requérants dans la procédure amiable. Derrière chaque recours Dalo, il y a une histoire de vie, non-linéaire, faite de ruptures... L'absence de logement a des conséquences dramatiques, économiques, sociales, sanitaires et surtout humaines sur chacune de ces vies. L'État doit fournir les moyens humains et financiers permettant d'appliquer la loi sur le Droit au logement opposable et répondre à l'obligation de résultat qui lui incombe.

15 ANS APRÈS LA LOI DALO, UN NÉCESSAIRE RAPPEL À LA LOI PROPOSITIONS DU HAUT COMITÉ

Le tableau ci-dessous propose une synthèse des principales mesures portées par ce rapport avec :

- d'une part, un rappel à la loi : la colonne de gauche rappelle l'essentiel du cadre juridique relatif à l'effectivité de la loi Dalo et demande à ce qu'il soit enfin RESPECTÉ (vous trouverez en annexe un tableau récapitulatif de l'essentiel des textes ici mentionnés).
- d'autre part, une série de propositions ayant pour objet le renforcement de l'effectivité de la loi Dalo (colonne de droite). Ces différentes propositions sont développées tout au long de ce rapport. La pagination renvoie aux paragraphes traitant tout spécifiquement de ces propositions.

RESPECTER LE CADRE JURIDIQUE DE LA LOI DALO

RENFORCER L'EFFECTIVITE DE LA LOI DALO

APPLIQUER LE DALO SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DE LA REPUBLIQUE

Appliquer le droit au logement opposable posé à l'article L. 300-1 du CCH de manière égale sur le territoire, dans les Outre-mer comme en métropole : appliquer la loi Dalo à Mayotte et harmoniser les délais de recours (p109-110)

ACCES DU DROIT

Respecter les obligations d'information sur le Dalo prévues par **l'article L.441-2-3-2 du CCH**

- Mettre en oeuvre une campagne nationale d'information afin de lutter contre le non-recours (p21)
- Mettre en place le plan de lutte contre le non-recours proposé dans le rapport Dalo Hébergement (p21)
- Assurer un financement pérenne et stable des permanences associatives pour le Dalo et ainsi lutter contre le non-recours (p21 et p54)
- Inscrire pleinement dans la loi Dalo le critère de personne en situation de handicap dans un logement non adapté (p38 et p62)

RESPECTER LE CADRE JURIDIQUE
DE LA LOI DALO

RENFORCER L'EFFECTIVITE
DE LA LOI DALO

INSTRUCTION DES COMED : GARANTIR L'EGALITE DE TRAITEMENT DES REQUERANTS

Respecter le cadre juridique relatif aux fonctionnements des comed notamment prévues par **l'article L.441-2-3 I du CCH**

- S'assurer que l'ensemble des membres des commissions de médiation et plus particulièrement les présidents de comed soient formés au droit administratif, au droit au logement opposable et à la lutte contre les discriminations.
- Encadrer, dans les territoires sous tension, la nomination des présidents de comed en permettant au Haut Comité d'émettre un avis simple sur cette dernière.
- Mettre à l'étude, la possibilité d'indemnisation des présidents de commission de médiation des territoires sous tension ainsi que des membres du CNPA siégeant en comed. (p63)

Respecter le cadre juridique relatif à la recevabilité et l'éligibilité des recours Dalo Logement (**article L.441-2-3 II du CCH**) et Dalo Hébergement (**article L.441-2-3 III du CCH**)

- Harmoniser les pratiques des comed afin de garantir l'égalité de traitement des requérants, en sensibilisant les membres sur les préjugés et les discriminations et en luttant contre les pratiques restrictives. Encourager pour cela la formation. Surtout, publier un nouveau guide de bonnes pratiques, en lien avec la DHUP, à l'intention des membres des commissions de médiation et des services. Accompagner cette publication d'une instruction ministérielle demandant l'application de ce guide. (chapitre 2 : p44-45, 55-63, 65-67).
- Accroître les moyens octroyés, d'une part, à la DHUP en charge du pilotage du Droit au logement opposable et, d'autre part, aux services en charge de l'instruction des recours Dalo (p19)

RESPECTER LE CADRE JURIDIQUE
DE LA LOI DALO

RENFORCER L'EFFECTIVITE
DE LA LOI DALO

ACCES AU LOGEMENT ET À L'HÉBERGEMENT :
GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Respecter les obligations d'attributions des logements sociaux aux ménages reconnus Dalo prévus par **l'article L. 441-1 du CCH**.

■ Suivre, respecter les objectifs, contrôler et sanctionner la carence en particulier pour Action logement (L. 313-26-2 et L 313-35 du CCH).

Respecter les obligations de suivi des objectifs (prévues notamment par l'article **L. 441-1 du CCH**)

■ Fiabiliser les systèmes d'information de la demande de logement social, du suivi du Dalo et des publics prioritaires et renforcer le suivi du logement des ménages reconnus au titre du Dalo. Garantir l'interfaçage des différents systèmes d'information, une nécessité pour mieux suivre l'effectivité du Droit au logement opposable (p19 et p101-102)

Respecter les objectifs d'attributions des logements sociaux aux ménages reconnus au titre du Dalo prévus par l'article **L. 441-1 du CCH**, en particulier pour Action logement (**L. 313-26-2 et L. 313-35 du CCH**): 100% du contingent préfectoral de logements sociaux et 25% du contingent de logements sociaux d'Action logement, des collectivités territoriales et du parc non réservé des bailleurs sociaux doivent être attribués en priorité aux ménages reconnus Dalo et, à défaut, aux publics prioritaires. Il est rappelé que les objectifs sont conçus comme des planchers.

■ Rappeler aux préfets de veiller à la mobilisation des contingents de logements dédiés prioritairement aux ménages Dalo au niveau des objectifs planchers (p90-97)

Respecter les pouvoirs de substitution du préfet en cas de carence dans l'atteinte des objectifs d'attributions des logements sociaux aux ménages reconnus Dalo (**article L. 441-2-3 - du CCH**): le préfet peut procéder aux attributions manquantes en cas de carence

■ Rappeler aux préfets d'appliquer leur obligation de substitution : en cas de carence, le préfet doit obligatoirement procéder aux attributions manquantes (p97)

Respecter les dispositions relatives aux sanctions en cas de non-respect des règles d'attribution des logements sociaux conformément à **l'article L. 342-14 du CCH**: des sanctions pécuniaires à l'égard des organismes de logement social et d'Action logement peuvent être prononcées en cas de non-respect des objectifs d'attribution des logements sociaux

■ Inscrire dans les contrôles périodiques de l'An-cols la vérification systématique de l'atteinte des objectifs d'attributions planchers de logements aux ménages Dalo par les organismes de logement social et Action Logement et proposer des sanctions en cas de non-respect des règles d'attributions des logements sociaux (p95-97)

RESPECTER LE CADRE JURIDIQUE
DE LA LOI DALO

RENFORCER L'EFFECTIVITE
DE LA LOI DALO

ACCES AU LOGEMENT ET HÉBERGEMENT :
GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Respecter la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement (**article 1**): Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'adaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Respecter et appliquer la loi sur les réquisitions pour la mise en oeuvre du droit au logement (**articles L 641-1 à L 641-14 du CCH**)

Respecter la circulaire du 26 octobre 2012 demandant au préfet de veiller au relogement des ménages reconnus au titre du Dalo avant que n'intervienne leur expulsion

Respecter l'article L 441-2-3 III du CCH relatif au recours Dalo hébergement

- Produire au moins 150 000 logements sociaux par an dont 90 000 logements très sociaux (PLAI et PLAI adapté) et 80 000 logements sociaux de droit commun (PLUS) (p70)
- Mettre en place une programmation pluriannuelle de revalorisation progressive des APL. Cette programmation doit permettre un rattrapage de 6 ans d'inflation, introduire une indexation annuelle sur l'inflation et un doublement du forfait charge et supprimer le mois de carence. (p68)
- Remettre le demandeur au coeur de l'attribution (accompagnement conditionné à l'adhésion de la personne concernée, légitimité du refus, location active...) (p90 et p98-100)

■ Rappeler aux préfets la stricte observation de la circulaire du 26 octobre 2012 en particulier au moment de la sortie de la trêve hivernale 2022 (p 87-88)

■ Pérenniser les places d'hébergement pour la sortie de la trêve hivernale 2022 (p 20 et p 47)

■ Poursuivre la mobilisation du parc privé pour le logement et l'hébergement des ménages reconnus au titre du Dalo (p 68-70)

RESPECTER LE CADRE JURIDIQUE
DE LA LOI DALO

RENFORCER L'EFFECTIVITE
DE LA LOI DALO

RECOURS GRACIEUX ET CONTENTIEUX

Respecter le contradictoire lors de l'édiction des décisions administratives prévues par **l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.**

■ Installer le contradictoire oral dans les comed dans le cadre de l'examen des recours gracieux de contestation des décisions afin de replacer la personne au centre du dispositif, d'améliorer l'effectivité du Droit au logement et de limiter le recours contentieux. (p 106 et 114)

■ Garantir l'accès au juge pour le contentieux du recours Dalo en injonction : la suppression de l'audience, généralement favorable aux requérants en ce qu'elle leur permet d'exposer pour la première fois leur situation et d'accélérer le traitement des affaires doit être strictement encadrée et ne pas devenir systématique (p114)

■ Développer l'accompagnement dans le logement par une stabilisation de manière pérenne du financement du FNADVDL par son intégration au BOP 177 via une augmentation à hauteur des besoins conformément aux préconisations de la Cour des comptes. (p 100)

■ Verser l'astreinte Dalo au requérant : réformer la procédure spécifique en injonction du Dalo (suite à l'absence de proposition de logement) en posant le principe du versement de l'astreinte directement au requérant pour renforcer l'effectivité du Dalo et rendre le dispositif compréhensible pour le requérant. (p 100)

POINT MÉTHODOLOGIQUE

FAIRE LE SUIVI DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

■ Sources des données

La majorité des données utilisées pour le suivi de l'application de la loi Dalo est issue de l'infocentre Info-Dalo de l'application ComDalo, gérée par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et du paysage (DHUP) du Ministère en charge du Logement. Pour la préparation et la rédaction de son rapport, le Haut Comité s'est appuyé sur des extractions de cet infocentre correspondant à différents tableaux :

- **les tableaux «TS1» de 2008 à 2020** reprenant tous les chiffres de l'activité de la période sur les recours déposés, les décisions des commissions de médiation et leur mise en œuvre ; ces tableaux distinguent les recours logement des recours hébergement.
- **les tableaux de synthèse «TS2» de 2008 à 2020** reprenant les données du «TS1» pour les recours logement en y ajoutant des précisions sur l'accès au logement, notamment sur les contingents utilisés et le recours gracieux.
- **les tableaux de synthèse «TS3» de 2008 à 2020** reprenant les données du «TS1» pour les recours hébergements en y ajoutant des précisions sur l'accès à l'accueil, notamment sur les contingents utilisés et le recours gracieux.
- **les tableaux de synthèse «TS4» de 2008 à 2020** comportant des informations sur les profils des requérants ; ces tableaux donnent des indications tantôt sur l'ensemble des requérants (logement et hébergement), tantôt sur les seuls requérants Dalo logement.
- **les tableaux de synthèse «TS5» de 2008 à 2020** comportant des informations sur les motifs invoqués par les requérants ayant déposé un recours Dalo logement, ayant été reconnus favorables au titre du Dalo et ayant été logés (ou hébergés dans le cas des requalifications) suite à offre.
- **les tableaux de synthèse «TS5 bis» de 2008 à 2020** comportant des informations sur les motifs retenus par les commissions de médiation (comed) ; ces tableaux indiquent les motifs retenus au moment de la décision favorable et les motifs ayant permis la reconnaissance au titre du Dalo des ménages accédant au logement suite à offre.
- **les tableaux «TL» de 2008 à 2020** reprenant les données relatives aux décisions favorables et détaillant l'accès au logement en cohorte.

Chacun de ces tableaux nous fournit des données au niveau départemental, régional et national.

Afin de mener à bien ce rapport, le Haut Comité s'est appuyé pour le contentieux du Dalo sur les données transmises par le Conseil d'État. Ces dernières nous renseignent sur l'état des recours contentieux Dalo en 2020. Le Haut Comité s'est également appuyé sur une série d'études et d'enquêtes telles les enquêtes de l'Ancols, de l'USH ou de l'INSEE. Ces enquêtes seront sourcées dans le corps de ce rapport. Nous remercions les auteurs pour la richesse et la qualité des documents.

■ Méthodes et terminologie

- ▶ Par ce rapport, le Haut Comité entend faire le bilan de la mise en œuvre de la loi Dalo qui permet aux

demandeurs, dans et sous les conditions présentées ci-dessus, de déposer ce que nous appellerons de manière générale « un recours Dalo ». Ce « recours Dalo » peut prendre la forme de deux procédures :

- **le Dalo logement ;**
- **le Dalo hébergement** (certains acteurs parlent de DAHO ; toutefois, le terme n'apparaissant pas dans la loi, le Haut Comité préfère parler de Dalo hébergement afin que ce dernier soit toujours bien relié à la loi Dalo et aux jurisprudences relatives au Droit au logement opposable.)

Dans les deux cas, il s'agit bien d'un recours Dalo mais les conditions de recevabilité du recours, les motifs invocables et les implications (accès à un logement pour l'un et accueil dans une structure d'hébergement ou logement dans un logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière pour l'autre) sont différents. C'est pourquoi nous en faisons une analyse majoritairement séparée au cours de ce rapport.

► Dans ce rapport, le Haut Comité a tenu à faire, dans la mesure du possible, un suivi multiscalaire (suivi national, et quand cela est pertinent, régional et départemental).

Pour plus de clarté, le Haut Comité, suivant en cela la DHUP, procède à une classification des différents départements français. Ces derniers sont définis tout au long de ce rapport en fonction de trois types de profil :

- **les départements à « forte activité » enregistrant plus de 1 000 recours Dalo par an.**
- **les départements à « activité soutenue » enregistrant entre 120 et 999 recours Dalo par an.**
- **les départements à « activité modérée » enregistrant moins de 120 recours par an.**

► Dans son suivi de la reconnaissance au titre du Droit au logement opposable (chapitre 2), le Haut Comité étudie la question des taux de décisions favorables.

Différentes méthodes sont employées pour calculer ce taux. Pour la DHUP, ce taux est le quotient du nombre de décisions favorables et de requalifications Dalo logement en Dalo hébergement sur le nombre de recours avec décisions.

Le Haut Comité a fait le choix de calculer ce taux en divisant uniquement le nombre de décisions favorables par le nombre de recours avec décision des comed. Nous avons fait le choix de ne pas assimiler les requalifications des recours logement en recours hébergement à des décisions favorables. Le demandeur, qui à l'origine voulait être reconnu prioritaire et à loger d'urgence, se retrouve certes reconnu prioritaire mais à accueillir en urgence. Même si les requalifications sont, en théorie, fondées sur une note sociale, elles ne permettent pas de répondre favorablement à la demande première du requérant. C'est cette considération qui explique le choix du Haut Comité.

Notons que ce calcul pourrait être encore différent. Effectivement, sont compris dans les recours avec décisions les recours ayant fait l'objet d'une décision favorable, d'une requalification, d'un rejet, mais aussi ayant été qualifiés de « sans objet » (soit parce qu'une solution de logement a été trouvée, soit pour toute autre raison tel un décès, un changement de territoire...). Ces « sans objet » ne sont pas de réelles décisions mais seulement le constat d'une situation ne rendant plus nécessaire l'instruction du recours. Il serait donc tout à fait légitime de les soustraire aux recours avec décisions.

Si le Haut Comité ne procède pas à ce calcul, pour le moment, c'est que ces « sans objet » restent difficiles à objectiver et pourraient relever de pratiques diverses. D'ailleurs, leur concentration dans quelques départements seulement, nous incline à penser qu'il pourrait s'agir de pratiques visant à restreindre la reconnaissance au titre du Dalo. Ces « sans objet » interpellent donc le Haut Comité. Dans les années à venir, il serait nécessaire d'étudier et d'objectiver ce qui se trouve derrière et pourquoi, en l'état actuel, ils sont assimilés par les outils de suivi statistique à des décisions favorables. Cette question est d'autant plus importante qu'ils viennent gonfler artificiellement le nombre de recours avec décision.

► La loi Dalo a imposé à l'État, en la personne des préfets, une obligation de résultat : le logement ou l'hébergement de tous les prioritaires reconnus au titre du Droit au logement opposable. Ce rapport porte donc une

attention toute particulière **au nombre** de logement/accueil et **au taux** de logement/accueil par rapport au nombre de décisions favorables (chapitre 3).

Dans ce rapport, il s'agit donc de faire le suivi de la loi Dalo. Afin de mesurer la mise en œuvre de l'obligation de résultat et la mobilisation de l'État et des autres réservataires dans l'application de cette loi, le Haut Comité, a décidé de faire le suivi, non pas de l'ensemble des ménages Dalo logés ou accueillis, mais des seuls ménages logés ou hébergés suite à offre de logement/hébergement adapté. Ainsi, lorsque nous parlons dans ce rapport d'accès au logement ou à l'hébergement, nous nous référons à l'accès au logement ou à l'hébergement suite à offre, sauf précisions contraires.

Maintenant, concernant le logement, le Haut Comité se doit de signaler une certaine complexité dans le suivi. Effectivement, le logement fait l'objet de deux types de suivi :

- **le suivi en activité** : il fait le point sur l'accès au logement sur une année, sans considération de la date de la décision Dalo. Si ce suivi donne une image fictive du rapport annuel entre nombre de décisions favorables et nombre de logements suite à offre, il a pour mérite de mettre en lumière l'évolution parallèle du nombre de décisions favorables rendues et du nombre d'accès au logement pour une année donnée. Cela permet de faire le suivi de l'évolution annuelle de la mobilisation relative de logements pour les ménages reconnus au titre du Dalo.
- **le suivi en cohorte** : chaque ménage restant à loger est imputé sur l'année où la décision de reconnaissance au titre du Dalo a été prise. (Ainsi, si en 2020, un ménage reconnu Dalo en 2017 accède au logement, c'est le nombre de ménages logés en 2017 qui sera revalorisé de 1).

■ Plus de moyens, pour un meilleur suivi

Le Haut Comité a donc pour mission d'assurer le suivi du Droit au logement opposable. Toutefois, ce suivi est complexifié par un renseignement parfois lacunaire de l'outil de suivi et un manque de fiabilité de certaines données, notamment celles relatives à l'accès au logement et à l'hébergement. Alors que le logement ou l'hébergement des ménages reconnus au titre du Dalo reste le cœur du Droit au Logement opposable il est difficile de contrôler la bonne mise en œuvre de ce Droit. Effectivement, les données disponibles restent insuffisantes : les données relatives à l'hébergement ne sont pas fiables ; nous ne disposons pas de réels outils de suivi du logement des ménages prioritaires au titre du Dalo sur les différents contingents ; les sommes totales de ménages logés suite à offre ou restant à loger entre 2008 et 2020 diffèrent entre le suivi en cohorte et le suivi en activité...⁽¹⁾

Le Haut Comité est bien conscient de ces limites. Cela est une source de préoccupation quant à la connaissance fine des demandeurs Dalo et des suites données à leur recours. Toutefois, malgré ces failles et incertitudes, les données permettent d'esquisser un premier bilan et de faire ressortir les principales tendances. C'est ce à quoi s'attelle ce rapport. Par ailleurs, le Haut Comité se refuse, sous prétexte d'un manque de données, à abandonner le suivi du Droit au logement opposable et à laisser dans l'ombre la situation des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo. Si limites il y a, elles ne doivent pas empêcher le Haut Comité d'assurer sa mission de suivi du Droit au logement opposable. Mais, en vue d'une appréciation plus fine et plus fiable de l'application du Dalo, **le Haut Comité soutient le projet d'une refonte de l'application ComDalo sous la direction de la DHUP**. Cette refonte doit permettre une modernisation des actuels outils statistiques, un meilleur contrôle des données inscrites et un meilleur interfaçage de ComDalo avec le SNE, le SYPLO et le SI-SIAO afin de pallier au manque de renseignements. Cette refonte doit s'accompagner d'une augmentation des moyens mis à disposition de la DHUP, en charge du pilotage de la politique du Droit au logement opposable, afin qu'elle puisse garantir la meilleure mise en œuvre possible du Dalo, dont l'État reste le garant.

(1) Voir le point méthodologique complémentaire p. 94, faisant la liste synthétique des difficultés et failles statistiques rencontrées et complexifiant le suivi du Dalo.

(1)

L'ACCÈS AU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

I. Les recours déposés

Si le nombre de recours Dalo logement et hébergement déposés chaque année a connu des évolutions distinctes, en 2020, les recours logement comme hébergement déposés ont diminué. Le contexte

EN 2020 LE SEUIL DU MILLION

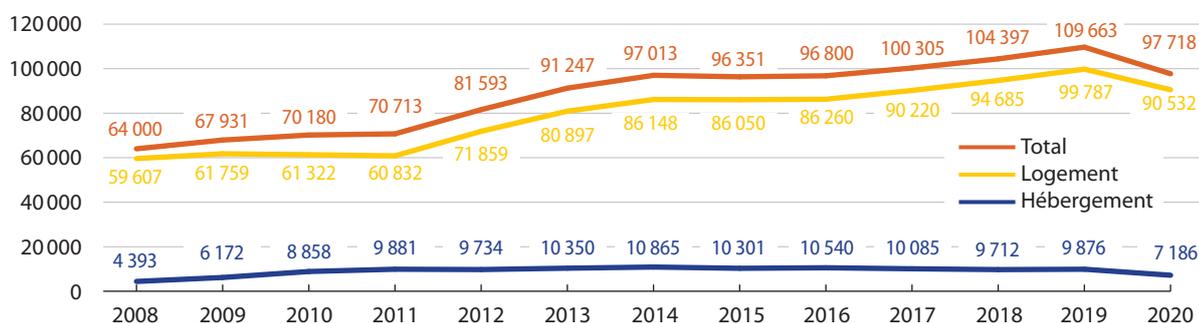
DE RECOURS DALO LOGEMENT

A ÉTÉ FRANCHI.

sanitaire explique en grande partie cette évolution. Cependant, la crise du Covid ne doit pas venir masquer des dynamiques de plus long terme : d'une part, une tendance à la baisse du nombre de recours Dalo hébergement depuis 2014, d'autre part, l'importance du non-recours et enfin une répartition inégale des recours sur le territoire.

A. L'évolution du nombre de recours déposés entre 2008 et 2019

▼ NOMBRE DE RECOURS REÇUS PAR AN



a) Le Dalo logement.

Après une hausse progressive du nombre de recours déposés entre 2008 et 2014, le nombre de recours connaît une certaine stagnation. Puis, entre 2016 et 2019, nous constatons une hausse progressive du nombre de recours Dalo logement déposés. Si en 2016 le nombre de recours se montait à 86 260, ce nombre atteint 99 787 en 2019 (soit une hausse de 15,7%, représentant une augmentation moyenne annuelle de 4 512 recours).

EN 2017, LE NOMBRE DE RECOURS LOGEMENT

ET HÉBERGEMENT CUMULÉS DÉPOSÉS PASSAIT

POUR LA PREMIÈRE FOIS LA BARRE

SYMBOLIQUE DES 100 000 RECOURS.

b) Le Dallo hébergement.

Le nombre de recours hébergement a connu une forte hausse entre 2008 et 2011 (il fait plus que doubler sur la période). Une légère baisse est intervenue entre 2011 et 2012. Puis, une légère hausse entre 2012 et 2014. Depuis lors, le nombre de recours Dallo hébergement ne fait que baisser, passant de 10 865 en 2014 à 9 876 en 2019. Alors qu'entre 2016 et 2019, le nombre de recours Dallo logement augmente de 15,7%, le nombre de recours Dallo hébergement chute de 6,3%, soit une baisse moyenne de 330 recours par an.

B. Le Dallo en 2020

En 2020, le nombre de recours déposés s'élève à 97 718 (- 10,9 % par rapport à 2019).

Les recours logement sont passés de 99 799 en 2019 à 90 532 en 2020 (-9,3 %).

Les recours hébergement, eux, sont passés de 9 874 en 2019 à 7 186 en 2020 (-27,24 % !).

Les recours logement restent prépondérants. En 2020, ils représentent 93 % des recours Dallo.

La diminution du nombre de recours prend sa source dans le contexte sanitaire particulier de 2020 avec l'épidémie de Covid-19. Outre l'inertie générée par l'épidémie, les confinements et restrictions ont compliqué voire rendu impossible l'accès à l'information, à l'accompagnement, aux permanences... pourtant si nécessaires pour épauler et guider les requérants dans leurs démarches.

Concernant les recours hébergement, il ne faut cependant pas perdre de vue que la baisse n'est pas uniquement dû au contexte sanitaire : cette baisse est continue depuis 2014. Cette dynamique interpelle et alarme le Haut Comité. Nous pourrions nous en réjouir si cette baisse s'accompagnait du logement des ménages hébergés dans le cadre de la stratégie du Logement d'Abord. Or, les besoins en hébergements sont en perpétuelle progression. Alors, pourquoi si peu de recours hébergement ?

EN 2020, LES RECOURS

DALO HÉBERGEMENT

ONT CHUTÉ

DE 27,24%

Soulignons encore que l'état d'urgence sanitaire explique aussi en partie la diminution du nombre de recours Dallo hébergement en 2020. En effet, pour faire face à l'épidémie, l'État a décidé d'ouvrir puis de pérenniser 43 000 places en hébergement jusque fin mars 2022. Cet effort déployé dans l'hébergement a permis d'accueillir un nombre sans précédent de personnes, réduisant consécutivement la nécessité de déposer un recours.

A l'heure actuelle, l'État entend poursuivre son investissement dans l'hébergement. Le budget consacré à la veille sociale et l'hébergement (Programme 177) était de 1,9 milliards d'euros en 2020. Presque 2 milliards d'euros ont été prévus en 2021. Le projet de loi de finances initiale (LFI) 2022 prévoit 2,8 milliards d'euros pour 2022 (ce qui constitue le plus haut niveau de programmation jamais atteint, en augmentation de 24 % par rapport à la LFI 2021 à périmètre constant). S'il est nécessaire de développer les structures suffisantes pour répondre à des situations d'urgence, cela interroge sur le long terme. L'hébergement ne permet pas de s'attaquer au fond du problème du mal logement. Les moyens investis aujourd'hui dans l'hébergement, le sont au dépend du logement et plus particulièrement du logement social. Or, investir dans le logement est plus que nécessaire : si les personnes hébergées ne peuvent accéder à terme à un logement, elles dépendront de l'hébergement et ne pourront en libérer les places d'urgence. La tension sur l'hébergement augmentera et il sera nécessaire d'augmenter de manière crescendo les investissements dans

l'hébergement au dépend de la politique du logement... Ne pas investir suffisamment dans le logement, c'est aussi accroître, pour les plus vulnérables, la difficulté à sortir des structures d'hébergement et/ou d'accéder au logement par les dispositifs de droit commun.

EN 2020, C'EST

9,3% DE RECOURS

DALO LOGEMENT

EN MOINS !

C. Le problème du non-recours

Le Droit au logement opposable fait l'objet d'un non-recours important. Depuis l'adoption de la loi Dalo en 2008, aucune campagne nationale d'information et de communication n'a été mise en œuvre. Beaucoup de personnes, alors qu'elles pourraient rentrer dans les critères de la reconnaissance au titre du Droit au logement opposable, ignorent jusqu'à l'existence du recours Dalo ou nourrissent des inquiétudes quant aux implications d'un tel recours. Assurer une campagne d'information nationale paraît donc essentiel. D'ailleurs, le Haut Comité appelle à la mise en place du plan contre le non-recours qu'il a détaillé dans son rapport *Pour un plan national d'accès au droit et de lutte contre le non-recours : Bilan Dalo hébergement 2008-2019*⁽¹⁾, publié en Novembre 2020.

EN FRANCE, 4,1 MILLIONS

DE PERSONNES SONT MAL-LOGÉES...

POURTANT, EN 2020,

SEULEMENT 97 718 RECOURS DALO

FURENT DÉPOSÉS.

Un élargissement au recours Dalo logement est également nécessaire. De manière plus générale, il est essentiel que soient respectées les obligations légales d'information sur le Dalo, tel que prévu dans l'article L 441-2-3 II du CCH. Ces informations portent notamment sur les dispositifs d'aide à l'accès ou au maintien dans le logement et sur les modalités du recours devant la commission de médiation.

LE DALO N'A JAMAIS FAIT L'OBJET

D'UNE CAMPAGNE D'INFORMATION

ET DE COMMUNICATION NATIONALE

Au-delà de la question de l'information, le non-recours résulte souvent du manque d'accompagnement des personnes sans-abri ou dans une situation de mal-logement. Les démarches liées au recours Dalo, en plus d'être souvent méconnues ou mal connues des personnes vulnérables, sont relativement longues et complexes. Pour cette raison, le Haut Comité demande à ce que des financements stables et pérennes soient consacrés à des permanences asso-

LA COUVERTURE EFFECTIVE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE D'UN SERVICE D'ACCUEIL ET D'INFORMATION DE QUALITÉ

La loi prévoit, dans le cadre des plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGID), la mise en place de services d'accueil et d'information du demandeur (SIAD), au sein duquel des lieux d'accueil délivrent une information harmonisée aux demandeurs sur l'offre, sur la demande, sur les temps prévisionnels d'attente et sur les process de traitement (article L. 441-2-8 du CCH).

La loi est faiblement appliquée à ce jour. Cette situation génère des inégalités dans le droit

à l'accueil et à l'information des demandeurs de logement et des personnes susceptibles de faire une demande de logement.

Pour rendre effectif ce droit, il convient que l'État s'assure que les territoires (intercommunalités, départements...) soient tous couverts par un service d'accueil et d'information de qualité qui s'appuie sur :
– au moins un lieu avec des professionnels et au moins un référent tel que la maison de l'habitat à penser avec le monde associatif et

les personnes concernées par la grande pauvreté ;
– une ligne téléphonique avec un numéro d'appel neutre ;
– un accompagnement au numérique (par téléphone ou accueil physique) ;
– un dépliant présentant toutes les mesures d'aides pour entrer dans un logement et pour se maintenir dans le logement (prévention des expulsions par exemple) : tous les acteurs sociaux et acteurs associatifs mettraient à disposition ces dépliants pour regrouper tout l'utile sur cette question du logement avec des noms, des téléphones etc...

ciatives pour le Dalo. Si le non-recours au Dalo a toujours été important, ce phénomène a encore été accentué par la crise sanitaire. En 2020, 97 718 recours Dalo étaient déposés. Cela semble bien

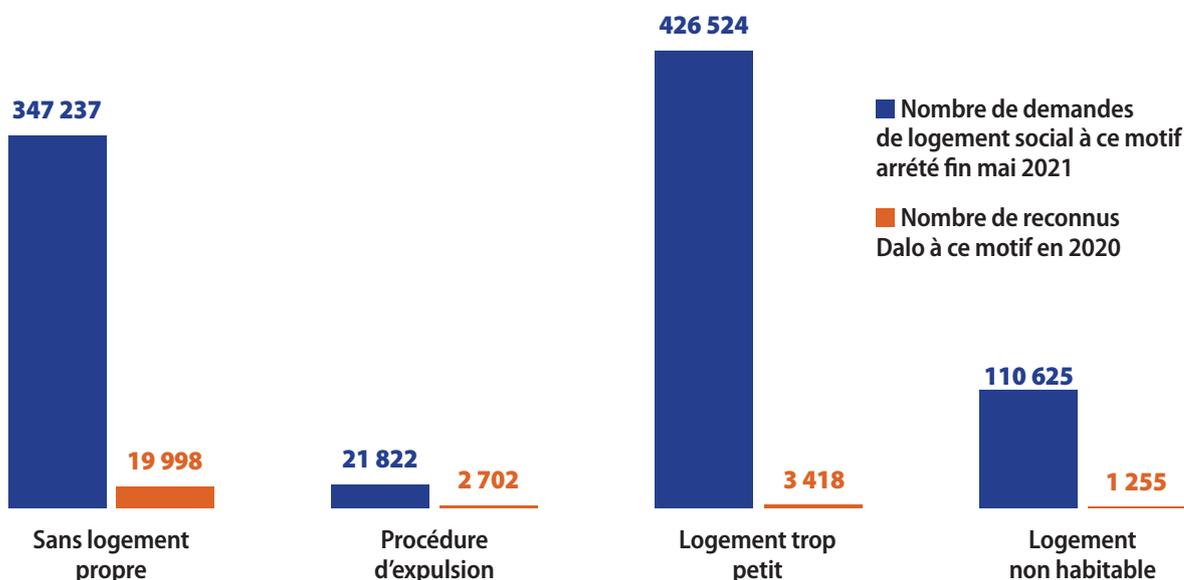
L'ACCOMPAGNEMENT À L'ACCÈS

AU DALO REPOSE ESSENTIELLEMENT

SUR LE SECTEUR ASSOCIATIF

peu au regard des 2,1 millions de ménages ayant fait une demande de logement social (soit une augmentation de 20 % en 8 ans). Cela semble encore plus dérisoire lorsque nous songeons aux 4,1 millions de personnes mal logées en France ⁽¹⁾, qu'elles soient sans domicile, hébergées chez un tiers, en situation de surpeuplement ou privées du confort minimum.

▼ COMPARAISON DE LA NATURE DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL ET DU NOMBRE DE PERSONNES RECONNUES AU TITRE DU DALO PAR MOTIF



Beaucoup de ménages correspondant aux critères ne sont pas reconnus au titre du Dalo. La comparaison des motifs de demande de logement social et des motifs de reconnaissance au titre du Dalo met en lumière l'ampleur des progrès possibles en matière d'accès au Droit.

D. Des recours inégalement répartis sur le territoire national

Les recours Dalo sont inégalement répartis sur le territoire national. Ils se trouvent concentrés dans les zones connaissant une forte tension de leur marché du logement. La loi Dalo n'a pas institué une voie d'accès au logement, mais bien un recours lorsque les dispositifs de droit commun ne permettent pas d'accéder à un logement. Or, plus la tension du marché du logement est importante, plus il est difficile d'accéder à un logement social. Cela d'autant plus dans des délais raisonnables. Ainsi, les dispositifs de droit commun dysfonctionnant dans ces zones, le nombre de recours Dalo y est important.

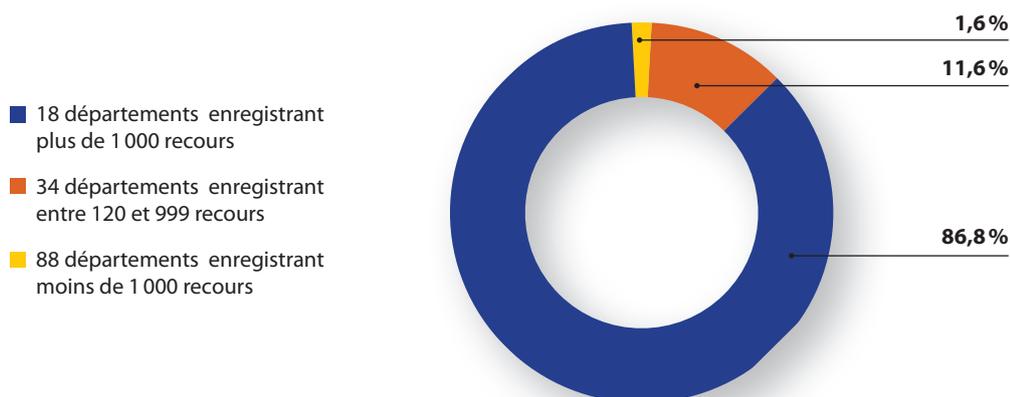
Ces zones de tension sont :

- l'Île-de-France ;
- la région Provence Alpes Côte d'Azur ;

(1) Les personnes mal logées concernent les personnes privées de logement personnel et les personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles. *Les chiffres du mal logement, rapport sur l'état du mal logement 2021*, Fondation Abbé Pierre

- les grandes métropoles et leurs aires urbaines ;
- la Haute-Savoie et la Réunion.

La présence d'associations, de permanences favorise le dépôt de recours. Tous les territoires ne sont pas pourvus d'un même maillage. Ceci soulève un problème quant à un égal accès au Droit.



a) Départements enregistrant plus de 1 000 recours

	RECOURS LOGEMENT			RECOURS HÉBERGEMENT		
	2019	2020	Variation %	2019	2020	Variation %
Gironde	1 638	1 560	-4,76	98	85	-13,27
Paris	11 715	9 883	-15,64	1 135	771	-32,07
Seine et Marne	4 172	3 880	-7,00	322	240	-25,47
Yvelines	4 868	4 550	-6,53	448	393	-12,28
Essonne	4 259	3 594	-15,61	285	237	-16,84
Hauts de Seine	8 005	6 974	-12,88	821	464	-43,48
Seine St Denis	13 369	12 538	-6,22	1 326	1 002	-24,43
Val de Marne	6 732	6 126	-9,00	454	213	-53,08
Val d'Oise	5 754	5 308	-7,75	1 002	725	-27,64
Hérault	1 620	1 549	-4,38	76	74	-2,63
Haute Garonne	2 185	1 586	-27,41	458	261	-43,01
Loire Atlantique	1 588	1 585	-0,19	147	97	-34,01
Alpes Maritimes	3 267	3 004	-8,05	78	79	1,28
Bouches du Rhône	8 174	7 462	-8,71	824	645	-21,72
Var	3 242	2 407	-25,76	38	24	-36,84
Rhône	3 270	3 497	6,94	981	749	-23,65
Haute Savoie	2 200	2 044	-7,09	128	78	-39,06
Réunion	1 080	1 025	-5,09	3	7	133,33
Nord	964	982	1,87	215	151	-29,77

LES 18 DÉPARTEMENTS ENREGISTRANT PLUS DE

1 000 RECOURS LOGEMENT REPRÉSENTENT

À EUX SEULS 87 % DES RECOURS DALO DÉPOSÉS

En 2020, 19 départements enregistrent plus de 1 000 recours logement et hébergement. 18 de ces départements dépassent les 1 000 recours même lorsque nous ne comptons que les recours logement. (le Nord fait, ici, figure d'exception avec ses 982 recours Dalos logement).

► Le cas particulier de l'Ile de France

58 % des recours Dalos déposés en 2020 le furent en Ile-de-France.

- Dalos logement : 52 853 / 90 522 recours (soit 58 %)
- Dalos hébergement : 4 045 / 7 186 recours (soit 46 %)

Le poids de l'Ile-de-France est tel que l'évolution du nombre de recours sur le territoire francilien influe la dynamique générale.

En 2020, le nombre de recours Dalos y a diminué de 12 % (avec une baisse de 10 % pour le Dalos logement et une baisse de 30 % pour le Dalos hébergement). Cependant, si tous les départements franciliens ont vu leur nombre de recours diminuer, leur situation n'est pas homogène. Le nombre de recours Dalos logement fluctue entre 3 880 (Seine et Marne) et 12 538 (Seine-Saint-Denis). Le Dalos hébergement, lui, varie de 213 (Val de Marne) à 1 002 (Seine-Saint-Denis). Soulignons par ailleurs, que le classement des départements franciliens par nombre de recours recoupe la division spatiale entre la petite et la grande couronne. Les départements de petite couronne arrivent en tête avec le plus de recours (Paris, Seine-Saint-Denis, Haut-de-Seine, Val-de-Marne (sauf pour le Dalos hébergement), suivis par les départements de grande couronne (Val d'Oise, Seine et Marne, Yvelines et Essonne).

A ELLE SEULE, L'ILE-DE-FRANCE

COMPTABILISE 58 % DES RECOURS

DALOS DÉPOSÉS EN 2020.

La tension sur le marché du logement parisien est sans équivalent. La demande de logement social illustre particulièrement les difficultés : presque 260 000 demandes de logement social étaient déposées en 2019 pour 11 000 attributions par an, soit une attribution pour 24 demandes. Par ailleurs, le territoire parisien jouit d'une très forte présence associative. Ces deux éléments expliquent le poids de l'Ile-de-France en termes de recours Dalos.

L'importance des recours (malgré ici aussi un non-recours bien trop important) pose la question du dysfonctionnement des dispositifs de droit commun sur un territoire où les loyers sont complètement déconnectés des revenus des ménages et où l'offre de logement est dépassée par une demande croissante.

Le département de Seine-Saint-Denis connaît une tension d'autant plus forte du fait de la précarisation de sa population, de la crise de logement et des phénomènes de spéculation aggravés par les projets du Grand-Paris et des Jeux Olympiques.

LES 19 DÉPARTEMENTS À FORTE ACTIVITÉ SONT :

LES ALPES-MARITIMES, LES BOUCHES-DU-RHÔNE,

LA HAUTE-GARONNE, LA HAUTE-SAVOIE,

LA GIRONDE, L'HÉRAULT, LA LOIRE-ATLANTIQUE,

LE NORD, LE RHÔNE, LE VAR, LES 8 DÉPARTEMENTS

DE L'ILE-DE-FRANCE ET LA RÉUNION

► Les autres territoires sous tension

• Le littoral méditerranéen (départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône et du Var) pèse pour 14 % des recours Dalos (14,22 % des recours logement et 10,63 % des recours hébergement).

• Outre l'Ile-de-France et la région PACA, les départements enregistrant plus de 1 000 recours sont répartis sur le territoire national. Ils ont, tout de même, un point commun : ces départements accueillent les agglomérations les plus peuplées, preuve que les difficultés d'accès aux logements se concentrent dans ces grandes agglomérations.

Les départements de la Réunion et de la Haute-Savoie font figure d'exception, n'accueillant pas une grande agglomération. Le nombre important de recours déposés en Haute-Savoie vient de sa situation frontalière et de l'attractivité de Genève de l'autre côté de la frontière. Quant à la Réunion, la pauvreté croissante y explique l'importance du nombre de recours.

- L'ensemble des départements sous tension ont connu une baisse du nombre de recours Dalo cette année. Le département du Rhône fait ici figure d'exception : le nombre de recours a augmenté de 6,94% passant de 3 270 en 2019 à 3 497 en 2020)

b) Départements enregistrant entre 120 et 1 000 recours

Bas Rhin	499	Aude	258
Haut Rhin	152	Gard	601
Pyrénées Atlantiques	256	Pyrénées Orientales	239
Puy de Dôme	169	Moselle	170
Calvados	374	Nord	982
Côte d'Or	351	Pas de Calais	289
Côtes d'Armor	179	Maine et Loire	193
Morbihan	199	Vendée	390
Eure et Loir	254	Oise	843
Indre et Loire	143	Somme	388
Loiret	219	Charente Maritime	269
Aube	124	Vaucluse	507
Marne	210	Ain	143
Corse du Sud	269	Drôme	131
Haute Corse	130	Isère	625
Doubs	120	Savoie	247
Eure	197	Guyane	189
Seine Maritime	234		

En 2020, 35 départements enregistraient entre 120 et 1 000 recours. Ces départements représentaient 12% des recours logement déposés.

La liste de ces départements est restée relativement identique à celle de 2019. Notons tout de même, d'une part, l'entrée de l'Indre et Loire et de la Drôme, et d'autre part, la sortie du Finistère et de la Guadeloupe.

Si le nombre de recours déposés a augmenté sur le territoire national, 14 de ces 35 départements ont vu le nombre de recours logement augmenter. Il s'agit :

- du Calvados (+17 recours logement)
- de la Côte d'Or (+12 recours logement)
- des Côtes d'Armor (+46 recours logement)
- du Finistère (+45 recours logement)
- du Morbihan (+33 recours logement)
- de l'Indre et Loire (+32 recours logement)
- du Maine (+4 recours logement)
- du Gard (+37 recours logement)
- du Nord (+18 recours logement)
- de l'Oise (+17 recours logement)

- de la Somme (+8 recours logement)
- de la Charente Maritime (+71 recours logement)
- de la Drôme (+41 recours logement)
- de la Savoie (+20 recours logement)

En ce qui concerne le Dalo hébergement, la plupart de ces 35 départements ont suivi l'évolution nationale connaissant une baisse, ou à minima une stagnation du nombre de recours. Le Gard (+35 recours hébergement), le Maine et Loire et la Drôme (+40 recours hébergement) font figure d'exception.

c) Départements enregistrant moins de 120 recours.

Les départements enregistrant moins de 120 recours sont au nombre de 47 et représentent 2 % des recours Dalo logement déposés en 2020.

La majorité sont des départements plutôt ruraux avec un marché du logement détendu.

Dans certains cas, les contextes locaux particuliers viennent expliquer le faible nombre de recours Dalo. Prenons le cas de l'Île et Vilaine et de ses 3 recours. Nous ne pouvons pas dire que la métropole rennaise ne connaisse pas une tension de son marché du logement. Mais, cette dernière, par une politique volontariste de longue date, a su mettre en place une politique de logement global (de la gestion du foncier, à la mise en place d'un loyer unique, en passant par une mutualisation des contingents, la mise en place de cotation ou encore l'organisation de trois filières complémentaires) prenant en charge les ménages vulnérables avant qu'ils n'aient à déposer un recours Dalo. Cette brève parenthèse nous permet de souligner le fait qu'il ne faille pas généraliser des schèmes et garder à l'esprit la diversité des territoires, des marchés du logement, des bassins d'habitat et donc des situations.

II. Le profil des requérants

Les ménages reconnus au titre du Dalo font l'objet d'un certain nombre de préjugés. Ces préjugés, aussi partagés par certains membres de comed, finissent par se superposer à la réalité et par la dissimuler. Or, la reconnaissance, et ces ménages cherchent bien à être reconnus comme prioritaires au titre du Dalo, nécessite souvent, en amont, une connaissance des publics.

Dans cette partie nous verrons dans un premier temps les constats que nous pouvons tirer sur le profil des requérants Dalo. Nous constaterons que la réalité diffère des idées reçues. Puis nous analyserons quels motifs les requérants Dalo invoquent lorsqu'ils formulent un recours.

A. La nationalité des requérants

50 086 des requérants sont de nationalité française (soit 51,26 % des ménages ayant déposé un recours). 5 157 sont des ressortissants de l'Union Européenne (5,28 %) et 34 541 sont titulaires d'un titre de séjour (35,35 %). Le profil des requérants en termes de nationalité est plutôt stable sur le temps.

POUR RAPPEL

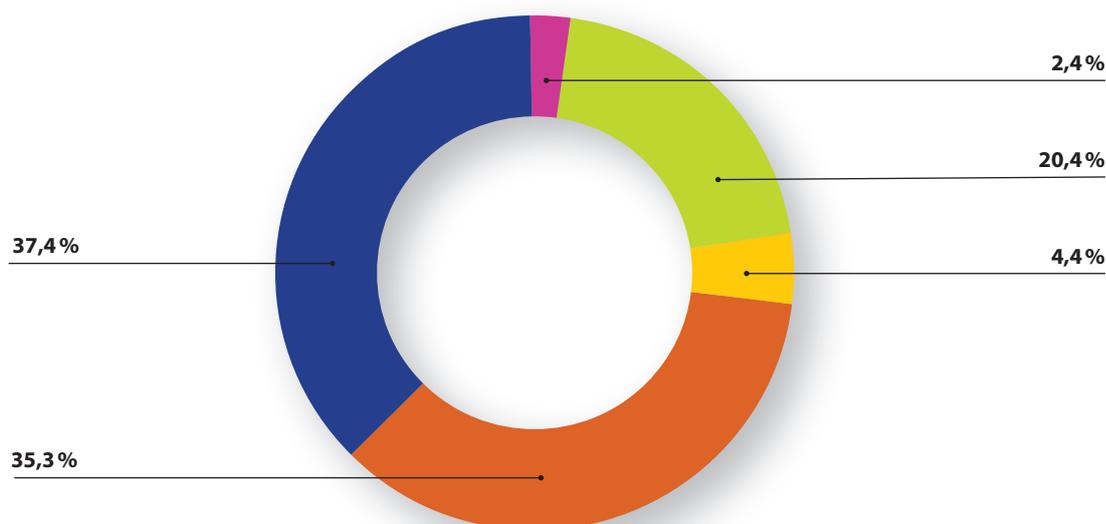
Seules les personnes de nationalité française ou séjournant de façon régulière sur le territoire français sont autorisées à déposer un recours logement. Pour le Dalo

hébergement, il en va de même pour les demandeurs d'un logement de transition, logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale. Par contre, cette règle ne s'applique pas

aux requérants déposant un recours en vue d'être accueillis dans une structure d'hébergement. Cela rejoint le principe de l'inconditionnalité de l'accueil censé s'appliquer en France.

B. La situation familiale des requérants

COMPOSITION DES MÉNAGES REQUÉRANTS DALO EN 2020 ▼



■ Personne seule ■ Famille monoparentale ■ Couple sans enfants ■ Couple avec enfants ■ Autres

Sur les 97 719 recours logement et hébergement déposés en 2020, 37,4% (soit 36 564 recours) sont le fait de personnes seules, tandis que 35,3% (34 525) proviennent de familles monoparentales. Les couples avec enfants et les couples sans enfants représentent respectivement 20,4% et 4,4% des recours déposés.

Depuis la création du Dalo, une évolution dans la situation familiale des requérants est à signaler. En effet, avant 2018, les recours Dalo étaient déposés en premier lieu par des familles monoparentales et dans un second temps par des personnes seules.

Entre 2014 et 2018, le poids des personnes seules sur l'ensemble des requérants n'a fait que croître avant un basculement en 2018. Depuis, les personnes seules sont à l'origine de la plus grande part des recours Dalo. Les couples avec enfants et les couples sans enfants représentent respectivement 20,4% et 4,4% des recours déposés.

	Recours déposés par une personne seule	Recours déposés par une famille monoparentale	% de recours déposés par une personne seule sur l'ensemble des recours	% de recours déposés par les familles monoparentales
2014	31 266	38 326	32,23	39,51
2015	31 554	37 105	32,75	38,51
2016	32 524	36 125	33,60	37,32
2017	34 944	36 159	34,84	36,05
2018	37 545	36 918	35,96	35,36
2019	40 979	38 068	37,37	34,71

LES REQUÉRANTS DALO, UN REFLET DES ÉVOLUTIONS DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

La part croissante des personnes seules reflète une évolution plus structurelle des structures familiales dans la société française. Selon les données diffusées par l'Insee, aujourd'hui, près de 10 millions de personnes vivent seules en France. Elles représentent, suivant les chiffres de 2016, 16 % de la population française (contre 6 % en 1962). La part des personnes vivant seules varie en fonction de l'âge. Elle s'accroît entre 20 et 24 ans (et nous verrons, d'ailleurs, que la part des jeunes requérants a lui aussi cru depuis 2014) pour approcher 20 %. Cette part diminue entre 40 et 54 ans avec un minimum à 14 %, avant d'augmenter à nouveau pour la tranche d'âge suivante, suite, notamment, à la décohabitation des enfants. Quatre facteurs viennent expliquer cette évolution :

- l'allongement de la jeunesse compte tenu des difficultés d'autonomisation ;
- l'instabilité des couples ;
- la progression du maintien à domicile des personnes âgées ;
- le choix de vivre seul tout au long de sa vie pour une partie de la population.

Ces facteurs sont intéressants en ce qu'ils recourent des situations dans lesquelles les familles sont plus vulnérables socialement et économiquement. Si ces personnes sont plus vulnérables, elles sont aussi sujettes à un accès plus difficile au logement. Le nombre croissant de recours Dalos déposés par des personnes seules en attestent. Si ces personnes déposent un recours, c'est que les dispositifs de droit commun ne leur ont pas permis d'accéder à un logement.

Le nombre croissant de recours déposés tend à indiquer un accès de plus en plus difficile au logement. Ceci interpelle le Haut Comité quant à l'égal accès au logement et quant aux mécanismes d'exclusion sous-jacents aux processus d'attribution.

La plus grande fragilité économique et sociale des personnes seules - comme des familles monoparentales - semble être un obstacle à l'accès au logement par les dispositifs de droit commun tout comme au maintien dans un logement digne et indépendant. La surreprésentation des personnes seules (37 % des recours Dalos) et des familles monoparentales (35 % des recours) par rapport à leur poids respectif au sein de la population française (17 % et 11 % en 2018) tend à renforcer ce constat.

En outre, se pose la question de l'adaptation de l'offre de logement à ces personnes seules et à ces familles monoparentales. Se pose aussi la question du développement d'une offre de logement social

adaptée aux situations familiales et aux ressources de ces personnes plus vulnérables.

Ceci est nécessaire afin de garantir à chacun le droit de faire ses choix de vie. D'ailleurs, nous pouvons estimer que la part de la population vivant seule pourrait être bien plus importante si les prix des logements ne représentaient pas un frein au départ du foyer familial

pour les étudiants ou les jeunes ou au maintien dans un logement indépendant pour les anciens ou les personnes seules en cas de décohabitation. Le difficile accès au logement contraint les parcours et les choix individuels.

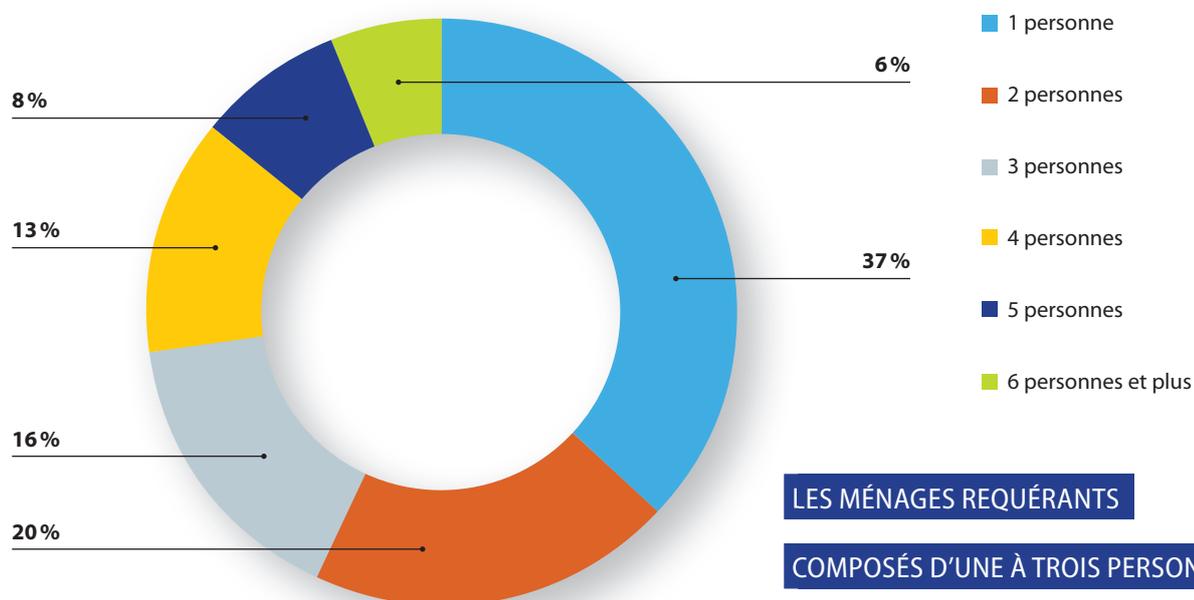
37% DES REQUÉRANTS SONT

DES PERSONNES SEULES. ILS REPRÉSENTENT

17% DE LA POPULATION FRANÇAISE

	2009	2018
Personnes seules	9 062 418 (15 %)	10 686 740 (17 %)
Personnes vivant dans une famille monoparentale	6 098 179 (10 %)	7 237 341 (11 %)
Total de la population	60 997 824	63 386 124

C. La taille des ménages



Contrairement aux représentations communes, la plupart des ménages requérants sont composés de moins de trois personnes. Les personnes seules sont – logiquement – majoritaires, représentant, comme nous venons de le voir, 37,4% des ménages déposant un recours.

	Recours déposés	% sur l'ensemble des recours
1 personne	36 564	37,4
2 personnes	19 092	19,5
3 personnes	15 697	16,1
4 personnes	12 331	12,6
5 personnes	8 090	8,3
≥ 6 personnes	5 944	6,0

D. L'âge des requérants

	Recours déposés	% sur l'ensemble des recours
0 à 17 ans	10	0,01
18 à 24 ans	5 717	6,00
25 à 40 ans	44 575	46,00
41 à 55 ans	32 345	33,00
56 à 64 ans	9 983	10,00
≥ 65 ans	5 087	5,00

Plusieurs évolutions sont à observer en ce qui concerne l'âge des requérants.

Tout d'abord, nous remarquons en 2020 – comme en 2019 – des recours déposés par des enfants mineurs. Cette situation interpelle le Haut Comité, et cela d'autant plus que ce type de recours n'avait plus eu lieu depuis 2013. Certes, nous ne retrouvons pas les chiffres d'avant 2013 (70 requérants en 2008, 53 en 2009, 105 en 2010, 112 en

2011 et 24 en 2012 avaient moins de 18 ans). Mais, des mineurs se retrouvent sans accès à un logement digne et cela malgré le Droit au logement inscrit dans la loi et l'ensemble des textes encadrant la protection de l'enfance. Ils se retrouvent ainsi à déposer, par eux-mêmes, un recours. Malgré leur caractère alarmant – d'autant plus que ce n'est que la partie émergée de l'iceberg, car le mal logement touche malheureusement aussi bien les adultes que les enfants – la présence de ces recours permet de mettre en lumière le dysfonctionnement du droit au logement en France et la situation critique dans laquelle se trouve certains enfants. **L'ASE (l'aide sociale à l'enfance) apparaît également un filet insuffisant pour protéger l'ensemble des jeunes de ces situations de mal logement.**

Ensuite, depuis 2013, la part des 18-24 ans s'est progressivement et constamment accrue, passant d'un taux inférieur à 1% en 2013 à un taux de 6% en 2020.

La part des 25-40 ans parmi les requérants Dalo a elle aussi fortement augmenté, passant de 33% en 2013 à 46% en 2020. Cette augmentation reflète les inégalités générationnelles de patrimoine et de revenus, et de là, d'inégalités d'accès au logement.

La part des plus de 41 ans a, quant à elle, diminué, en particulier celle des 41-55 ans. 41% des requérants avaient entre 41 et 55 ans en 2013, contre 33% en 2020. Ils étaient 15% à avoir entre 55 et 64 ans en 2013, ils ne sont plus que 10% en 2020. Enfin, les plus de 65 ans ne représentent plus que 5% des requérants, contre 10% en 2013.

LA PART DES REQUÉRANTS ÂGÉS

DE MOINS DE 41 ANS EST PASSÉE DE 33,1 %

EN 2013 À 52 % EN 2020. CES CHIFFRES

POSENT LA QUESTION DE LA PRÉCARISATION

DE LA JEUNESSE ET DES JEUNES FAMILLES,

TOUT COMME CELLE DES INÉGALITÉS PATRIMONIALES.

Si les moins de 41 ans déposent davantage de recours chaque année, c'est qu'il est de plus en plus difficile pour eux d'accéder au logement. Cette situation peut s'expliquer notamment par une précarisation accrue de la jeunesse et une difficulté à se stabiliser dans l'emploi. La pénurie de logements abordables est aussi un élément d'explication. Or, le logement n'est pas un aboutissement, mais bien un point de départ. Le logement est un point d'ancrage favorisant la fondation d'une famille, le développement d'un ancrage socio-professionnel. Pourtant, à en juger par le nombre de recours (sans parler du non-recours), le logement n'assure pas cette fonction pour un nombre important de personnes. Cela fragilise doublement ces jeunes ménages déjà plus vulnérables économiquement et socialement. L'absence d'un logement renforce en

effet cette vulnérabilité. Ces jeunes ménages se voient nier la possibilité de dépasser cette vulnérabilité première grâce au logement et à l'insertion sociale et professionnelle, à la stabilité que celui-ci apporte. Ce difficile accès au logement a aussi des effets négatifs sur la confiance en soi, la stabilité de vie, le stress ressenti du fait de l'incertitude. Tout ceci a un effet délétère sur la santé mentale comme physique. Il est donc urgent de replacer le logement en début de chaîne et de cesser de le voir comme un aboutissement que les personnes doivent mériter, pour lequel ils doivent se battre.

E. Les ressources déclarées par les requérants

	Recours déposés	% sur l'ensemble des recours
0	492	0,54
1 euro à 0,5 SMIC net annuel	8 555	9,45
0,5 à 1 SMIC net annuel	22 277	24,61
Ressources inférieures au SMIC	31 324	34,60
1 à 1,5 SMIC net annuel	22 777	25,16
>1,5 SMIC net annuel	22 487	24,84
Ressources supérieures au SMIC	45 264	50,00
Non renseigné	13 944	15,40

LE PROFIL PARTICULIER DES DEMANDEURS DALO

(SELON LE RAPPORT PUBLIÉ PAR L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT - USH - EN 2021⁽¹⁾, À PARTIR DES CHIFFRES DE 2019)

Les requérants Dalos ont un profil particulier par rapport à l'ensemble des demandeurs de logement social. Tout d'abord, ils restent particulièrement concentrés en Ile-de-France, lieu où le marché du logement connaît une tension extrême. Ainsi, 58 % des recours Dalos sont déposés dans l'un des 8 départements franciliens, avec les différences que nous avons déjà évoquées.

Les demandeurs Dalos restent moins jeunes que l'ensemble des demandeurs de logement social. En 2019, 12 % des demandeurs Dalos ont moins de 30 ans, contre 21 % pour l'ensemble des demandeurs, toujours selon le rapport de l'USH. Cet écart peut, du moins en partie, venir du fait que le Dalos constitue l'ultime recours. Il intervient donc ultérieurement au dépôt

de demande logement social. Les requérants Dalos sont aussi davantage représentés dans la tranche d'âge des 45-60 ans (53 % contre 43 %). Soulignons, toutefois, que la part des jeunes requérants parmi les requérants Dalos tend à augmenter, tandis que la part des requérants de plus de 41 ans tend à diminuer (cf supra). In fine, la dynamique des recours Dalos, bien que particulière, suit la dynamique générale de la demande de logement social, pointant seulement les points de friction les plus importants.

Sur la question du profil familial, les requérants Dalos sont plus souvent des familles avec 3 enfants et plus, qu'elles soient monoparentales ou en couple. Ceci montre seulement la plus grande difficulté pour les familles nombreuses, aux ressources limitées, d'accéder au logement

si bien qu'elles sont plus souvent obligées de déposer un recours.

Enfin, les ménages déposant un recours Dalos sont des ménages qui attendent généralement depuis plus longtemps un logement que la moyenne des demandeurs de logement social. En moyenne, les ménages finissant par déposer un recours Dalos attendent un logement social pendant 59 mois, - soit 5 ans ! - contre 22 mois pour l'ensemble des demandeurs. Plus souvent en situation d'emploi précaire, étant éligibles dans 89 % des cas (contre 77 % pour l'ensemble des demandeurs) à un logement PLAI, étant dans 54 % des cas sous le seuil de pauvreté, les requérants Dalos ont plus de mal à accéder à un logement. Une exclusion de fait de ces ménages précaires a lieu et les conduit à faire valoir le caractère opposable du Droit au logement.

(1) Rapport au Congrès *Mieux connaître la demande de logement social pour mieux orienter les politiques publiques*, Union sociale pour l'habitat, 2021.

En 2020, le pourcentage de ménages ne renseignant pas leurs ressources est toujours de 15 %. Mais, il est à souligner que ce taux a considérablement baissé depuis 2011. En 2020, la part des ménages déclarant des ressources supérieures ou égales au SMIC s'élève à 50 %. Ce taux augmente progressivement depuis 2011. Il était alors de 46 %.

Il est difficile d'expliquer de manière unique cette évolution. Une chose est certaine : elle peut être croisée avec une hausse du nombre de recours déposés par des requérants âgés entre 25 et 41 ans et bénéficiant de ressources que les jeunes et les personnes âgées n'ont pas (allocations familiales, salaires...).

Le nombre important de ménages aux ressources supérieures au SMIC lève un problème : même des ressources équivalentes au SMIC sont insuffisantes pour accéder au bien essentiel qu'est le logement.

50 % DES MÉNAGES REQUÉRANTS

ONT DES RESSOURCES ÉGALES

OU SUPÉRIEURES AU SMIC !

F. Les motifs invoqués par les requérants Dalos

Le principal motif invoqué par les requérants Dalos est l'absence de logement ou le fait d'être hébergé chez un particulier. Ce motif est invoqué dans près de 30 % des recours. Vient ensuite le délai anormalement long (20 %). Cela recoupe ce que nous venons de dire : les requérants Dalos, subissant des processus implicites et explicites d'exclusion au moment des attributions, attendent en moyenne plus longtemps un logement social

Motifs invoqués par les requérants 2020	Nombre de recours invoquant ce motif	Taux
Dépourvu(e) de logement / hébergé(e) chez un particulier (dont 11+12+13)	36 016	29,7
Menacé(e) d'expulsion sans relogement	11 794	9,7
Hébergé(e) dans une structure d'hébergement ou logement de transition	15 292	12,6
Logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation ou indigne	7 555	6,2
Logement suroccupé, personne handicapée ou mineur	19 237	15,9
Logement non décent, personne handicapée ou mineur	6 526	5,4
Délai anormalement long	24 755	20,4
	121 175	100

que les autres demandeurs. Le troisième motif le plus invoqué est la suroccupation du logement jointe à la présence d'une personne handicapée ou d'un mineur (16%).

S'agissant plus particulièrement des personnes en situation de handicap, il convient de rappeler que 850 000 personnes ont une mobilité réduite demandant une adaptation de leur logement à leur handicap en France. Dans l'article 441-1, le code de la construction et de l'habitation détermine les publics prioritaires dont les personnes en situation de handicap. Il est nécessaire de faire correspondre les critères de priorité du CCH et ceux de la loi Dallo. En effet, le handicap ne constitue pas, en tant que tel, un critère de reconnaissance au titre du Dallo en matière de mal logement. Pour être reconnu au titre du Droit au logement opposable, une personne en situation de handicap devra également se trouver en situation de suroccupation ou occuper un logement indécemment. Le Haut Comité propose de créer un septième critère dans la loi sur le droit au logement opposable permettant à une personne en situation de handicap occupant un logement non-adapté d'être reconnu au titre du Dallo (décision du Conseil d'État n°402721 du 19 juillet 2017). Intégrer ce nouveau critère permettrait de donner un poids législatif à la décision du 19 juillet 2017 du Conseil d'État confirmant l'annulation d'une décision de comed et élargissant la notion de dangerosité à la situation dans laquelle une personne souffrant de graves pathologies, d'un handicap, vivrait dans un logement inadapté et accentuant son handicap.

(2)

L'INSTRUCTION DES RECOURS PAR LES COMMISSIONS DE MÉDIATION

I. L'évolution des décisions favorables prises en commission de médiation (comed)

Pour le Dalo logement comme pour le Dalo hébergement, les années 2013-2014 semblent constituer un tournant dans l'application du Droit au logement opposable. Il semblerait qu'à cette date les commissions de médiation aient commencé à adopter une attitude plus restrictive dans le cadre de la reconnaissance au titre du Dalo. En effet, le taux de décisions favorables chute drastiquement. Il faut attendre 2016 pour que certains indicateurs repartent à la hausse.

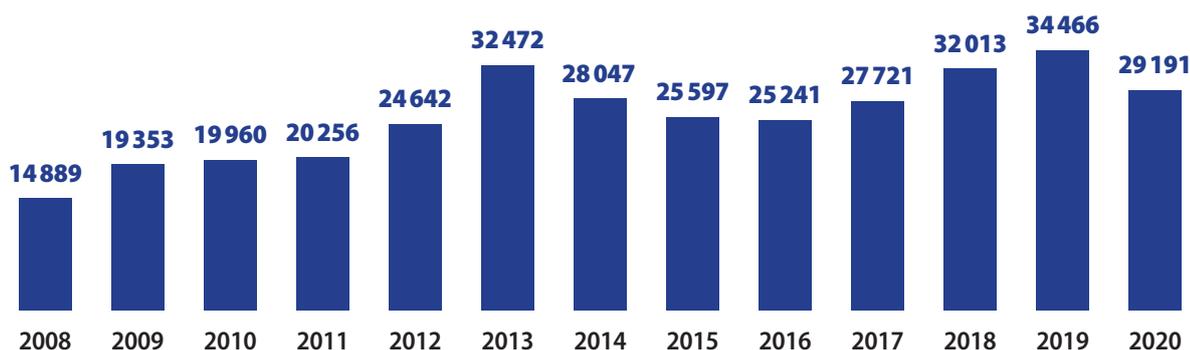
En 2020, le nombre de décisions favorables diminue pour l'un et l'autre recours. Les taux de décisions favorables s'élèvent à 34,8% (légère augmentation due à la baisse du nombre de recours) pour le Dalo logement et 57,2% (taux en baisse) pour le Dalo hébergement.

A. L'évolution des décisions favorables Dalo logement

a) Le nombre de ménages reconnus au titre du Dalo entre 2008 et 2019

Entre 2008 et 2013, tout comme le nombre de recours déposés, le nombre de décisions favorables croît constamment. En revanche, entre 2014 et 2016, le nombre de décisions favorables décroît fortement (-4425 entre 2013 et 2014) alors que le nombre de recours déposés poursuit sa hausse en 2014 (+5123) avant de connaître une relative stagnation.

▼ NOMBRE DE MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES AU TITRE DU DALO LOGEMENT



CONVOCAION ET TENUE DES RÉUNIONS DE COMED

La commission de médiation est seule compétente pour reconnaître le caractère prioritaire et urgent d'une demande de logement social. Concernant les modalités de convocation des membres, les services adressent souvent aux membres en amont uniquement un tableur numérique, très succinct, établi par le secrétariat de la commission avec un premier classement sur les décisions et les recours soumis à débat ou non. En application des recommandations établies par la DHUP, il est rappelé que le secrétariat de la commission

est invité à rédiger, pour chaque dossier, une fiche d'analyse éventuellement assortie d'une proposition de décision. La dématérialisation de la procédure Dalo s'est par ailleurs fortement accrue durant le Covid. Les séances se tiennent de plus en plus en audio ou visioconférence, voire même par de simples échanges de mails. Les comed peuvent se tenir sous format dématérialisé et doivent appliquer l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial. Il appartient aux comed

d'utiliser des dispositifs de visioconférence sécurisés. S'agissant des échanges de données, il est rappelé que les fichiers ou outils comportant des données personnelles, comme les personnes habilitées à les utiliser, doivent assurer le secret des données personnelles afin de protéger le droit à la vie privée des personnes, conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD). Aussi, l'ordre du jour ne doit comporter aucune information permettant d'identifier directement ou indirectement les personnes concernées.

Entre 2016 et 2019, tandis que le nombre de recours déposés repart à la hausse (+13527), le nombre de décisions favorables augmente à nouveau (+9925). Ces années sont marquées par le renforcement de l'action associative dans certaines régions : présence dans les comed, création de permanence d'accès

LE DÉVELOPPEMENT DE PRATIQUES

RESTRICTIVES, VOIRE IRRÉGULIÈRES EN 2013

A ENTRAÎNÉ UNE CHUTE DU NOMBRE

DE RECONNAISSANCE, PUIS DU NOMBRE

DE RECOURS ENTRE 2014 ET 2016.

au droit, formation des comed par l'association Dalo. Cette forte augmentation montre que la rupture de la dynamique entre 2014 et 2016 vient moins d'une baisse des besoins que d'une volonté de restreindre l'accès au Dalo. In fine, 2013 est une année charnière. C'est tout d'abord en 2013 que nous dépassons pour la première fois le nombre de 30000 décisions favorables. Mais c'est aussi en 2013 que nous remarquons le tournant plus restrictif dans les pratiques de l'ensemble des comed, entraînant une baisse des taux de décisions favorables sur l'ensemble des territoires.

Cet élément, décourageant un certain nombre de requérants et de travailleurs sociaux, explique en partie la stagnation du nombre de recours déposés entre 2014 et 2016 – stagnation qui rompt avec les dynamiques antérieures, ce qui ne laisse pas de nous interroger.

Si le nombre de décisions favorables augmente à nouveau après 2016, il a fallu attendre 2018 pour que la barre des 30000 décisions favorables soit à nouveau dépassée. Sans qu'entre-temps le mal logement s'atténue en France et alors que la demande de logement social s'accroît.

Le nombre de décisions favorables s'élève à 29191 (contre 34466 en 2019, soit 5275 en moins).

29 191 MÉNAGES RECONNUS

AU TITRE DU DALO EN 2020

LA TENUE DES COMMISSIONS DE MÉDIATION EN PÉRIODE DE COVID

L'épidémie de Covid-19 affectant le pays s'est accompagnée de mesures sans précédent. Afin d'endiguer la propagation du virus, l'état d'urgence sanitaire a été déclaré, des confinements et des restrictions dans nos déplacements ont été décidés. Si ces mesures ont bouleversé le quotidien de l'ensemble de la population, elles ont plus fortement touché les personnes les plus vulnérables et ont rappelé combien il était important d'avoir un logement digne et indépendant. Comment se confiner et se prémunir contre la propagation du virus lorsque l'on est à la rue ? Comment supporter physiquement et mentalement le confinement et ne pas risquer une surcontamination lorsque l'on vit dans un logement suroccupé, dangereux, indécent ou insalubre ? Comment ne pas vivre dans l'angoisse quand le quotidien est bercé par l'incertitude (accueillis, menacés d'expulsion, hébergés chez un tiers, ou sans solution), de se retrouver à la rue, exposés à ses rudesses et aux risques sanitaires ? L'épidémie du Covid-19 a remis en lumière la problématique fondamentale du mal logement et l'ensemble des difficultés sous-jacentes à cette question. Elle a aussi entravé l'accès au Droit des ménages souffrant de ce mal logement.

Dans son *avis relatif à l'effectivité du droit au logement opposable en période d'état d'urgence sanitaire* (avis du 15 mai 2020), le Haut Comité soulignait les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du Droit au logement opposable au début de la crise du Covid. De manière plus générale, le Covid-19 et les mesures prises en 2020 pour endiguer l'épidémie ont amoindri l'effectivité du Droit au logement opposable. Les statistiques Dalos pour 2020 le confirment : 2020 se caractérise par une baisse des recours déposés, une baisse, en proportion, du nombre de décisions prises, une baisse du nombre de décisions favorables et une baisse des propositions de logement/hébergement. Si cette diminution généralisée n'est pas qu'à imputer au contexte de crise sanitaire, celui-ci n'en est pas moins un facteur explicatif majeur :

– Pendant les confinements, de nombreux services d'accompagnement à la personne se sont vus dans l'impossibilité de recevoir du public voire même dans l'obligation de fermer. Sans cet accompagnement, il fut difficile pour un nombre important de demandeurs de formuler un recours Dalos, de fournir toutes les pièces justificatives nécessaires, ou de recevoir les accusés de réception ou les décisions faisant pourtant courir les délais légaux, respectivement, de prise de décision et de proposition de logement ou de recours.
– Le contexte sanitaire a aussi entravé le bon fonctionnement des commissions de médiation,

avec des disparités entre les différentes comed, si bien que le nombre de décisions rendues a, relativement, encore plus diminué par rapport à 2019 que le nombre de recours déposés. En 2018, sur les 104 397 recours Dalos logement et hébergement déposés, 102 845 ont fait l'objet d'une décision. En 2019, sur les 109 663 recours déposés, ce sont 108 957 recours avec décision. En 2020 les chiffres tombent respectivement à 97 718 et à 91 105. Fin 2020, les recours de 6 613 ménages n'ont pas (encore) été instruits par les commissions de médiation, ce qui interroge quant à la question de l'accès au Droit, dans des délais raisonnables et prévus par la loi.

La crise sanitaire est venue, ainsi, bouleverser le mode de fonctionnement voire même la tenue des commissions de médiation. De nombreuses problématiques se sont ajoutées aux difficultés découlant de la situation sanitaire.

- D'un point de vue légal, l'ordonnance 2020-306 relative à la prolongation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire a permis l'allongement des délais relatifs à l'instruction des recours Dalos et aux obligations de logement incombant aux préfets.
- Le Haut Comité s'est vu informé de divergences dans la tenue des commissions de médiation. Certaines, malgré la situation, ont maintenu leur instruction et/ou leur prise de décisions, tandis que d'autres ont suspendu toute activité. Certaines commissions de médiation ont mis à profit la possible dématérialisation des réunions. Cependant, dans certains cas, les règles rappelées dans l'encadré sur la convocation et la tenue de comed n'ont pas été respectées (des commissions de médiation, n'assurant ni la nécessaire protection des données personnelles, ni la nécessaire délibération, ont eu recours à un tableur numérique que les membres complétaient et renvoyaient par mail).
- La suspension ou la réduction de l'activité des comed s'est accompagnée d'une absence de confirmation de la réception des dossiers ou de notification de prise de décision. Or, il est du droit des demandeurs de se voir dûment informés de l'état de leur dossier. Par ailleurs, ces deux éléments permettent de faire courir les délais légaux.
- Alors que certaines commissions de médiation ont cherché à rattraper le retard accumulé lors des confinements et ont repris (voire multiplié) des réunions en présentiel, d'autres comed continuent de fonctionner de manière dématérialisée, et parfois même de manière rudimentaire sans visioconférence ni appel.

Outre la non-tenue d'un certain nombre de comed, le premier confinement a vu les CALEOL suspendre également leur activité (*voir le chapitre 3*).

LES PRATIQUES RESTRICTIVES DE CERTAINES COMMISSIONS DE MEDIATION

Aujourd'hui, les commissions de médiation élaborent fréquemment des notes de doctrine. Certaines doctrines figent dans un document général de nombreuses mauvaises pratiques notamment sur les démarches préalables, le Dalò hébergement ou les requérants du parc social. Chaque commission est libre d'adopter des notes de doctrine et des grilles d'analyse pour harmoniser ces pratiques. Toutefois, ces documents, dépourvus de tout caractère réglementaire, ne sauraient en aucun cas déroger aux dispositions en vigueur, ajouter des conditions non prévues par les textes ou se substituer aux critères d'éligibilité fixés par loi.

Cette situation vient fragiliser la sécurité juridique des décisions individuelles prises sur le fondement de ces doctrines. Par ailleurs, dans un souci de transparence, les requérants devraient pouvoir avoir accès à ces notes de doctrine, ne pas rester dans l'incertitude quant à la façon dont vont être traités leurs recours et pouvoir se défendre contre des notes de doctrine qui seraient contraires au Droit. Ce souci de transparence rejoint les impératifs d'information et d'accompagnement des demandeurs : il est essentiel qu'ils puissent s'approprier le recours Dalò et les étapes de l'instruction et de la décision. Rappelons toutefois, qu'aussi

transparentes ces notes de doctrines soient-elles, elles ne sauraient délier la commission de médiation ni de son obligation d'instruction individuelle et objective de chaque recours ni évidemment du strict respect de la loi Dalò. Le guide pour les commissions de médiation, réalisé par le ministère du logement en lien avec le Haut Comité, apporte de nombreuses réponses aux principales difficultés d'application du Droit au logement opposable auxquelles sont confrontées les commissions (document disponible sur les sites internet d'information de ComDalò et du Haut Comité). Aujourd'hui, ce guide doit faire l'objet d'une actualisation.

b) L'évolution des taux de décisions favorables⁽¹⁾ Dalò logement depuis 2008

Année	Taux de décisions favorables Dalò logement sur l'ensemble des recours avec décisions (en %)	Année	Taux de décisions favorables Dalò logement sur l'ensemble des recours avec décisions (en %)
2008	45,3	2015	29,1
2009	41,9	2016	29,6
2010	36,7	2017	31,9
2011	35,3	2018	34,4
2012	36,1	2019	34,7
2013	37,3	2020	34,8
2014	32,7		

Entre 2011 et 2013, le taux de décisions favorables augmente avant de s'effondrer en 2014, passant de 37,3% à 32,7%. Il faut attendre 2017 pour voir à nouveau le taux de décisions favorables augmenter. Cette hausse, cependant, reste depuis très lente. En outre, nous sommes loin du taux observé en 2013! Avec un taux de 34,8%, 2020 a connu une légère hausse du taux de décisions favorables alors que le nombre de décisions favorables a, lui, diminué. L'explication réside dans la baisse conséquente du nombre de recours avec décisions. Ainsi, le taux de 2020 ne reflète pas une meilleure reconnaissance des prioritaires au titre du Dalò. Il est la conséquence d'une moindre mise en œuvre du Dalò dans le contexte de crise sanitaire.

34,8 % DE DÉCISIONS

FAVORABLES EN 2020

(1) Pour le mode de calcul, voir le point méthodologique p.

LES REQUALIFICATIONS DES RECOURS LOGEMENT EN RECOURS HÉBERGEMENT

La loi prévoit la possibilité de requalifier les recours logement en recours hébergement (art L441-2-3 IV permettant à une commission de médiation de réorienter un recours Dalo logement vers un recours Dalo hébergement). Le Haut Comité ne considère pas ces requalifications comme des décisions favorables pour le logement (*voir point méthodologique*).

Dans certains cas, la réorientation peut être justifiée. Alors, elle s'appuie sur une note sociale attestant que le requérant ne peut pas, pour le moment, accéder à un logement de manière autonome et s'y maintenir, et nécessite un accompagnement particulier qui ne pourrait être suivi dans un logement. Le problème est que cette réorientation intervient trop souvent sans s'appuyer sur cette note sociale et devient

un outil permettant d'exclure les ménages à faibles ressources de la reconnaissance au titre du Dalo logement. Les comed motivent alors, implicitement ou explicitement leur décision de requalification au regard notamment du niveau de ressources du requérant. Certaines comed, par exemple, réorientent systématiquement du Dalo logement vers le Dalo hébergement, les dossiers des ménages ne bénéficiant que du RSA. Est aussi opposé aux requérants leur « incapacité à habiter ». Encore une fois, le logement est un point de départ et non un aboutissement. La notion de capacité à habiter, non prévue par les textes, est restrictive. Et, cette pratique est en totale contradiction avec la stratégie du Logement d'abord.

La requalification d'un recours Dalo logement en recours Dalo

hébergement concerne en moyenne 2% des décisions des comed à l'échelle nationale. En 2020, elle a concerné 1 377 ménages, soit 1,6% des décisions prises par les comed. La requalification ne se retrouve cependant pas dans tous les territoires : dans la majorité des territoires le pourcentage de requalifications est inférieur à 1% voire tout à fait résiduel. Seuls quelques départements présentent des pourcentages bien plus élevés. Ces écarts confortent le Haut Comité dans l'idée que ces requalifications constituent une mauvaise pratique développée par certaines Comed afin de restreindre la reconnaissance au titre du Dalo logement.

Voici, ci-dessous, la liste des départements se caractérisant en 2020 par un nombre et un taux de requalifications élevés.

Département	Requalification	Recours avec décision	Taux de requalifications %
Moselle	17	163	10,43
Pas de Calais	17	260	6,54
Eure et Loire	19	239	7,95
Puy de dôme	20	164	12,20
Charente maritime	28	264	10,61
Marne	28	189	14,81
Calvados	35	324	10,80
Loire atlantique	42	1169	3,59
Somme	47	356	13,20
Var	51	2486	2,05
Seine et Marne	76	3553	2,14
Val d'oise	155	4890	3,17
Yvelines	301	4256	7,07

S'il n'y a pas de taux idéal (une partie des dossiers ne rentrent pas dans la qualification de prioritaire et urgent au titre du Dalo, et il est normal de ne pas les comptabiliser comme tel), il est étonnant qu'il n'y ait pas consécutivement à l'augmentation du nombre de recours déposés, une augmentation du taux de décisions

favorables par rapport à celui de 2013. Et cela d'autant plus dans le contexte de crise du logement s'accroissant d'année en année.

Par ailleurs, les écarts de taux entre les départements (voir ci-après) nous mènent à penser que le taux de décisions favorables est inférieur à ce qu'il devrait être et que nombre de ménages qui auraient pu être reconnus au titre du Dalo ne l'ont pas été.

B. L'évolution des décisions favorables Dalo hébergement

Année	Taux de décisions favorables Dalo hébergement sur l'ensemble des recours avec décisions (en %)	Année	Taux de décisions favorables Dalo hébergement sur l'ensemble des recours avec décisions (en %)
2008	34,4	2015	49,5
2009	43,3	2016	49,9
2010	44,5	2017	51,8
2011	43,9	2018	57,4
2012	47,6	2019	59,1
2013	51,6	2020	57,2
2014	48,2		

a) La reconnaissance au titre du Dalo hébergement entre 2008 et 2019 (nombre et taux de décisions favorables)

Entre 2008 et 2013, le nombre de ménages reconnus prioritaires et devant être accueillis a augmenté, passant de 1 070 en 2008 à 4 254 en 2013.

Le taux de décisions favorables du Dalo hébergement est passé de 34,4% en 2008 à 51,6% en 2013.

En 2014, alors que le nombre de recours continue d'augmenter, le nombre de décisions favorables a diminué. Comme pour le recours logement, un basculement intervient donc entre 2013 et 2014.

Entre 2014 et 2016, le nombre de décisions favorables connaît une certaine stabilisation.

Entre 2016 et 2019, le nombre de décisions favorables est reparti à la hausse (nous passons alors de 5 237 décisions favorables en 2016 à 5 740 en 2017, soit 503 supplémentaires), sachant que dans le même temps le nombre de recours déposés a fortement diminué (-797 recours entre 2016 et 2019). L'augmentation du nombre de décisions favorables n'est pas nécessairement la preuve d'une pratique moins restrictive de la part des commissions de médiation. Les ménages ayant tout de même déposé un recours, malgré le non-recours croissant, sont ceux qui, soit sont les mieux accompagnés, soit dans une situation telle qu'ils sont poussés au recours – les deux ne s'excluant pas. A mesure que le nombre de recours hébergement diminue, il ne reste que les recours les plus solides. Par conséquent, relativement au nombre de recours déposés, le nombre de décisions favorables augmente sans que cela provienne forcément d'une transformation des pratiques des commissions de médiation. Ceci explique que le taux de décisions favorables soit passé de 49,9% en 2016 à 59,1% en 2019.

b) La reconnaissance au titre du Dalo hébergement en 2020 (nombre et taux de décisions favorables)

En 2020, le nombre de recours hébergement, le nombre de décisions favorables et le taux de décisions favorables hébergement ont diminué. Ce dernier s'élève à 57,2%.

Depuis 2016, le Dalo hébergement fait face à une crise croissante. Cette crise a été amplifiée par le contexte de crise sanitaire et le non-recours favorisé par l'ouverture de places en hébergement et leur pérennisation par le gouvernement jusque fin mars 2022. L'État ayant assuré de manière sans précédent l'hébergement et ayant augmenté la part de ses dépenses allouées à l'hébergement, la nécessité de déposer un recours Dalo hébergement fut moindre.

Pour ce qui est de la diminution du taux de décisions favorables, plusieurs hypothèses peuvent être avancées. Tout d'abord, le Covid et l'état d'urgence sanitaire ont restreint les possibilités d'accéder à un accompagnement. Ceci a pu se répercuter sur la solidité des dossiers, la production des pièces nécessaires. Par la suite, dans le contexte du Covid, il est fort probable que les cas les plus urgents, ceux qui auraient eu toutes les chances de se voir reconnaître prioritaires au titre du Dalo hébergement, aient été pris en charge. Enfin, il est possible que certaines comed aient estimé qu'il n'était pas nécessaire de reconnaître certains ménages comme prioritaires au titre du Dalo hébergement car les structures d'hébergement ont été développées et abondées financièrement par l'État. Il n'y aurait alors plus d'urgence.

Or, malgré l'implication majeure de l'État, des ménages n'ont pu être hébergés et ont tout de même été contraints de déposer un recours Dalo hébergement. Malgré un effort national très important comme celui observé en 2020, nous ne parvenons pas à couvrir l'entièreté des besoins en hébergement... Par ailleurs, se pose la question de la pérennité de ces investissements dans l'hébergement. Les places ouvertes jusque fin mars 2022 seront-elles maintenues par la suite? Quelles solutions concrètes pour les personnes hébergées? L'investissement dans l'hébergement ne risque-t-il pas de rogner sur l'investissement dans le logement social? Mais, sans développement des solutions de logement pour les personnes en hébergement, le secteur de l'hébergement risque de devoir faire face à des besoins croissants puis, à terme, à une saturation avec un nombre important de personnes bloquées sans solution de logement.

Pour ces raisons, le Haut Comité demande dans un premier temps la pérennisation des places d'hébergement ouvertes en 2020 afin de répondre à l'urgence de la situation. Le Haut Comité appelle aussi au développement de l'offre de logement et au renforcement du plan Logement d'Abord afin de trouver des solutions de plus long terme.

II. Dynamiques et différenciations dans la reconnaissance au titre du Droit au logement opposable.

Les taux de décisions favorables dans les départements enregistrant plus de 120 recours varient de 57,5% à 13,6%. Ces écarts interpellent le Haut Comité: ils interrogent quant à un égal accès au Droit sur les territoires et trouvent souvent leur source dans le développement de mauvaises pratiques, en particulier celles que nous aborderons ici. Nous noterons aussi que ces taux varient aussi selon les motifs de la reconnaissance au titre du Dalo.

A. Un inégal accès au Droit selon les territoires

Il n'existe pas de taux de décisions favorables idéal. Une chose est essentielle: que le Droit au logement opposable, en tant qu'ultime recours, puisse continuer à rendre visible les dysfonctionnements de la politique du logement. C'est parce que les filières de droit commun ne parviennent pas à loger (ou héberger) l'ensemble des demandeurs, répondant pourtant aux critères, que l'opposabilité devient nécessaire. Mais, pour jouer ce rôle de révélateur – ou de sonnette d'alarme – la reconnaissance au titre du Droit au logement opposable doit refléter fidèlement la situation. Si un nombre important de ménages entrent dans les critères donnant droit à la reconnaissance au titre du Droit au logement opposable, un taux élevé de décisions favorables doit venir objectiver cette réalité et la rendre visible. C'est d'ailleurs pour cette raison, que les comed doivent se prononcer de manière objective sur la situation du requérant, sans prendre en compte ni la tension sur le marché du logement, ni les probabilités d'accès au logement suite à une désignation en CALEOL (commission d'attribution des logements et d'examen d'occupation des logements), ni la situation des autres

LE RECOURS DALO,

EN TANT QU'ULTIME RECOURS,

PERMET D'OBSERVER L'ENSEMBLE

DES DYSFONCTIONNEMENTS

DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT.

requérants. Pour prendre la mesure du dysfonctionnement des filières de droit commun, il est nécessaire de savoir combien de ménages, de part leur situation objective, devraient accéder de manière prioritaire et urgente au logement et pourtant ne peuvent y accéder par les filières de droit commun. En l'occurrence,

Bernard Lacharme

Président de l'Association DALO

« Si le droit commun fonctionnait, il n'y aurait pas de Dalo. L'opposabilité du Droit au logement n'est nécessaire que du fait du dysfonctionnement du droit commun. »

nos constats nous poussent à croire que le taux national est en-deçà de ce qu'il devrait être. Les écarts importants de taux de décisions favorables, entre départements, appuient cette idée et interrogent quant à un égal traitement des citoyens dans la reconnaissance au titre du Droit au logement opposable.

Jusqu'en 2017, le Haut Comité observait la tendance suivante : plus un territoire était sous tension et moins il reconnaissait en proportion de ménages prioritaires au titre du Dalo. Cette tendance se vérifie beaucoup moins ces dernières années avec une nette amélioration des taux de décisions favorables de certains départements sous tension. En 2020, 11 départements sous tension, dont 6 départements d'Ile-de-France sont au-dessus des taux nationaux. Les formations, l'ouverture de comités de suivi, de permanences, les interventions du Haut Comité, la construction de réseaux associatifs et l'investissement ciblé dans ces territoires sous tension ont permis cette évolution. La tendance n'a cependant pas complètement disparu : si plus de départements enregistrant plus de 1 000 recours sont au-dessus de

la moyenne nationale, ils ne présentent pas les taux de décisions favorables les plus élevés et beaucoup affichent un taux proche du taux national. Par la suite, les 7 autres départements à forte activité en dessous du taux national, présentent des taux particulièrement bas.

Malgré l'atténuation de la corrélation entre territoires sous tension et faible taux de décisions favorables, nous constatons que les comed continuent à prendre en compte l'offre de logement sur leur territoire au moment d'instruire les recours Dalo. Pourtant, les comed sont censées se prononcer de manière objective sur la situation de chaque requérant.⁽¹⁾ Le Dalo ne peut révéler l'ampleur des dysfonctionnements de la politique publique du logement que si le nombre de décisions favorables reflète objectivement la situation d'urgence des requérants. Requérants qui, par ailleurs, devraient se voir

assurés d'une égalité de traitement ! Il est donc essentiel que les comed ne méconnaissent pas leurs prérogatives et ne se retrouvent à opérer un tri entre des situations qui relèvent toutes de l'urgence. Cette corrélation entre tension et plus faible reconnaissance au titre du Dalo est d'autant plus inquiétante que les territoires tendus sont souvent ceux où le stock de logements sociaux est insuffisant. Ces territoires où l'effet levier du Dalo est le plus nécessaire sont aussi ceux où certaines communes sont les plus récalcitrantes à respecter les quotas de réalisation de logements sociaux de la loi SRU, ce qui limite d'autant le nombre de logements mobilisables pour les personnes reconnues au titre du Dalo.

LES TAUX DE DÉCISIONS FAVORABLES

DANS LES DÉPARTEMENTS ENREGISTRANT

PLUS DE 120 RECOURS VARIENT

DE 57,5 % EN ISÈRE À 13,6 % EN VENDÉE.

CET ÉCART CONSÉQUENT POSE

LA QUESTION DE L'ÉGAL ACCÈS AU DROIT

SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.

TAUX DE DÉCISIONS FAVORABLES DANS LES DÉPARTEMENTS ENREGISTRANT PLUS DE 120 RECOURS

(LES DÉPARTEMENTS APPARAISSANT EN ORANGE SONT LES DÉPARTEMENTS AYANT ENREGISTRÉ PLUS DE 1 000 RECOURS DALO LOGEMENT EN 2020)

(1) Voir la p. 72 rappelant l'instruction du Gouvernement datant du 13 décembre 2017.

Département	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Isère	20,5	21,9	26,0	27,1	32,9	44,6	57,5
Marne	48,7	43,0	47,9	49,2	55,1	60,5	56,1
Haute Corse	40,7	37,8	42,3	58,4	54,9	57,1	51,9
Somme	56,9	61,9	61,3	59,7	58,7	54,7	51,7
Haut Rhin	41,5	34,9	30,6	38,2	40,0	46,7	51,1
Eure et Loir	45,4	39,2	40,6	46,4	52,0	41,2	49,8
Paris	45,7	39,0	40,4	39,8	39,6	41,6	48,7
Doubs	74,4	54,2	48,5	52,9	41,2	47,1	48,4
Côte d'Or	46,2	44,8	43,7	45,6	45,8	51,3	48,0
Moselle	53,8	45,0	47,2	56,0	53,8	50,2	46,6
Aube	23,7	21,0	24,7	39,4	32,0	45,9	43,6
Oise	44,4	39,6	36,6	36,9	43,7	39,8	43,2
Morbihan	45,2	47,5	45,9	45,3	53,0	33,3	42,3
Réunion	35,4	17,2	16,8	28,0	30,4	29,2	41,1
Corse du Sud	35,8	40,7	40,8	37,5	50,5	51,6	40,2
Drôme	28,0	24,2	11,9	26,8	36,1	38,8	39,7
Calvados	32,3	30,4	31,2	35,7	40,1	39,7	39,2
Hauts de Seine	25,1	24,1	28,6	34,5	37,5	38,1	38,8
Côtes d'Armor	61,4	63,7	60,4	51,1	35,1	50,8	38,5
Rhône	42,5	36,2	34,4	38,5	37,0	43,4	38,4
Haute Savoie	21,3	27,9	32,1	31,5	30,1	33,1	36,6
Val de Marne	29,7	24,9	22,8	24,6	36,4	39,0	35,9
Seine St Denis	34,0	30,1	30,3	33,4	37,6	38,1	35,8
Yvelines	23,7	24,4	26,7	32,5	33,7	34,7	35,8
Seine et Marne	39,6	31,6	29,5	33,5	36,3	32,6	35,4
Pyrénées Orientales	59,1	52,5	56,5	42,1	42,6	41,1	35,3
Bouches du Rhône	41,3	34,3	39,9	42,5	38,3	37,1	35,2
Loiret	21,2	24,7	25,4	17,9	31,3	25,7	35,2
Loire Atlantique	25,9	24,1	27,2	28,7	40,2	36,8	34,9
Taux National	32,7	29,1	29,6	31,9	34,4	34,7	34,8
Maine et Loire	30,7	29,1	28,4	25,5	31,1	44,9	34,6
Seine Maritime	25,7	25,7	24,9	29,0	23,5	27,8	31,6
Savoie	35,0	38,5	36,8	34,7	32,8	33,5	30,7
Vaucluse	14,5	15,4	19,7	16,5	25,7	30,6	30,1
Gironde	28,2	33,2	26,4	19,6	23,6	22,7	29,0
Puy de Dôme	42,5	22,1	24,0	31,6	33,3	26,7	28,1
Nord	19,3	17,3	17,0	17,6	20,6	23,1	27,3
Ain	37,5	36,8	24,1	27,5	24,8	24,4	26,9
Pas de Calais	29,6	33,8	36,4	39,0	41,4	37,1	26,9
Pyrénées Atlantiques	23,5	31,8	27,7	38,7	28,8	25,1	26,8
Charente Maritime	20,2	16,7	16,9	17,5	18,6	21,1	26,4
Aude	42,5	49,5	42,2	32,2	36,7	28,3	26,4
Var	24,8	22,7	22,2	26,9	28,7	30,5	26,3
Eure	32,5	14,6	16,0	20,8	21,7	25,0	26,1
Guyane	26,7	26,4	28,7	43,2	37,5	26,0	24,2
Val d'Oise	21,1	18,4	17,0	23,4	27,9	27,0	24,1
Alpes Maritimes	20,3	12,2	14,2	16,5	20,2	21,6	22,8
Haute Garonne	24,0	19,3	18,2	19,6	22,6	27,1	21,2
Indre et Loire	19,2	26,3	31,7	32,3	18,2	22,3	20,8
Hérault	24,4	21,1	22,9	19,3	18,9	20,2	19,9
Gard	26,2	29,6	29,9	32,3	34,1	28,1	19,6
Essonne	26,0	26,0	28,6	26,1	21,6	17,5	16,9
Bas Rhin	18,2	14,2	13,6	15,4	18,3	14,9	15,5
Vendée	32,7	34,5	30,8	28,9	39,0	25,2	13,6

Donc, de manière générale, plus un territoire est sous-tension, plus il est difficile d'y être reconnu prioritaire au titre du Dalo. Cela reste une tendance notable. Cependant, des nuances sont à apporter au regard des évolutions des dernières années.

► Des perspectives encourageantes

- ❶ L'Isère a connu une réelle progression de son taux de décisions favorables. Ce dernier est passé de 20,5% en 2014, à 57,5% en 2020, faisant de l'Isère le premier département⁽¹⁾ en termes de reconnaissance au titre du Dalo.
- ❷ La Réunion a vu son taux de décisions favorables passer de 29,2% en 2019 à 41% en 2020.⁽²⁾
- ❸ Certains des 8 départements d'Ile-de-France ont vu leur reconnaissance au titre du Dalo s'améliorer. C'est notamment le cas des Yvelines et des Hauts-de-Seine. Le Val-de-Marne a connu une amélioration de son taux de décisions favorables entre 2016 et 2019. Cette amélioration court entre 2015 et 2019 pour la Seine-Saint-Denis. La question est maintenant de savoir si cette amélioration reprendra après une baisse en 2020, sans doute, en partie, due au Covid et à la difficulté pour les comed de se réunir.
- ❹ 11 des 18 départements enregistrant plus de 1 000 recours affichent un taux de décisions favorables supérieur au taux national en 2020. Ils n'étaient que 9 en 2019 et 6 en 2016. Ces départements où les enjeux sont majeurs (à commencer par les 8 départements franciliens. 6 d'entre eux (contre 3 en 2016) présentent un taux au-dessus du taux national ont fait l'objet d'un travail de formation, d'information, de mobilisation des différents acteurs, d'un développement des réseaux d'associations et de permanences...

Ces évolutions montrent qu'une meilleure reconnaissance des ménages Dalo est possible, mais nécessite un investissement important de multiples acteurs et le développement des moyens d'action, d'information et de formation.

► Des perspectives préoccupant le Haut Comité

Si des départements ont connu une amélioration de la reconnaissance au titre du Dalo, d'autres, au contraire, ont limité cette reconnaissance. Très souvent, cette limitation est corrélée, dans un département donné, avec une tension accrue sur le marché du logement et une augmentation du nombre de recours Dalo déposés.

- ❶ Le Bas-Rhin connaît, depuis 2013, des taux de décisions favorables extrêmement faibles. Alors qu'en 2013 ce taux s'élève à 35,1%, depuis, il n'a plus repasser la barre des 18,5%.
- ❷ L'Essonne et la Guyane connaissent également un effondrement de leur taux de décisions favorables depuis 2016.
- ❸ Cet effondrement est intervenu en 2018 pour l'Aude, le Pas-de-Calais, la Loire-Atlantique, les Pyrénées-Orientales, le Gard et la Vendée. La situation est d'ailleurs particulièrement préoccupante dans ce dernier département.
- ❹ Sans parler des départements qui affichent résolument des taux de décisions favorables extrêmement bas depuis 2014 (dont l'Hérault, la Haute-Garonne, les Alpes-Maritimes, le Val-d'Oise et l'Eure, que nous n'avions pas encore nommés).

(1) Premier, parmi les départements enregistrant plus de 120 recours.

(2) Comme nous le verrons dans les 3^e et 4^e chapitres de ce rapport, la situation à la Réunion (comme dans les outre-mer en général) n'est pas sans préoccuper le Haut Comité (question de l'accès au Droit, question de l'accès au logement et donc de l'effectivité du Dalo...).

L'ISÈRE - QUAND LA MOBILISATION POUR LE DROIT FAIT PROGRESSER LA RECONNAISSANCE AU TITRE DU DALO

En 2020, avec un taux de décisions favorables de 57,5% (44,6% en 2019), l'Isère fait figure de modèle en termes de reconnaissance au titre du Droit au logement opposable. Cette première place était pourtant loin d'être acquise. En 2014, l'Isère affiche l'un des plus mauvais taux de décisions favorables (20,5%). En 2017, encore, celui-ci est particulièrement bas (27,1%). Si l'Isère affiche aujourd'hui le meilleur taux de décisions favorables, cela ne vient pas d'une évolution fortuite, mais de l'investissement considérable de nombreux acteurs. En effet, en Isère, la municipalité de Grenoble a mis en place une équipe juridique mobile,

constituée d'une travailleuse paire, de travailleuses sociales, d'une juriste avec un coordinateur. Cette équipe a pour mission de garantir l'opposabilité du droit au logement de toutes et tous, en développant une politique d'aller-vers. Allant à la rencontre des sans abri, elle accompagne les personnes dans la formation des recours DALO, les aide à faire valoir leur Droit, tout en instaurant un dialogue avec les personnes siégeant au sein de la commission de médiation. L'amélioration en termes de taux de reconnaissance est très certainement imputable à leurs actions et leur accompagnement, un projet à développer partout ailleurs ! Pour le Haut Comité, il est

essentiel que l'État, garant du Dalo, alloue aux réseaux associatifs, les financements nécessaires pour pouvoir proposer un accompagnement à toutes les personnes pouvant être concernées par le recours Dalo. Pour lutter contre le non-recours et pour assurer une meilleure reconnaissance au titre du Dalo, il faut tout mettre en œuvre pour favoriser des campagnes d'information et de médiation, des permanences d'accueil et d'accès au Droit et développer l'aller vers. Surtout, il faut absolument soutenir les initiatives et le travail réalisé par des équipes développant l'aller vers telle que l'équipe juridique mobile d'Isère.

B. Taux de décisions favorables relativement bas et inégaux et pratiques restrictives des comed

L'hétérogénéité des taux de décisions reste un point extrêmement préoccupant pour ce qui est de la bonne application du Dalo. Nous allons voir, à présent, ce qui peut expliquer non seulement cette hétérogénéité, mais également un taux national probablement en-deçà de ce qu'il devrait être.

Au préalable, il convient de rappeler que la mission des comed vise principalement à rendre plus effectif un Droit au logement, et à reconnaître l'urgence d'un accès prioritaire à un logement ou un hébergement, et non à limiter ce droit en raison de la pénurie de places. L'action des commissions de médiation doit s'inscrire dans la stratégie générale de la priorité à l'accès au logement qui vise à favoriser, autant que possible, l'accès direct à un logement pérenne, adapté et avec un accompagnement social chaque fois que cela est nécessaire.

L'instruction du Gouvernement du 13 décembre 2017 relative au droit au logement opposable rappelle que *« les commissions de médiation doivent être particulièrement vigilantes quant au respect des conditions d'éligibilité au DALO. Dès lors que les conditions permettant de saisir la commission sont remplies, il leur appartient d'examiner si la situation du ménage justifie de prévoir un relogement d'urgence et, dans l'affirmative, de lui accorder le bénéfice du DALO sans tenir compte de l'offre de logements disponible qui peut être d'importance et de nature différentes selon les secteurs géographiques. »* Cette même instruction invite les commissions départementales de médiation (comed) à se référer au guide pour les commissions de médiation publié par le ministère en charge du logement.

Au regard du nombre de ménages qui pourraient potentiellement être reconnus au titre du Dalo, les taux de décisions favorables aujourd'hui observés paraissent faibles. Les pratiques restrictives de certaines comed – pratiques tendant à se propager sur le territoire national – sont un élément venant éclairer ces taux de décisions favorablement relativement bas. La synthèse ici proposée s'appuie sur les signalements de pratiques irrégulières des commissions de médiation adressés à la cellule de veille dédiée (accessible sur le site du

Haut Comité) ou dans le cadre de la présence du Haut Comité en qualité d'observateur dans les réunions. Parmi ces pratiques restrictives, le Haut Comité a notamment remarqué celles qui suivent :

a) Sur la recevabilité des recours

■ Sur l'absence de précision concernant les critères du Dallo

De nombreuses comed rejettent les recours Dallo lorsque le requérant n'a coché aucun des critères d'éligibilité fixés par la loi. Un courrier est souvent adressé au requérant pour lui demander de préciser, dans des délais courts, les motifs de son recours. En l'absence de réponse dans le délai donné, les dossiers concernés sont automatiquement rejetés. De telles pratiques sont irrégulières. Il est rappelé que le juge administratif estime qu'il appartient à la commission de médiation « pour instruire les demandes qui lui sont présentées en application du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, d'obtenir des professionnels de l'action sociale et médico-sociale, au besoin sur sa demande, les informations propres à l'éclairer sur la situation des demandeurs, et de procéder, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, à un examen global de la situation de ces derniers au regard des informations dont elle dispose, sans être limitée par le motif invoqué dans la demande » (Conseil d'État, 5^e chambre, 7 décembre 2017, n° 406388, Inédit au recueil).

■ Des démarches préalables non prévues par les textes

Le recours amiable en vue de la reconnaissance du droit au logement n'est pas une demande de logement ou d'hébergement. Il est le dernier recours des personnes n'ayant pas pu trouver une solution par elles-mêmes ou grâce aux dispositifs de droit commun.

La loi Dallo exige que les requérants aient engagé des démarches préalables en amont de leur recours Dallo. Si une demande de logement social est une démarche préalable se suffisant à elle-même (voir le guide pour les commissions de médiation, 2017, p22),⁽¹⁾ son absence ne saurait justifier systématiquement la non-recevabilité du recours déposé. D'autres démarches préalables existent suivant les situations : des démarches auprès du propriétaire pour obtenir la mise en conformité du logement aux frais de celui-ci ou un signalement auprès d'une autorité administrative en cas de logement indécents ; participation active à la mise en place de solutions permettant d'apurer la dette ou saisine d'une instance de prévention en cas de menace d'expulsion... et de manière générale toute démarche visant à mettre un terme à la situation de mal logement auquel le requérant fait face. Dans ces conditions, le rejet des recours ou l'ajournement de l'examen doit être pleinement justifié. Il appartient donc à la commission de médiation de motiver en quoi les démarches accomplies ou le délai observé entre le dépôt de la demande de logement social et le recours devant la commission est insuffisant pour permettre la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent de la demande. Celle-ci s'apprécie au cas par cas selon la situation de logement et la situation sociale de la personne. Ainsi, le fait de fixer un délai devant s'être écoulé entre l'accomplissement de la démarche préalable et le recours devant la commission de médiation a été sanctionné par le juge administratif. L'exigence d'un délai entre la demande de logement social et le recours Dallo ou le fait de conditionner la recevabilité du recours Dallo Hébergement à un nombre prédéfini d'appels infructueux au 115, est irrégulier.⁽²⁾

▼ EXEMPLE DE DÉCISION DE COMED

Considérant que le requérant n'a pas entrepris préalablement au recours de démarches sérieuses et répétées aux fins de se voir attribuer un hébergement ;
Considérant que le recours devant la commission n'est pas une demande de logement ou d'hébergement, mais le dernier recours des personnes n'ayant pu trouver une solution par elle-même, le recours n'est pas recevable ;
Considérant que dès lors, le caractère prioritaire et urgent de sa demande en vue d'une offre d'hébergement ne peut être retenu ; qu'ainsi, son recours est rejeté ;

(1) <http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/dallo-guide-pour-les-commissions-de-mediation.pdf>

(2) CAA Paris, 8 octobre 2013, n° 11PA04854

Le fait d'exiger une inscription préalable dans SYPLO,⁽¹⁾ en demandant notamment au requérant de se rapprocher du gestionnaire chargé de saisir le réservataire en vue de l'inscription dans une procédure de logement, assortie d'un délai est parfois exigé par les comed pour la recevabilité des recours Dalo Logement. Les comed rejettent les recours en indiquant qu'une procédure de relogement est en cours pour les sorties d'hébergement, notamment pour les personnes hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de six mois. Le juge administratif a sanctionné à plusieurs reprises ces pratiques en Ile-de-France.⁽²⁾

▼ EXEMPLES DE DÉCISION DE COMED

Considérant que une procédure de relogement est en cours dans le cadre de la procédure de sortie d'hébergement ;

Considérant que la commission conseille au requérant de se rapprocher du gestionnaire chargé de saisir le réservataire en vue de l'inscription dans une procédure de relogement de sortie d'hébergement ;

Considérant que les éléments probants du caractère inadapté du logement aux besoins et capacités du demandeur font défaut, malgré un délai anormalement long atteint de demande de logement social ;

Considérant que le requérant déclare occuper un logement de transition. La commission lui recommande de se rapprocher du gestionnaire de ce logement en vue de son relogement ;

Il en va de même lorsque la labellisation au titre de l'accord collectif départemental ou instances du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) est requise comme démarche préalable d'un recours Dalo. Il est rappelé que le Dalo est un droit attaché à la personne. Les requérants n'ont pas directement accès aux commissions des accords collectifs départementaux et sont obligés de solliciter un travailleur social pour introduire une demande de labellisation au titre des publics prioritaires.

Si certaines commissions de médiation exigent des requérants des démarches préalables telles que l'inscription dans SYPLO ou la labellisation au titre du PDHALPD, d'autres opposent ces démarches aux requérants. Ainsi, dans certains départements, nous observons une mise en concurrence du Dalo avec d'autres filières de priorisation. Certaines commissions de médiation suspendent, par exemple, la priorisation au PDHALPD le temps du traitement du recours Dalo. Cela a pour effet de décourager des ménages de déposer un recours Dalo et de les renvoyer systématiquement au droit commun, bien qu'il dysfonctionne.

Ces exigences introduisent des conditions non prévues par la loi. Il existe un risque juridique à fonder les décisions sur ces éléments de doctrine sans apprécier au cas par cas l'absence ou le caractère suffisant des démarches préalables.

Pour le Conseil d'État, le critère des démarches préalables ne peut justifier à lui seul le rejet d'un recours amiable dès lors que les dispositions de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation précisent que la commission peut être saisie « sans condition de délai ». Il est ici rappelé que le juge administratif considère qu'il existe une présomption d'urgence dès lors que le demandeur, de bonne foi et satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès au logement social, justifie se trouver dans une des situations prévues au II de l'article L.441-2-3 du code de la construction et de l'habitation et qu'il satisfait à un des critères de l'article R. 441-14-1 du CCH (CE, 5^e- 4^e chambres réunies, 13 octobre 2017, n° 399710, Mentionné dans les tables du recueil Lebon).

(1) Système Priorité Logement : plateforme de gestion de la demande de logements sociaux de la demande des publics prioritaires.

(2) TA Montreuil, 4 décembre 2020, n° 1913879, n° 1913680 et n° 1913673

■ Des pièces justificatives injustifiées sont exigées

Un certain nombre de comed exigent des requérants la production de certaines pièces facultatives en l'absence desquelles les recours sont refusés ou l'examen des recours ajournés.

Le formulaire Cerfa (n°15036*01) pris sur le fondement de l'article R. 441-14 du CCH permettant d'instruire un recours Dallo précise que :

« Les pièces justificatives citées doivent obligatoirement être fournies, sauf quand il est indiqué qu'elles sont facultatives. »

Le Haut Comité constate toujours que des pièces facultatives sont requises s'agissant en particulier de la pièce attestant de la situation qui justifie la raison du recours. Le formulaire de recours permet aux requérants de joindre n'importe quelle pièce pouvant justifier la raison du recours. Il est rappelé que la preuve peut ici être apportée par tout moyen. Or, certaines commissions de médiation exigent de manière obligatoire une pièce justificative précise, excluant toutes les autres, ou demandent une multiplication de ces pièces justificatives.

D'autres pièces en théorie facultatives sont requises par un certain nombre de comed et leur absence opposée au requérant. Il en va ainsi de l'avis d'imposition ou de non imposition alors que le formulaire de recours précise qu'il est à joindre « si vous l'avez » ; ou d'une justification de séparation conjugale alors que les pièces relatives à la situation familiale sont à joindre « si possible » selon le même formulaire.

Le Haut Comité tient à rappeler que les ménages déposant des recours Dallo sont des ménages avec des parcours de vie difficile, ayant souvent connu des ruptures de vie ou des conditions extrêmement difficiles. Il n'est pas toujours évident pour ces ménages de produire les documents administratifs ainsi exigés par les comed.

b) Sur l'éligibilité des recours

■ La bonne foi du requérant est souvent mise en cause

De nombreuses approches subjectives sont constatées. Pour rappel, la bonne foi est toujours présumée, la charge de la preuve de la mauvaise foi repose sur l'administration.

Par ailleurs, le Haut Comité participe en tant qu'observateur à certaines réunions de comed. A cette occasion, il a parfois été constaté que des préjugés sont exprimés de manière explicite lors de la prise de décision avec des considérations parfois étrangères au Droit au logement opposable. Il appartient à la Présidence de la commission de veiller à faire respecter les règles en matière d'égalité et de lutte contre les discriminations lors des réunions.

▼ EXEMPLES DE DÉCISION DE COMED

Considérant que si la surface du logement occupé par M. [REDACTÉ] (47 m²) est inférieure à celle mentionnée au décret n° 2019-772 du 24 juillet 2019 du Code de la Construction et de l'Habitation, au regard de la composition familiale renseignée (6 personnes), la Commission de Médiation a relevé que la situation de M. [REDACTÉ] résulte de son propre fait, qu'il a emménagé dans un logement le 01/03/2021 qu'il a choisi librement d'occuper alors qu'il avait l'entière faculté d'en apprécier les modalités d'occupation en fonction de ses besoins ;

■ Le critère « dépourvu de logement » pose encore des difficultés d'appréciation

Certains ménages déposant un recours Dallo invoquant le motif « dépourvu de logement ou hébergé » se voient imposés un refus sous prétexte qu'ils ne seraient pas « dépourvus de logement ou hébergés », résidant à l'hôtel. Nous rappelons qu'une chambre d'hôtel ne peut pas être considérée comme un hébergement pérenne et encore moins comme un logement. Une chambre d'hôtel relève de la mise à l'abri. Elle ne permet pas d'y vivre, de faire la cuisine, la lessive, de recevoir des proches ou d'offrir un espace de jeu ou de travail scolaire pour les enfants. Cette solution d'urgence n'assure ni la dignité, ni l'indépendance, ni la stabilité qu'exige le Droit au logement. Un ménage hébergé chez un tiers, quelles que soient les conditions de cet hébergement, est un ménage devant être considéré comme dépourvu de logement et donc pouvant faire l'objet d'une reconnaissance au titre du Dallo. Pourtant, un certain nombre de comed tendent à prendre en compte les conditions d'hébergement de

DES REJETS IMPLICITES EN BLOC DE RECOURS INTRODUIITS DANS LE RHONE AU DEBUT DE LA CRISE SANITAIRE PAR MANQUE DE MOYENS DANS LES SERVICES INSTRUCTEURS : UNE NEGATION DU DALO

Au début de la crise sanitaire, de nombreuses Comed ont rencontré des difficultés à se réunir. Les séances ont globalement repris avant la fin du premier confinement, principalement en visioconférence, puis en présentiel quand la situation le permettait. Les délais légaux d'instruction du Dalo ont souvent été méconnus dans les territoires les plus tendus. Les Comed ont rattrapé progressivement le retard notamment en multipliant le nombre de réunions.

Toutefois, la situation est disparate et certains territoires connaissent encore de grandes difficultés. C'est le cas du Département du Rhône où le retard accumulé s'est plutôt aggravé. La Comed du Rhône accuse des retards importants dans l'examen des recours DALO. Alors que la loi prévoit une décision dans un délai de 3 mois à compter du dépôt du recours amiable, la Commission examinait en décembre 2021 les recours déposés au début du mois de février 2021, soit avec un retard de sept mois. Dans ces conditions, la Préfecture

du Rhône a pris, de manière totalement unilatérale, la décision de clore les recours déposés par les requérants entre le 15 février et le 1^{er} juin 2021, considérant qu'ils font l'objet d'une décision implicite de rejet, sans qu'ils ne soient jamais présentés à la Commission de Médiation et à ses membres. Cela représenterait environ 1 000 recours dont la Commission n'aura jamais connaissance et pour lesquels aucune décision ne sera jamais prise. Le manque de moyens et la crise sanitaire auront eu pour conséquence d'empêcher l'accès au Droit pour 1 000 ménages dans le Rhône, sans possibilité de recours pour les personnes. Les requérants n'ayant pas été informés de cette nouvelle pratique et les délais étant largement dépassés, une grande majorité d'entre eux ne n'ont plus la possibilité d'engager un recours en excès de pouvoir contre cette décision de rejet implicite. Ils seront donc contraints de déposer un nouveau recours amiable devant la commission, perdant ainsi environ 12 mois, alors que la plupart connaissent le mal logement ou sont dépourvus

de logement. Le rejet en bloc par les pouvoirs publics sans même examiner leur recours alors que ces ménages rencontrent de grandes difficultés ajoutent encore plus de violence dans leur quotidien, de désespérance et de sentiment d'injustice. En l'absence de passage en Comed, les prérogatives de la Comed sont par ailleurs méconnues. Tout le travail d'accompagnement des ménages vers le logement réalisé par les associations ou les travailleurs sociaux territoriaux, est également anéanti par la défaillance de l'État à assurer cette obligation légale. C'est la première fois que survient un dysfonctionnement aussi grave dans une Comed en France depuis le vote de la loi Dallo. Cette situation inacceptable est une négation du Droit au logement et contraire à la dignité humaine.

Le Haut Comité appelle aujourd'hui le Préfet de département à reconsidérer en urgence sa décision afin d'assurer l'accès au droit au logement opposable dans le Rhône en demandant à ses services d'instruire et de présenter à la Comed du Rhône les 1 000 recours rejetés en bloc.

ce ménage. En outre, lorsqu'il existe une parenté (surtout en ce qui concerne les descendants adultes), elles tendent à rejeter systématiquement les recours des demandeurs.

▼ EXEMPLES DE DÉCISION DE COMED

Considérant que Mme	est dépourvue de logement ;
Considérant que Mme	est hébergée chez sa sœur et son beau frère depuis le 29/06/2017;
Considérant que Mme	n'est pas éligible au logement social, car elle ne perçoit pas le RSA ;

Il est rappelé que l'article R. 441-14-1 du CCH prévoit que la commission de médiation doit tenir compte lorsque le demandeur est logé ou hébergé par ses ascendants notamment du degré d'autonomie du

demandeur, de son âge, de sa situation familiale et des conditions de fait de la cohabitation si la commission en a connaissance. Ils sont à prendre en compte obligatoirement dans le cas des personnes hébergées chez leurs ascendants et non dans celui où elles résident chez leurs descendants et, a fortiori, chez leurs frères ou sœurs. Ces éléments remplacent la notion d'obligation alimentaire, qui s'était avérée délicate à mettre en œuvre.

■ Le critère «menacé d'expulsion» n'est pas reconnu avec le seul jugement d'expulsion

Certaines commissions de médiation exigent que les requérants menacés d'expulsion sans relogement produisent la preuve d'un commandement de quitter les lieux par huissier ou de l'octroi du concours de la force publique pour pouvoir être reconnus comme prioritaires et urgents. Or, nous rappelons que la loi Dalo n'exige des requérants que la production d'une copie du jugement d'expulsion. L'article R 441-14-1 prévoit qu'un ménage peut être reconnu prioritaire et devant être relogé d'urgence lorsqu'il a « fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement ».

■ Le renvoi au droit commun pour le critère de dangerosité ou d'insalubrité pose problème en cas de défaillances des autorités de police administrative de l'habitat

Le Dalo est un dernier recours ne devant pas se substituer aux dispositifs de droit commun. Cependant, lorsque ces derniers sont défaillants, il est injuste de refuser de reconnaître un ménage au titre du Dalo, le renvoyant à ces mêmes dispositifs. Cela revient à faire peser la défaillance de ces dispositifs sur les requérants. Pourtant, un certain nombre de comed refusent de reconnaître des ménages comme prioritaires et urgents au titre du Dalo lorsque ces derniers invoquent l'indécence, la suroccupation ou l'insalubrité de leur logement. Elles renvoient ces ménages aux dispositifs de droit commun, estimant que le Dalo n'est qu'un dernier recours ne devant s'y substituer.

Le Haut Comité rappelle que si les comed doivent prendre en compte la mise en œuvre des procédures de droit commun, elles doivent également apprécier le délai raisonnable ou non du déroulement des procédures. Le drame de la rue d'Aubagne à Marseille a montré que la comed ne pouvait renvoyer aux

UNE ÉVOLUTION JURISPRUDENTIELLE IMPORTANTE SUR LA PRISE EN COMPTE DE LA DANGEROUSITÉ DU LOGEMENT

Alors que les personnes handicapées font partie des publics prioritaires définis par l'article L. 441-1 du CCH, elles ne sont pas citées par la loi Dalo, sauf dans le cas de suroccupation ou de logement non décent.

Toutefois, une évolution jurisprudentielle est à signaler et ouvre une approche nouvelle au regard de la dangerosité du logement. Ainsi, le Conseil d'État a considéré qu'un demandeur peut être reconnu prioritaire et devant être relogé en urgence lorsqu'il « devait, en raison d'un handicap tenant

à des problèmes cardiaques et à un important diabète, occuper un logement en rez-de-chaussée ou dans un immeuble avec ascenseur et que le logement qu'il occupait, situé en étage dans un immeuble sans ascenseur, présentait des risques importants pour sa santé » (Conseil d'État, 5^e chambre, 19 juillet 2017, n° 402 721, M. Campos, inédit au recueil Lebon).

La comed doit ici faire usage de son pouvoir d'appréciation globale des situations et peut, par décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire et devant être logé

en urgence une personne qui ne répond qu'incomplètement aux critères du Dalo.

Si cette bonne pratique est à saluer, elle présente un risque de rupture d'égalité devant la loi dans la mesure où les pratiques des comed sont très hétérogènes sur le territoire. C'est pourquoi le Haut Comité appelle à nouveau à une réforme législative visant à créer un nouveau critère à la loi sur le Droit au logement opposable permettant aux personnes à mobilité réduite occupant un logement non adapté d'être reconnu au titre du Dalo.

procédures de droit commun compte tenu des défaillances avérées des autorités dans la lutte contre l'habitat indigne.⁽¹⁾

■ **Le critère du délai anormalement long de logement social est conditionné de manière irrégulière à l'établissement d'autres critères**

De nombreuses comed estiment que le délai anormalement long de logement social ne saurait, par lui-même, justifier une reconnaissance au titre du Dalo. Il est rappelé que cette interprétation est contraire à l'article L. 441-2-3 du CCH et peut être sanctionné par le juge. Des délais anormalement longs justifient à eux seuls une reconnaissance au titre du Dalo. Lorsque le demandeur répond à l'un des critères posés par l'article R. 441-14-1 du CCH, sa demande est présumée urgente et cette présomption ne pourra qu'être très rarement renversée, en cas de mauvaise foi du demandeur (cf. cité supra, CE, 5^e-4^e chambres réunies, 13 octobre 2017, n° 399710, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

■ **Il existe une inégalité de traitement entre locataires du parc social et privé dans certains territoires**

Par ailleurs, de nombreuses comed rejettent en bloc les recours Dalo des ménages occupant le parc social sur le critère du délai anormalement long. Or, un ménage déjà dans le parc social et demandant une mutation peut tout à fait se voir reconnaître au titre du Dalo pour des délais anormalement longs s'il remplit les autres exigences permettant cette reconnaissance. Cette situation opère une distinction non prévue par le droit entre publics prioritaires selon que le requérant soit logé dans le parc social ou le parc privé et cela crée une inégalité de traitement entre les requérants.

Ainsi, le Haut Comité constate que certaines comed interprètent de manière de plus en plus stricte, voire restrictive, certains critères d'éligibilité au Dalo. Cette tendance va à contre courant de l'article R. 441-14-1 III du CCH qui, au contraire, prévoit une certaine souplesse dans l'appréciation des critères :

« La commission peut, par décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire et devant être logé en urgence une personne qui, se trouvant dans l'une des situations prévues à l'article L441-2-3, ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus. »

Comme indiqué plus haut, la comed doit procéder à un examen global de la situation des demandeurs au regard des informations dont elle dispose sans être limitée par le motif invoqué dans la demande.

Ces interprétations erronées des critères de reconnaissance du Dalo ont pour conséquence de retarder ou d'empêcher l'accès au logement des requérants et menacent l'effectivité du Droit au logement opposable. Ces divergences posent également de sérieuses questions sur l'égalité des citoyens devant la loi au niveau national.

Afin de garantir l'égalité de traitement des requérants, le Haut Comité formule ici deux propositions :

1 lors de la nomination, il apparaît nécessaire que les préfets s'assurent de la formation juridique des présidences des comed, en particulier en matière de Dalo, de droit administratif et de lutte contre les discriminations ;

2 Il est urgent de relancer les actions visant à harmoniser les pratiques des comed: des mesures doivent être prises pour sensibiliser les membres sur les préjugés et discriminations et lutter contre les pratiques restrictives notamment par la formation, l'information et la publication d'un nouveau guide ministériel.

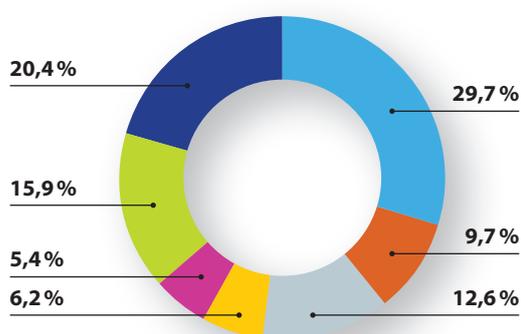
(1) Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Marseille : de la crise du logement à une crise humanitaire* - Novembre 2019

C. Des taux de décisions favorables très hétérogènes en fonction des motifs invoqués et retenus

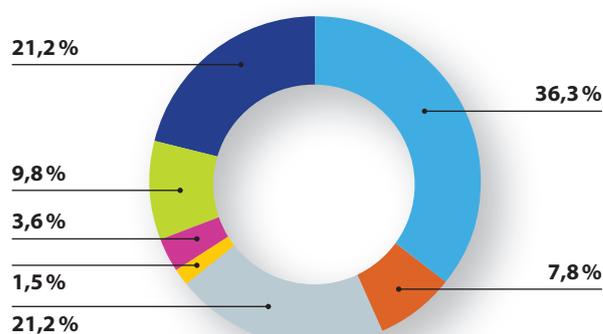
a) Comparaison entre les motifs invoqués par les requérants et les motifs retenus par les comed

Nous avons pu noter un certain problème de correspondance entre les motifs invoqués par les requérants et les motifs retenus par les commissions de médiation.

▼ MOTIFS INVOQUÉS PAR LES REQUÉRANTS EN 2020



▼ MOTIFS RETENUS PAR LES COMED



- Dépourvus de logement / hébergé(e) chez un particulier
- Menacé(e) d'expulsion sans relogement
- Hébergé(e) dans une structure d'hébergement ou logement de transition
- Logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation, dangereux ou insalubres
- Logement non décent et présence d'une personne handicapée ou d'un mineur
- Logement sur occupé et présence d'une personne handicapée ou d'un mineur
- Délais anormalement long

b) Des taux de décisions favorables différents selon les motifs

Motifs invoqués par les requérants	Taux de décisions favorables par motif
Dépourvu(e) de logement / hébergé(e) chez un particulier	35%
Menacé(e) d'expulsion sans relogement	23%
Hébergé(e) de façon continue dans une structure d'hébergement ou logé(e) dans un logement de transition, logement foyer ou résidence hôtelière à vocation sociale	48%
Logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation, indignes ou dangereux	7%
Logement non décent et présence d'une personne handicapée ou d'un mineur	11%
Logement suroccupé et présence d'une personne handicapée ou d'un mineur	18%
Délai anormalement long	30%

Le taux de reconnaissance au titre du Daloo pour un motif donné par rapport au nombre de recours invoquant ce même motif diffère d'un motif à l'autre : les taux sont particulièrement faibles lorsque le motif invoqué est le logement impropre à l'habitation ou dangereux, d'une part, et le logement non décent en présence d'une personne handicapée ou d'un enfant mineur, d'autre part. En 2020, un requérant invoquant le motif d'insalubrité ou de dangerosité de son logement n'a que 7% de chance d'être reconnu au titre du Daloo. Or, quand nous comparons avec le nombre de demande de logement social pour ce motif (voir le chapitre 1, paragraphe sur le non-recours), cela semble peu. Un ménage invoquant un délai anormalement long a 30% de chance de se voir reconnaître au titre du Daloo. Notons toutefois que pour nombre de comed, ce motif ne se suffit pas à lui-même (cf supra).

LES BOUCHES-DU-RHÔNE, HABITAT INDIGNE ET RECONNAISSANCE AU TITRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

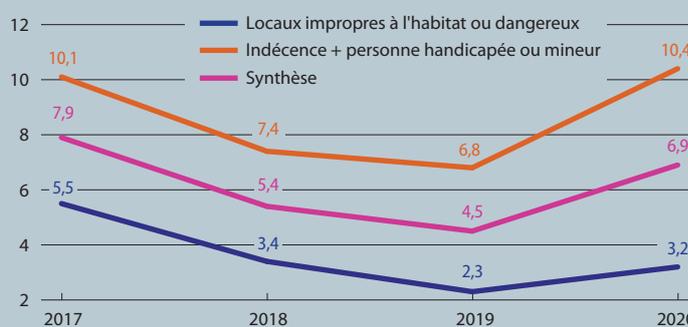
En 2015, le rapport Nicol recensait 40 000 logements indignes dans la ville de Marseille tandis que la Fondation Abbé Pierre (FAP) estimait que 100 000 personnes étaient concernées. Malgré cette situation alarmante et des procédures classiques de lutte contre l'habitat indigne inopérantes, la reconnaissance au titre du Dallo est dérisoire lorsque les requérants invoquent comme motif l'insalubrité, la dangerosité, un habitat impropre au logement ou son indécence en présence d'un mineur ou d'une personne handicapée.

Le drame de la rue d'Aubagne, le 5 novembre 2018, a témoigné de l'insuffisance des actions contre l'insalubrité et le péril et du nécessaire relogement en urgence de milliers de personnes souffrant au quotidien de conditions de logement tout à fait indignes et inacceptables! Malgré l'effondrement de la rue d'Aubagne, la reconnaissance au titre du Dallo aux motifs que nous venons d'évoquer n'a connu aucune réelle amélioration. Le nombre de ménages reconnus à ces motifs a même diminué entre 2018 et 2019! Si 2020 marque une légère amélioration par rapport à 2018 et 2019, le nombre de ménages reconnus au titre du Dallo à ces motifs reste inférieur à celui de 2017. Or, la situation était, alors, déjà très inquiétante. En effet, en 2017, 1 448 des ménages ayant déposé un recours invoquaient les motifs d'un logement impropre à l'habitation ou indécence.

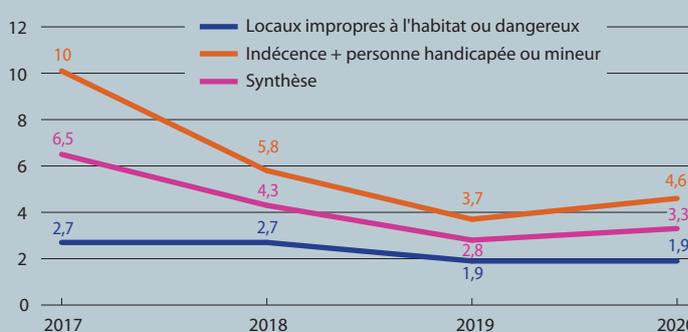
La Comed des Bouches-du-Rhône n'avait retenu l'un ou l'autre de ces motifs que 76 fois (7,9%). Ensuite, parmi les ménages reconnus au titre du Dallo et logés ou accueillis⁽¹⁾ (Logement+Hébergement), 75 avaient été reconnus sur ces motifs (6,5% des recours invoquant ces derniers). En 2020, ce sont 1 676 recours qui ont été déposés à ces motifs. La Comed, quant à elle, ne les a retenus que 116 fois (6,9%) et seuls 55 ménages reconnus à ces motifs ont été logés ou accueillis (3,3%).

Cet immobilisme préoccupe au plus au haut point le Haut-Comité qui malgré la multiplication des actions, laisse perdurer la « crise humanitaire » affectant la ville phocéenne⁽²⁾. Il est urgent aujourd'hui que les autorités en charge de la lutte contre l'habitat indigne comme du relogement prioritaire et urgent des personnes se saisissent de cette situation et interviennent à la hauteur de la crise du logement à Marseille et dans les Bouches-du-Rhône.

▼ TAUX EN % DE DÉCISIONS FAVORABLES PAR RAPPORT AU NOMBRE DE RECOURS DÉPOSÉS SELON MOTIFS



▼ TAUX EN % DE LOGEMENT ET HÉBERGEMENT FAVORABLES PAR RAPPORT AU NOMBRE DE RECOURS DÉPOSÉS SELON MOTIFS



(1) « logés ou accueillis » (Logement et Hébergement) car l'InfoCentre ComDalo comptabilise avec les ménages logés, les ménages accueillis dans le cadre d'une requalification.

(2) Voir le rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Marseille, de la crise du logement à une crise humanitaire*, novembre 2019, cité supra.

L'importance du motif « *dépourvu de logement ou hébergé chez un tiers* » met en exergue l'échec des politiques du logement dans l'incapacité, aujourd'hui, de garantir à tout un chacun son Droit au logement. Cette hétérogénéité des taux de décisions favorables selon les motifs se retrouve partout sur le territoire. Mais, elle est accentuée dans les territoires tendus. Dans ces derniers, certains motifs font l'objet d'une non-reconnaissance majeure. Or, ce sont les motifs pour lesquels, en général, les dispositifs de droit commun sont déficients.

Motifs	Ile de France	Seine Saint Denis	Bouches du Rhône	Isère	Eure et Loire
Dépourvu(e) de logement / hébergé(e) chez un particulier	33 %	37 %	38 %	79 %	67 %
Menacé(e) d'expulsion sans relogement	16 %	10 %	27 %	69 %	63 %
Hébergé(e) dans une structure d'hébergement ou dans un logement de transition	47 %	26 %	61 %	84 %	61 %
Logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation, dangereux ou insalubres	3 %	1,4 %	3 %	24 %	40 % (invoqué 5 fois)
Logement non décent et présence d'une personne handicapée ou d'un mineur	5 %	0,9 %	10 %	23 %	17 % (invoqué 12 fois)
Logement suroccupé et présence d'une personne handicapée ou d'un mineur	16 %	17 %	20 %	67 %	21 % (invoqué 14 fois)
Délai anormalement long (6)	28 %	24 %	34 %	73 %	29 %

Nous voyons que, quel que soit le département et la situation en termes de taux de décisions favorables, il est relativement plus difficile d'être reconnu prioritaire au titre du Dalos lorsque le motif invoqué est le logement impropre à l'habitation ou dangereux et le logement indécent en présence d'une personne handicapée ou d'un mineur. Ce constat est accentué dans les territoires tendus. La situation interpelle particulièrement en Seine-Saint-Denis. Les services d'hygiène y manquent de moyens pour faire face à la quantité des signalements et ce, malgré un volontarisme local marqué pour lutter contre l'habitat indigne. Or, les ménages déposant un recours Dalos à ce motif sont, la plupart du temps, renvoyés aux dispositifs de droits commun, alors qu'ils sont déficients. Or, il est particulièrement difficile de se faire reconnaître sur ces motifs sans avoir, auparavant, bénéficié d'une expertise.

APPLIQUER STRICTEMENT LA LOI SRU SUR LE TERRITOIRE DE LA RÉPUBLIQUE

Sur le dernier bilan triennal (2017-2019), 550 communes n'ont pas rempli leurs obligations de production de logements sociaux. Parmi celles-ci, 280 communes ont fait l'objet d'une décision de mise en carence par les préfets, en hausse par rapport au bilan précédent. Dans la continuité des consignes adressées par le Gouvernement ces dernières années aux préfets, le Haut Comité appelle à une application ferme

de la loi SRU en particulier sur la majoration du prélèvement pour les communes les plus récalcitrantes. Les lois relevant de la solidarité nationale et de la cohésion sociale doivent s'appliquer de manière égale sur le territoire de la République sans qu'il soit possible de tolérer des zones de non-droit. Pour les communes hors-la-loi depuis l'entrée en vigueur de la loi, le Haut Comité souhaite que l'arrêté de carence prévoit

systématiquement la reprise des autorisations d'urbanisme. Enfin, de manière générale, le Haut Comité appelle à un renforcement significatif des moyens dans les services déconcentrés pour assurer la mise en œuvre des arrêtés de carence notamment en matière de reprise de l'exercice du droit de préemption urbain (DPU) et de reprise du contingent communal de réservations de logements sociaux.

(3)

L'ACCÈS AU LOGEMENT ET À L'HERBERGEMENT

Au préalable, le Haut Comité rappelle que l'accès et le maintien dans le logement sont conditionnés par une meilleure solvabilisation des ménages les plus modestes.

Le Haut comité propose à nouveau⁽¹⁾ de revaloriser les aides personnelles au logement (APL) en prenant en compte l'inflation de ces 6 dernières années et de rétablir l'indice de référence des loyers pour réactualiser chaque année les barèmes des aides. Une approche au niveau de la quittance globale est nécessaire. Il est ainsi proposé de doubler le forfait charges afin de mieux couvrir les charges locatives réellement acquittées par les ménages à bas revenus. Une augmentation du forfait charges permettrait de mieux lutter contre la précarité énergétique dans un contexte d'augmentation des coûts de l'énergie.

I. L'accès au logement des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo logement

Dans cette première partie, nous verrons que le logement des ménages reconnus au titre du Dalo reste insuffisant. Si le nombre de ménages logés a augmenté continuellement entre 2008 et 2019, cette hausse connaît un fort ralentissement depuis 2016 et même une baisse en 2020. Surtout, cette hausse ne saurait masquer que jamais tous les ménages PU Dalo n'ont accédé au logement, que la mobilisation de logement reste insuffisante et que l'on assiste à un décrochage entre le nombre de ménages reconnus et le nombre de ménages logés. Ce décrochage est reflété par l'évolution des taux d'accès au logement. Au-delà de cet insuffisant logement des ménages reconnus au titre du Dalo, nous constaterons les grandes disparités territoriales dans l'accès au logement, ce qui pose la question de l'égal accès au logement et de l'effectivité réelle du Dalo.

A. Une augmentation relative du nombre de ménages reconnus au titre du Dalo logement accédant à un logement chaque année – 2020 comme exception (données en activité⁽²⁾)

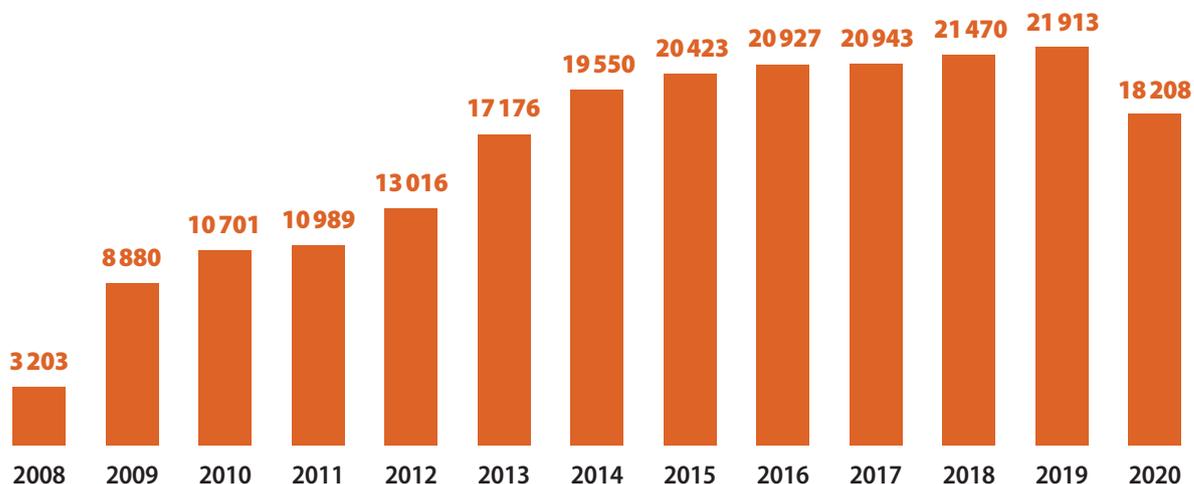
a) Une augmentation insuffisante du nombre de ménages logés au niveau national

Depuis 2008, la mobilisation des attributions de logements sociaux, en particulier du contingent préfectoral, a permis une progression continue du nombre de ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo (PU Dalo)

(1) Voir le rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Renforcer les aides personnelles au logement à la sortie de la crise sanitaire*, juillet 2020.

(2) Voir la différence entre l'activité et la cohorte dans le point méthodologique.

▼ NOMBRE DE MÉNAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO LOGÉS CHAQUE ANNÉE (2008-2020) - ACTIVITÉ



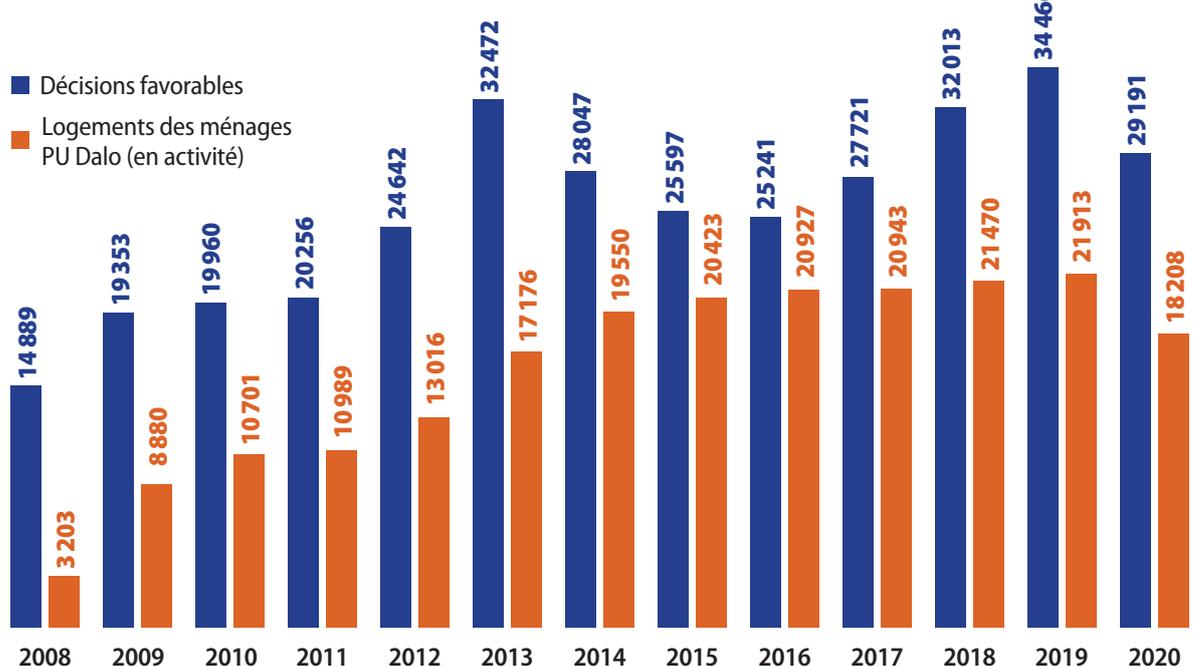
logés suite à offre⁽¹⁾. Si en 2008, seulement 3 203 ménages furent logés, ils sont 21 903 en 2019 (soit 7 fois plus). 2020 semble faire office d'exception. Au cours de l'année, 18 834 propositions de logement ont été formulées. Seulement 6 143 (soit 1/3) ont été faites dans les délais. A terme, 18 208 ménages ont été logés (soit une baisse de 17% par rapport à 2019). Depuis 2008, c'est la première fois que le nombre de ménages reconnus au titre du Dallo accédant à un logement diminue.

207 399 MÉNAGES PU DALO

LOGÉS DEPUIS 2008

Depuis 2008, le recours Dallo a permis le logement de 207 399 ménages reconnus prioritaires, soit 62% de l'ensemble des ménages PU Dallo.

▼ POIDS RELATIF DE LA RECONNAISSANCE AU TITRE DU DALO ET DU LOGEMENT DES MÉNAGES PU DALO



(1) Voir le point méthodologique.

LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL

Plusieurs facteurs structurels expliquent les difficultés d'accès au logement social.

La France compte plus de 2,1 millions de demandeurs de logements sociaux en 2020. Parmi ceux-ci, près d'un demandeur sur deux se situe sous le seuil de pauvreté (1 060 € par mois et par unité de consommation selon l'INSEE), soit un million de demandeurs pauvres (40 %). 73 % des demandeurs se situent sous le plafond des logements très sociaux (PLAI) et 75 % des attributions sont réalisées au profit de ménages sous ces plafonds en 2019. Selon les données de la Fondation Abbé Pierre, 4,1 millions de personnes sont mal logées et 12,1 millions de personnes sont dans une situation de fragilité par rapport au logement.

Avant la crise sanitaire, le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion s'élevait à 130 000 environ. Les expulsions locatives avec mise en œuvre effective du concours de la force publique s'élevaient à environ 16 000 par an. Depuis le début de la crise sanitaire, le Gouvernement a pérennisé 200 000 places d'hébergement et a étendu en 2020 et 2021 la durée des trêves hivernales. Les procédures d'expulsions ont repris à compter du 1^{er} juin 2021.

L'offre existante dans le parc social est insuffisante pour répondre à l'urgence et à cette importante demande de logement social dans un contexte de chute de la production nouvelle depuis 3 ans.

En outre, une baisse de la mobilité dans le parc social est constatée depuis plusieurs années. De moins en moins de personnes quittent le parc social en raison de l'augmentation des précarités et de l'appauvrissement d'une partie des ménages occupants des logements sociaux. Le taux de rotation diminue passant au niveau national de 9,8 % en 2017 à 9 % en 2020⁽¹⁾ avec de fortes disparités selon la tension du marché du logement : en Ile-de-France par exemple, le taux de rotation était seulement de 6,8 % en 2019 et de 6,6 % en 2020. En conséquence, le volume de logements pouvant être à nouveau attribués chaque année se réduit toujours plus : les attributions de logements sociaux ont chuté en 2020 (70 000 de moins) avec seulement 460 000 logements disponibles. Par ailleurs, ces dernières années, la production de logements sociaux est restée trop faible pour compenser la chute de la mobilité dans le parc social : de 125 000 agréments HLM en 2017, elle a chuté à 87 000 en 2020 en raison de la crise sanitaire. Au-delà de ce contexte, on constate depuis 2017 une baisse de la production de logements sociaux.

Sur le plan structurel, le Haut Comité appelle à la production d'au moins 150 000 logements sociaux par an dont 90 000 logements très sociaux (PLAI et PLAI adapté) et 60 000 logements sociaux de droit commun (PLUS) pour répondre à la forte demande de logements sociaux.

Une plus grande mobilisation du parc privé apparaît aussi essentielle. Intervenir dans le parc privé de loge-

ments pour limiter les loyers à un niveau correspondant à celui des logements sociaux en échange de contreparties est une manière de limiter fortement le prix de certains logements.

L'effort doit aujourd'hui être poursuivi et augmenté pour répondre aux situations d'urgence liées au relogement des personnes hébergées dans le cadre de la crise sanitaire et pour garantir l'effectivité du Droit au logement. Le plan quinquennal « Logement d'abord » prévoit la création de 40 000 places en intermédiation locative dans les 5 prochaines années. L'intermédiation locative se caractérise par l'intervention d'un tiers (association ou opérateur) entre un propriétaire bailleur (social ou privé) et le ménage occupant le logement. Elle a pour principale mission de faciliter l'accès à un logement pour des ménages modestes, en réduisant les risques locatifs encourus par les propriétaires et en accompagnant les locataires dans le cas où leur situation économique et sociale le nécessiterait.

Par ailleurs, dans le cadre du « Logement d'abord », la question du mode de gestion de ces logements se pose. En effet, il existe deux modes de gestion : le statut location/sous-location et le mandat de gestion. Le statut de location/sous-location n'offre pas un statut d'occupation stable aux occupants. Cet outil ne permet pas de rendre effectif le droit au logement, contrairement au mandat de gestion. En effet, dans le cadre de la location/sous-location, le ménage logé signe une convention d'occupation avec l'association locataire en titre du logement. Le ménage occupe le logement dans l'attente d'un relogement dans le parc social. Au contraire, dans le cadre du mandat de gestion, l'occupant devient vraiment locataire du logement et dispose d'un bail de droit commun régi par la loi n°89-462 du 6 juillet 1989. Dans le cadre du mandat de gestion, une agence immobilière à vocation sociale (AIVS) gère, pour le compte d'un propriétaire, le logement telle une agence immobilière (gestion du bail, loyers, réparation d'entretien) et assure un suivi social individualisé, une médiation entre bailleur et locataire, une prévention des difficultés financières (risques d'impayés par exemple) ou sociales de l'occupant.

Si l'objectif de 40 000 places sur 5 ans est ambitieux, il reste cependant en deçà des besoins identifiés en 2015 par le Haut Comité.

Le Haut Comité appelle donc à continuer la mobilisation de logements à vocation sociale dans le parc privé. Il est urgent de doubler le nombre de places financées : 10 000 places supplémentaires devraient être créées en urgence dès 2022 en plus des 8 500 places prévues dans le cadre de la politique du Logement d'abord. Sur ces 10 000 places, 8 000 seraient mises en place dans le cadre d'un mandat de gestion.

Sur la base des forfaits actuels de l'IML,⁽²⁾ une enveloppe de 43,5 millions d'euros supplémentaires devrait être débloquée en urgence dans le cadre d'une loi de finances rectificative.

(1) Source: répertoire du parc locatif social - RPLS- 2020 (CGDD)

(2) Forfaits IML complets actuels (captation+GLA+accompagnement social) : 3 200 euros de l'IML mandat de gestion, 5 500 euros pour de l'IML en la sous-location/bail glissant.

UTILISER LA RÉQUISITION DES LOCAUX VACANTS PERMISE PAR LA LOI POUR RÉPONDRE À L'URGENCE

Malgré la tension du marché immobilier dans les grandes agglomérations et l'absence d'une offre de logement abordable, de nombreux bâtiments restent vacants. Face à la situation de tension extrême que connaît le secteur de l'hébergement, la réquisition de ces bâtiments devrait faire partie de l'éventail des réponses publiques possibles, notamment pour répondre à une urgence de relogement particulière (habitat indigne et insalubre, etc).

Cette procédure, qui dépossède temporairement le propriétaire de l'usage de son bien, est très encadrée juridiquement. Son utilisation par les maires ou les préfets est rare. Pourtant, la menace de la réquisition ou le lancement de cette procédure sans qu'elle n'aboutisse nécessairement est une incitation efficace pour mettre un terme à la vacance anormalement longue d'un logement ou d'un immeuble. Les précédentes campagnes

de réquisition publiques, dans les années 1990 et en 2012, n'ont abouti qu'à un très faible nombre de logements mobilisés, notamment du fait de la difficulté à repérer les logements et les bâtiments où pouvait s'opérer cette réquisition. Se concentrer sur des campagnes locales de réquisition répondant à des urgences précises permettrait partiellement d'éviter cet écueil. Le pouvoir de réquisition des maires, presque inusité, trouverait une utilité importante dans ce cadre.

Donc, de manière générale, le nombre de logements mobilisés pour le logement des ménages PU Dalo n'a cessé d'augmenter depuis 2008, 2020 faisant exception. Cette mobilisation croissante est la conséquence de la pression exercée par l'obligation de résultat fixée par la loi – autrement dit, de « l'effet levier » recherché par le législateur en 2007.

Toutefois, il nous faut nuancer cet « effet levier » sur deux points. D'une part, depuis 2016, alors que le nombre de ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo augmente, la hausse du nombre de ménages PU Dalo accédant au logement est très faible. Ce ralentissement interpelle d'autant plus le Haut Comité que la Loi Egalité et Citoyenneté a élargi le potentiel de relogement aux contingents des bailleurs et des collectivités. La loi ne semble avoir eu que peu d'impact effectif quant au logement des ménages reconnus au titre du Dalo. La conséquence de ce ralentissement est le décrochage du nombre de ménages Dalo accédant au logement par rapport au nombre de ménages, d'une part, déposant un recours, et d'autre part, étant reconnus prioritaires au titre du Dalo. Le nombre de ménages reconnus au titre du Dalo est chaque fois plus important que le nombre de ménages logés. Ce décrochage pose un problème sur le long terme : comme nous le verrons, le nombre de ménages attendant de se voir proposer un logement augmente d'année en année.

D'autre part, de 2008 à 2020, si le nombre de ménages PU Dalo accédant à un logement augmente à l'échelle nationale, il existe d'importantes disparités et fluctuations territoriales.

b) Les disparités territoriales dans le nombre de ménages reconnus au titre du Dalo logés

La région francilienne porte depuis 2008 l'essentiel de la dynamique du logement des ménages PU Dalo. Ainsi, entre 2008 et 2020, 60,21 % des logements de ménages PU Dalo sont intervenus en Ile-de-France.

83,82 % MÉNAGES PU DALO

LOGÉS DANS L'UN DES 18 DÉPARTEMENTS

ENREGISTRANT PLUS DE 1000 RECOURS.

Les ménages Dalo non logés en Ile-de-France, le sont pour l'essentiel dans l'un des 10 autres départements enregistrant plus de 1 000 recours. La région francilienne et ces 10 départements ont concentré depuis 2008, 83,82 % des logements des ménages PU Dalo. In fine, le Dalo reste un recours principalement lié aux grandes aires urbaines.

En 2020, 18 208 ménages prioritaires ont accédé à un logement. 61 % de ces ménages logés, l'ont été en Ile-de-France (où 58 % des recours ont été déposés). Ils sont 85,7 % à l'avoir été dans l'un des 18 départements enregistrant plus de 1 000 recours, dont 7 % dans les Bouches-du-Rhône et 3 % dans le Rhône.

▼ ÉVOLUTION DU LOGEMENT SUITE À OFFRE DANS LES DÉPARTEMENTS ENREGISTRANT PLUS DE 1000 RECOURS

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gironde	51	120	118	153	206	245	239	289	348	245	256	275	285
Paris	558	1638	2090	2262	2595	3040	3178	3547	3961	3797	3568	3195	2373
Seine et Marne	93	387	569	598	828	1210	1182	1192	1149	996	1126	1148	953
Yvelines	74	220	256	338	365	608	720	894	898	936	954	1091	1038
Essonne	145	435	463	410	399	728	816	756	890	1118	886	706	489
Hauts de Seine	78	367	645	679	546	659	885	1094	1257	1522	1766	2110	1629
Seine Saint Denis	158	584	837	757	1034	1830	2424	2581	2973	2930	3005	3040	2361
Val de Marne	68	527	763	772	1081	1392	1536	1587	1612	1393	1478	1724	1436
Val d'Oise	197	526	654	589	573	684	654	885	856	850	939	1065	871
Hérault	58	134	227	242	282	371	385	352	296	328	270	248	274
Haute Garonne	138	344	404	427	447	548	594	439	342	237	262	408	269
Loire Atlantique	180	273	246	204	163	172	211	212	243	236	354	359	231
Alpes Maritimes	40	142	196	229	433	578	661	535	463	397	453	496	519
Bouches du Rhône	1	0	0	0	3	273	1035	1238	1091	1342	1438	1240	1215
Var	67	218	350	330	518	728	711	653	667	707	585	585	502
Rhône	109	279	380	290	382	500	806	899	708	595	566	736	496
Haute Savoie	16	47	48	64	98	87	148	256	365	461	467	494	491
Réunion	26	126	95	103	122	157	219	189	139	133	128	181	181

Dans les 18 départements enregistrant plus de 1 000 recours en 2020, nous remarquons que les situations et les évolutions se caractérisent, entre 2008 et 2020 par leurs contrastes. Les fluctuations du taux de logement entre départements et au sein des départements illustrent que malgré l'obligation de résultat posée par le législateur et sa volonté de faire des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo, les prioritaires des prioritaires, la loi Dalo est appliquée de manière variable par les préfets.

① En Ile-de-France, de manière générale, le nombre de ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo accédant chaque année à un logement a été multiplié par 10 entre 2008 et 2019, passant de 1 371 à 14 079.

Mais, certains des 8 départements franciliens ont connu une évolution moins linéaire.

- **Paris** : le nombre de ménages PU Dalo accédant, chaque année, à un logement diminue depuis 2017 (-164 par rapport à 2016), alors que, dans le même temps, le nombre de recours déposés a augmenté. Si en 2017, 3 797 ménages Dalo ont accédé à un logement, ils ne sont plus que 3 195 en 2019 et 2 373 en 2020.

- **l'Essonne** : le nombre de ménages PU Dalo logés diminue depuis 2018, passant de 1 118 en 2007 à 489 en 2020.

- **Seine-et-Marne** : le nombre de ménages PU Dalo logés a connu une chute en 2016. Si depuis, il a repris sa hausse, le nombre de ménages logés n'a jamais ré-atteint le niveau d'avant 2016.

- **le Val-de-Marne** : ce nombre a chuté de manière consécutive en 2017.

En 2020 par contre, l'ensemble des départements franciliens ont connu une diminution du nombre de ménages reconnus au titre du Dalo accédant à un logement.

EN ILE-DE-FRANCE, LE NOMBRE DE MÉNAGES

RECONNUS PRIORITAIRES AU TITRE DU DALO ACCÉDANT,

CHAQUE ANNÉE, À UN LOGEMENT A ÉTÉ MULTIPLIÉ

PAR 10 – SOIT UNE AUGMENTATION ENCORE PLUS IMPORTANTE

QUE CELLE CONNUE À L'ÉCHELLE NATIONALE.

TAUX D'ACCÈS AU LOGEMENT DANS LES DÉPARTEMENTS ENREGISTRANT PLUS DE 120 RECOURS

② Dans les autres départements enregistrant plus de 1 000 recours les évolutions depuis 2008 furent diverses en fonction des contextes locaux, de l'offre de logements et des volontés politiques. Même en 2020, certains de ces départements s'inscrivent dans une dynamique différant de la dynamique nationale, avec une augmentation du nombre de ménages PU Dalos logés.

Nous constatons cette augmentation en Gironde, dans l'Hérault et dans les Alpes-Maritimes.

- **En Gironde**, le nombre de ménages PU Dalos logés après une forte augmentation en 2016, a largement diminué en 2017 avant d'augmenter à nouveau depuis, sans pour autant retrouver des niveaux semblables à 2016.
- **Dans l'Hérault**, le nombre de ménages reconnus au titre du Dalos accédant à un logement ne fait que diminuer depuis 2015, 2020 faisant office d'exception (+26). Cette augmentation minime intervient alors que le nombre de ménages reconnus au titre du Dalos poursuit sa chute.
- **Enfin, les Alpes-Maritimes**, après avoir passé la barre des 600 accès à un logement en 2014, a connu une diminution du nombre de ménages PU Dalos logés entre 2015 et 2017 avant de connaître une nouvelle hausse depuis – sans pour autant retrouver le niveau de 2014.

L'augmentation en 2020, si elle est bien réelle, reste tout de même relative.

D'autres départements ont connu depuis 2008 des périodes où le nombre de PU Dalos accédant au logement diminuait, se démarquant par là de la dynamique nationale. Ce fut par exemple le cas du Rhône entre 2016 et 2018, de la Haute-Garonne et de la Réunion entre 2015 et 2018 ou encore des Bouches du Rhône en 2019.

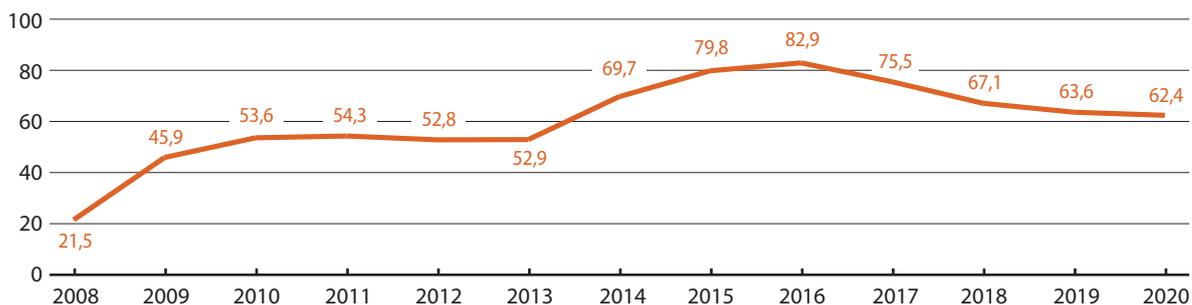
B. L'évolution du taux d'accès au logement – une effectivité relative et insuffisante de la reconnaissance au titre du Dalos

Le taux de ménages reconnus au titre du Dalos accédant à un logement chaque année est un bon indicateur de l'effectivité du Droit au logement opposable et du respect de l'obligation de résultat établie par la loi Dalos. En théorie, 100% des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalos devraient accéder à un logement. Être reconnu PU Dalos n'a de sens – et d'intérêt – que si cette reconnaissance s'accompagne d'un accès effectif au logement, et ce, dans le délai réglementaire.

a) Les évolutions du taux national entre 2008 et 2020

Le taux national de ménages reconnus au titre du Dalos accédant à un logement a commencé par augmenter entre 2008 et 2011, passant de 21,5% à 54,3%. Ici, nous voyons « l'effet levier » voulu par le législateur lorsqu'il inscrit, dans la loi Dalos, l'obligation de résultat.

▼ TAUX DE LOGEMENT SUITE À OFFRE EN FRANCE (DONNÉES EN ACTIVITÉ)



	2016	2017	2018	2019	2020
	% de logements suite à offre (activité > 14/6 TSI)				
Bas Rhin	76,2	65,9	79,5	67	55,6
Haut Rhin	60	46,8	48,3	53,5	80,6
Gironde	93,1	74,7	74	69,1	67,2
Pyrénées Atlantiques	93,2	50,5	106,2	114,3	88,9
Puy de Dôme	72,4	60,7	48,5	57,4	69,6
Calvados	73,5	71,3	53,9	1,4	54,3
Côte d'Or	75,4	92,3	67,1	73	84,1
Côtes d'Armor	51,6	64,7	34	50,8	53,8
Morbihan	64,4	62,8	46,8	86,5	70
Eure et Loir	73,9	61	65,8	74,3	52,1
Indre et Loire	69,2	53,3	116,7	60	66,7
Loiret	45,3	64,7	48,4	64,1	67,7
Aube	63,2	62,2	45,2	62,7	64,6
Marne	77,2	66,1	67,3	60,2	65,1
Corse du Sud	86,5	68,9	33,6	58,4	91,7
Haute Corse	78,7	53	49,5	62,9	70,6
Doubs	65,6	72,2	83	59,6	45
Eure	60,5	70,4	43,9	74,1	39,6
Seine Maritime	65,2	50	62,9	48,6	67,1
Paris	98,7	91,9	81,8	65,3	48,8
Seine et Marne	104,2	72,1	73,3	83,3	75,7
Yvelines	90	73,6	59,2	65,8	68,1
Essonne	61	94,7	97,4	101,9	80,7
Hauts de Seine	77,1	70,5	62,1	64,5	69,1
Seine St Denis	85,3	77,3	65,2	60,4	60,2
Val de Marne	117,8	93,7	72,8	54,4	75,9
Val d'Oise	108,1	69,4	63,4	72,1	73,9
Aude	65,5	70	61,7	55,2	53
Gard	68,8	69,1	70,9	65,9	62,2
Hérault	75,9	88,9	91,5	73,4	93,8
Pyrénées Orientales	70,8	93,2	67	64,2	59,3
Moselle	55,6	51,8	63,4	64,8	75
Haute Garonne	98,3	66,2	57,2	68,5	85,9
Nord	77,7	79,8	73,2	67,3	71,1
Pas de Calais	80,3	70,5	92	82,1	87,1
Loire Atlantique	92,4	75,4	73,9	77,3	56,6
Maine et Loire	48	62,5	84,4	54,4	80,4
Vendée	53,6	55,6	56,7	68,9	115,1
Oise	70,5	55,2	58,3	69,5	64,7
Somme	67,4	64,3	79,8	76	61,4
Charente Maritime	80	60	68,4	56,1	45,6
Alpes Maritimes	113,5	92,8	84	71,1	76
Bouches du Rhône	47,9	49,4	52,4	49,1	47,2
Var	98,1	80,9	66,5	59	76,9
Vaucluse	63,8	85	54,3	66,5	87,1
Ain	74,1	56,8	78,9	79,1	66,7
Drôme	40	38,5	53,3	31,6	34,8
Isère	46,7	65	45,8	37,3	46,2
Rhône	67,8	77	39,8	61,8	46,1
Savoie	62,3	66,1	68,2	56,8	61,8
Haute Savoie	74	81,2	71,5	67,9	66,4
Guyane	46,6	122,7	132,1	46,3	114,5
Réunion	132,4	85,8	61,8	65,6	46,1
Chiffre national	82,9	75,5	67,1	63,6	62,4

Ce taux diminue en 2012 : si le nombre d'accès au logement continue d'augmenter, cette augmentation ne suit pas celle du nombre de ménages reconnus prioritaires. Inversement, entre 2014 et 2016, alors que le nombre de ménages reconnus prioritaires stagne, le nombre de ménages logés et le taux d'accès au logement augmentent. Mais, depuis 2017, ce taux d'accès au logement a repris une dynamique décroissante passant de 75,5% en 2017, à 63,6% en 2019. Si, dans le même intervalle de temps, le nombre de ménages ayant accédé au logement a continué à augmenter, cette augmentation ne suit pas celle du nombre de ménages reconnus prioritaires au titre du Droit au logement opposable. En 2020, 62,4% des ménages reconnus PU Dalo ont accédé à un logement. Si le nombre de recours Dalo et de reconnaissances au titre du Dalo ont diminué en 2020, en partie du fait de la crise sanitaire, le nombre d'accès au logement a diminué relativement plus.

62,4 % DES MÉNAGES RECONNUS PU DALO

EN 2020 ONT ACCÉDÉ À UN LOGEMENT

(CONTRE 63,6 % EN 2019).

Le décrochage entre le nombre de ménages reconnus au titre du Dalo et le nombre de ménages effectivement logés se poursuit. Ce décrochage interroge quant à l'effectivité du Dalo, qui, d'ailleurs, n'a jamais été complètement remplie. La conséquence de cette situation est une envolée du nombre de ménages restant à loger dans les territoires tendus. C'est l'effectivité du Droit au logement opposable qui se trouve en jeu.

b) Les disparités territoriales dans les taux d'accès au logement des ménages prioritaires

Les taux d'accès au logement diffèrent d'un département à l'autre. Le tableau ci-dessus (p. 89) l'illustre. La situation est d'ailleurs tout aussi contrastée en 2020. Bien qu'en théorie l'ensemble des prioritaires reconnus au titre du Dalo devrait pouvoir accéder au logement, le taux d'accès au logement diffère grandement d'un département à l'autre, variant entre 34,8% (Drôme) à 115,1% (Vendée). Ces écarts ne font que renforcer le constat de l'inégal accès au logement. Cela est d'autant plus préoccupant que le cœur de l'effectivité du Droit au logement repose sur ce relogement.

LE TAUX D'ACCÈS AU LOGEMENT DIFFÈRE

D'UN DÉPARTEMENT À PLUS DE 120 RECOURS

À L'AUTRE ET VARIE DE 34,8% À 115%.

DE LA NÉCESSITÉ DE TOUJOURS « RECONTEXTUALISER » LES TAUX D'ACCÈS AU LOGEMENT

Le nombre de recours déposés, ainsi que les pratiques hétérogènes des commissions de médiation aboutissant à des taux de décisions favorables variables, sont toujours à prendre en considération pour évaluer l'effort de relogement de chaque département.

■ **La situation de la Vendée, une situation en trompe-l'œil.** Si le taux d'accès au logement est particulièrement élevé (même supérieur à 100% ce qui signifie que le département vendéen en 2020 a résorbé une partie du nombre de ménages en attente d'un logement), cela ne découle pas d'une meilleure

reconnaissance et prise en charge des prioritaires Dalo. En réalité, le nombre de ménages logés a diminué par rapport à 2019 (73 logements en 2019 contre seulement 61 en 2020). Cet important taux d'accès au logement découle en grande partie d'une diminution du nombre de ménages reconnus au titre du Dalo (ce nombre a été divisé par 2 entre 2019 et 2020) et d'un taux de décisions favorables en chute libre (13,6% en 2020 – le taux le plus bas de l'ensemble des départements enregistrant plus de 120 recours – contre 25,2% en 2019). Comme le nombre de ménages reconnus au titre

du Dalo a chuté bien plus vite que le nombre de ménages logés, qui est d'ailleurs supérieur, nous observons une hausse du taux d'accès au logement venant dépasser les 100%. Cela permet de résorber le « stock », le nombre de ménages restant à loger tout en restreignant la reconnaissance au titre du Dalo.

Nous retrouvons une situation similaire dans le Var. Ainsi, le taux d'accès au logement du Var est passé de 59% à 76% entre 2019 et 2020. Mais cette évolution ne doit pas masquer la baisse du nombre de recours déposés et la chute du taux de décisions favorables!

1) Situation et évolution en Ile-de-France

L'Ile-de-France occupe, de manière générale, une place centrale dans l'accès au logement des ménages PU Dalo. Notons l'effort déployé, de manière générale, en Ile-de-France pour rendre effectif le Dalo et permettre aux ménages reconnus d'accéder à un logement. Dans le territoire francilien, 11 150 ménages Dalo ont accédé à un logement en 2020 (sur les 17 602 ménages reconnus au titre du Dalo). Le taux d'accès au logement est dans cette région de 63,3 %, soit un pourcentage supérieur au pourcentage national (62,4 %). Cette mise en œuvre du Dalo est rendue possible par une assez bonne mobilisation des contingents préfectoraux et des contingents d'Action Logement (voir ci-dessous sur la mobilisation d'Action Logement dans l'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo).

Cependant la situation varie d'un département à l'autre en fonction de l'offre de logements et du degré de tension sur le marché du logement.

Ces contrastes se retrouvent tout d'abord dans l'évolution des taux d'accès au logement. Certaines évolutions préoccupent d'ailleurs le Haut Comité : à Paris comme en Seine-Saint-Denis le taux de ménages PU Dalo accédant à un logement chaque année suit une dynamique décroissante depuis 2016. A Paris, alors que ce taux était de 98,7 % en 2016, il n'est plus que de 65,3 % en 2019, et même, de 48,8 % en 2020, soit un taux bien inférieur au taux national. En Seine-Saint-Denis, ce taux est passé de 85,3 % en 2016 à 60,2 % en 2020.

Dans le Val-de-Marne, le logement diminue depuis 2016, avec une exception pour 2020 liée à la diminution du taux de décisions favorables. Le nombre de ménages effectivement logés y a aussi diminué. Dans le Val-d'Oise, le taux d'accès au logement augmente depuis 2018, mais, cela intervient en même temps qu'une diminution du taux de décisions favorables. Entre 2018 et 2020, enfin, le taux d'accès au logement a connu une légère embellie dans les Yvelines et les Hauts-de-Seine, alors même que le taux de décisions favorables a augmenté. Pour l'année 2020, les taux d'accès au logement en Ile-de-France fluctuent de 48,8 % à Paris à 84,7 % en Essonne, département où la tension est la moins forte de la région.

Les disparités entre les départements de cette région nous le montrent, sur le territoire francilien, plus la tension sur le marché du logement est forte, plus le logement des ménages reconnus au titre du Dalo s'effrite.

2) Taux d'accès au logement dans les autres départements sous tension

La corrélation entre tension sur le marché du logement et effectivité du logement des ménages PU Dalo se retrouve ailleurs sur le territoire :

- Le taux d'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo est ainsi relativement bas dans certaines aires urbaines :

- Bouches-du-Rhône : 47,2 %
- Isère : 46,2 %
- Rhône : 46,1 %

A l'instar de Paris, ces aires urbaines connaissent une hypertension de leur marché du logement. Le logement des ménages PU Dalo y est rendu plus difficile, entre autres, par la paupérisation dans le parc social conduisant à une moindre rotation, un non-respect des seuils d'attributions de logements aux ménages reconnus au titre du Dalo et par la concurrence avec les autres prioritaires.

- Il est aussi bien inférieur au taux national dans le département de la Réunion : 46,1 %.

Depuis 2015, le taux d'accès à un logement y a d'ailleurs drastiquement chuté (le taux était de 192 % en 2015). La situation de la Réunion – comme dans les Outre-mer en général – préoccupe le Haut Comité (voir l'encart sur l'Outre-Mer, chapitre 4).

- D'autres départements accueillant de grandes métropoles assurent un meilleur accès au logement. Si leur taux dépasse le taux national, là aussi, la tension sur le marché du logement affecte le taux d'accès au logement des ménages PU Dalo :

- Gironde : 67,2%

Si ce taux reste au-dessus du taux national, il connaît une diminution depuis 2016.

- Haute-Garonne : 85,9%

Ce taux particulièrement élevé est à mettre en regard avec les 101,9% de 2015 et les 98,3% de 2016.

- Haut-Rhin : 80,6%

Ce taux connaît depuis 2017 une hausse. Mais, tandis que le taux d'accès au logement augmente dans ce département, il chute dans le Bas-Rhin voisin depuis 2018. Dans ce dernier territoire, il est même inférieur au taux national (55,6% contre 62,4%). La situation alsacienne pose donc la question des inégalités et déséquilibres territoriaux.

In fine, nous pouvons dire que, globalement, nous assistons à une dégradation de la mise en œuvre du logement des ménages PU Dalo depuis 2016. La chute de la part des ménages PU Dalo accédant au logement chaque année pose un problème dont les répercussions sur le long terme sont majeures : le

NOUS ASSISTONS À UNE DÉGRADATION DE L'ACCÈS

AU LOGEMENT DES PU DALO DEPUIS 2016.

« stock » croissant de ménages restant à loger. Si ce nombre de ménages naufragés du Dalo croît dans des proportions trop importantes, il risque, à terme, de rendre caduque la reconnaissance au titre du Dalo.

II. Une augmentation préoccupante du nombre de ménages en attente d'un logement : un « stock » sans cesse croissant

Aujourd'hui, presque un quart des ménages reconnus au titre du Dalo n'ont toujours pas accédé au logement. Et ce malgré l'obligation établie par la loi (voir l'article L441-2-3 cité en annexe). Ce sont 77 684 ménages (et peut-être même davantage si nous considérons les failles de ComDalo, l'absence de données sur le logement des ménages PU Dalo dans les Bouches-du-Rhône entre 2008 et 2012, les écarts rencontrés entre les totaux des suivis en cohorte et activité) pour qui le Dalo, pourtant ultime recours, reste lettre morte, et ce parfois

Année	Ménages restant à reloger (cohorte) - Données tirées des TL - colonne 13
2008	960
2009	2 585
2010	3 373
2011	2 943
2012	3 270
2013	3 994
2014	3 491
2015	3 405
2016	3 923
2017	5 391
2018	8 793
2019	14 849
2020	20 707
Total	77 684

depuis 2008. Ce «stock» augmente d'année en année du fait du décrochage entre le nombre de reconnaissances et de logements effectifs. Nous verrons que ce stock est inégalement réparti sur le territoire, se concentrant dans les territoires sous tension. Nous évoquerons aussi, avec les données disponibles, le profil de ces naufragés. Cette question mériterait d'ailleurs une recherche plus approfondie.

D'année en année depuis 2008 le nombre de ménages, pourtant reconnus au titre du Dalo, attendant de se voir loger augmente. En 2020, ce sont 77 684 ménages – et nous parlons bien de ménages, et non pas de personnes – qui sont toujours à loger. Ainsi, près d'un quart des ménages (23,27 %) reconnus prioritaires au titre du Dalo continuent de voir leur droit à un logement bafoué, malgré leur reconnaissance. 960 de ces ménages ont été reconnus au titre du Dalo... en 2008 !

EN 2020, 77 684 MÉNAGES SONT

TOUJOURS EN ATTENTE D'UN LOGEMENT.

CERTAINS ATTENDENT

DEPUIS MAINTENANT 13 ANS !

Cette situation est tout à fait insatisfaisante et pose la question du devenir de ces ménages, qui malgré une situation d'urgence, restent exclus de l'accès au logement. Rappelons que dans 36 % des cas, les commissions de médiation retiennent pour motif l'absence de logement propre ou l'hébergement chez un tiers. Ces ménages sont donc laissés dans une situation de précarité, de vulnérabilité et d'instabilité, aux conséquences souvent désastreuses sur leur santé mentale, physique tout comme sur leur vie en général (insertion sociale, emploi, réussite scolaire...).

En 2020 :

- 77 684 ménages devaient être logés,
- 18 208 ménages Dalo ont été logés suite à offre.

A ce rythme, il faudrait plus de 4 ans pour que l'ensemble de ces 77 684 ménages se voient loger. 4 ans. Cela sans compter les nouvelles reconnaissances au titre du Droit au logement opposable !

A. Une augmentation de la part des ménages restant à loger chaque année

a) Une augmentation du nombre de ménages PU Dalo à loger

Les années 2015-2016 furent marquées par une légère résorption du nombre de ménages Dalo restant à loger. Mais, depuis 2016, la part des ménages restant à loger par rapport au nombre de ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo n'a fait que progresser.

Année	Ménages restant à reloger (activité) - Données tirées des TS1 – colonne 19
2008	10 639
2009	8 367
2010	6 866
2011	6 716
2012	7 858
2013	11 582
2014	3 879
2015	-613
2016	-215
2017	2 331
2018	5 948
2019	8 974
2020	8 021

LE SUIVI EN ACTIVITÉ ⁽¹⁾

Les données en activité créent, d'une certaine manière, une situation fictive. Lorsque nous disons qu'en 2020, sur 29 191 ménages reconnus au titre du Dallo, 18 208 ont accédé à un logement nous donnons l'impression que nous parlons dans l'un et l'autre cas des mêmes ménages. En réalité, les ménages logés en 2020 ne sont pas nécessairement des ménages reconnus PU Dallo en 2020, mais peuvent être n'importe quel ménage reconnu depuis 2008. Toutefois, faire cette analyse des données en activité permet de suivre les évolutions de l'application du Dallo, d'année en année. Autrement dit, passer

par le prisme de l'activité, nous permet d'objectiver l'investissement déployé chaque année et dans chaque département dans le logement des ménages reconnus au titre du Dallo. Surtout, ce prisme nous permet de mesurer l'évolution des écarts entre recours Dallo/ décisions favorables/effort de logement. D'une certaine manière, l'effort de logement ne prend sens que relativement aux nombres de décisions favorables. Si, sur une année, l'effort de logement n'est pas, à minima, égal au nombre de décisions favorables, alors le nombre de ménages à loger augmente. In fine, passer par les données en activité, pour fictives qu'elles

soient, nous permet de mieux saisir la constitution et l'évolution du nombre croissant de ménages restant à loger. Pour reprendre notre exemple, il importe peu que les 18 208 ménages logés en 2020 fassent ou non partie des 29 191 ménages reconnus au titre du Dallo en 2020. En 2020, sur 29 191 ménages reconnus Dallo, un nombre de 18 208 ménages ne viendra pas s'ajouter au stock existant. De même, lorsque nous disons qu'en 2020, 8 021 ménages n'ont pas accédé à un logement, que ces ménages fassent réellement partie, ou non, des 29 191 reconnus PU Dallo en 2020, ce sont effectivement 8 021 ménages restant à loger et s'ajoutant au stock pré-constitué.

(1) Voir le point méthodologique sur la distinction entre activité et cohorte p. 43

Comme abordé dans le point méthodologique la somme des personnes restant à loger diffère entre le suivi en cohorte et le suivi en activité. Malgré ces failles statistiques préoccupant le Haut-Comité, il est possible de tirer des conclusions générales sur l'évolution du logement des ménages reconnus au titre du Dallo. Que ce soit le suivi en activité ou le suivi en cohorte, le nombre de ménages restant à loger s'accroît d'année en année et nous interroge quant à l'effectivité du logement des ménages PU Dallo. Mêmes incertaines les statistiques nous permettent de faire ce constat et vont dans le sens d'une nécessaire amélioration dans l'application de la loi Dallo et de son obligation de résultat ! Un nombre croissant de naufragés crée une situation tout à fait inacceptable qu'ils soient 77684 ou 80353. Ces différences posent cependant un problème humain majeur : combien de ménages sont réellement en attente d'un logement ? Combien de ménages restent invisibles aux yeux des outils de suivis ? Une vraie modernisation des outils de suivi s'impose afin d'assurer le meilleur suivi possible de ces ménages.

EN 2020, 27,5 % DES MÉNAGES RECONNUS

PRIORITAIRES AU TITRE DU DALO N'ONT PAS

ACCÉDÉ À UN LOGEMENT SUITE À OFFRE.

En 2017, sur les 27 721 ménages reconnus prioritaires, 2 331 n'ont pas accédé à un logement (soit 8,4%). En 2019, sur les 34 466 PU Dallo, 8 974 n'ont pas accédé à un logement (soit 26%).

En 2020, enfin, sur les 29 191 ménages PU Dallo, 8 021 n'ont pas accédé à un logement (soit 27,5%).

b) La localisation géographique des ménages restant à loger

Les ménages attendant de se voir proposer un logement sont inégalement répartis sur le territoire.

1) L'Ile-de-France

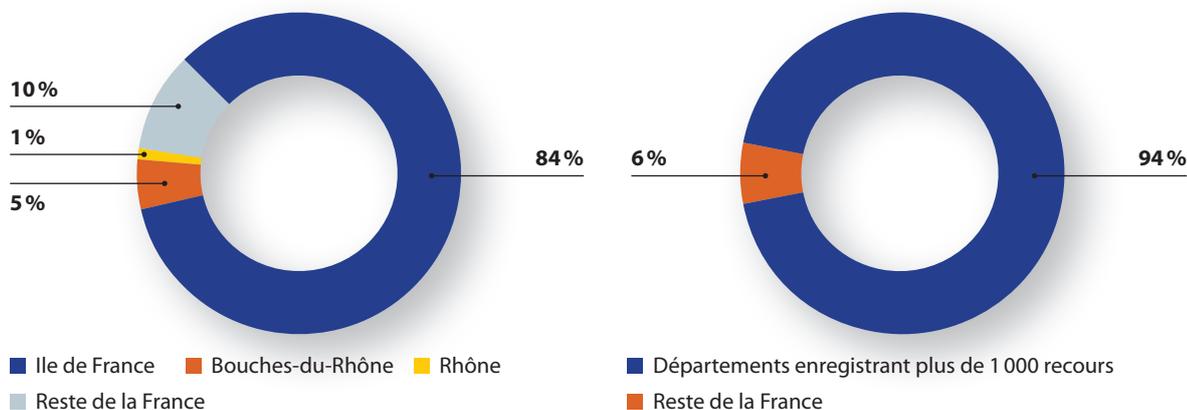
En 2020, en Ile-de-France, territoire concentrant une grande partie des recours Dallo (58% en 2020), 64 994 ménages attendent toujours d'accéder à un logement – soit 83,66% de l'ensemble des ménages devant être logés à l'échelle nationale.

32,32% des ménages reconnus au titre du Dallo, depuis 2008, en Ile-de-France, doivent toujours être logés ! Une fois encore, la situation n'est pas homogène au sein même de l'Ile-de-France.

A Paris, en 2020, 25 762 ménages attendent toujours d'accéder à un logement suite à leur reconnaissance au

▼ RÉPARTITION DES MÉNAGES PU DALO TOUJOURS À LOGER

(données en % calculées à partir du suivi en cohorte)



titre du Dalo. Ces 25 762 ménages représentent 40% des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo, à Paris, depuis 2008. Ils représentent près d'un tiers des ménages devant toujours être logés en France.

En Seine-Saint-Denis, ces ménages sont au nombre de 14 403, soit 36% des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo, en Seine-Saint-Denis, depuis 2008 et 18,5% des ménages devant toujours être logés en France.

En Essonne, par contraste, ces ménages sont au nombre de 2 188, soit 20% des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo, en Essonne, depuis 2008, et 2,82% des ménages devant toujours être logés en France.

L'ILE DE FRANCE CONCENTRE

83,66 % DES MÉNAGES DEVANT TOUJOURS ÊTRE LOGÉS.

A PARIS, 40 % DES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES

AU TITRE DU DALO DOIVENT TOUJOURS L'ÊTRE !

2) Les 18 départements enregistrant plus de 1 000 recours en 2020

94 % DES MÉNAGES PU DALO À LOGER

RÉSIDENT DANS UN DÉPARTEMENT

ENREGISTRANT PLUS DE 1 000 RECOURS.

Si nous faisons la somme de tous les ménages devant toujours être logés en 2020, dans l'ensemble de ces 18 départements, nous trouvons que 94% des ménages Dalo toujours en attente d'un logement résident dans l'un de ces 18 départements.

Parmi ces 18 départements, les départements où les nombres de ménages PU Dalo restant à loger sont les plus importants sont :

- les 8 départements franciliens.
- les Bouches-du-Rhône qui concentre 4,99% des ménages PU Dalo devant toujours être logés.
- le Rhône qui concentre 1,06% des ménages PU Dalo devant toujours être logés.

Les ménages PU Dalo toujours à loger sont donc concentrés dans les trois grandes aires urbaines françaises.

3) Des départements avec un pourcentage relativement élevé de ménages prioritaires toujours à loger par rapport au nombre de ménages reconnus

Nous observons une inégale application de l'obligation de loger les ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo. Une fois encore, le Haut-Comité déplore cette situation et demande un logement effectif des ménages PU Dalo quel que soit le territoire concerné !

- ▶ Nous avons déjà relevé l'inégale répartition des naufragés du Dalo en Ile de France
- ▶ Dans les autres départements enregistrant plus de 1 000 recours.

Sans faire cas des départements franciliens, le pourcentage de ménages toujours en attente d'un logement en 2020 par rapport au nombre de ménages reconnus au titre du Dalo fluctue de 19,64% à 3,80%. Cela pose à nouveau la question de l'égalité devant la loi et dans l'accès au logement.

	% de ménages restant à loger en cohorte / ménages reconnus PU Dalo
France	23,27
Gironde	4,25
Paris	40,18
Seine et Marne	25,23
Yvelines	20,33
Essonne	20,1
Hauts de Seine	30,24
Seine Saint Denis	35,56
Val de Marne	30,23
Val d'Oise	21,21
Ile de France	32,32
Hérault	3,8
Haute Garonne	9,04
Loire Atlantique	4,44
Alpes Maritimes	8,27
Bouches du Rhône	19,64
Var	5,12
Rhône	7,04
Haute Savoie	14,26
Réunion	15,73
Départements au-dessus du % national	
Calvados	29,42
Corse du sud	26,18
Aisne	23,27
Charente	24
Guadeloupe	68,88
Martinique	35,05
Guyane	52,21

Les trois départements affichant les pourcentages de naufragés les plus élevés sont :

- les Bouches-du-Rhône (19,6%)
- la Réunion (15,7%)
- la Haute-Savoie (14,2%)

► D'autres départements enregistrant entre 120 et 1 000 recours (et non plus de 1 000) présentent des pourcentages plus élevés que le taux national (23,3%) :

- l'Aisne (23,3%)
- la Charente (24%)
- la Corse du Sud (26,2%)
- le Calvados (29,4%)
- la Martinique (35,1%)
- la Guyane (52,2%)⁽¹⁾
- la Guadeloupe (68,9%)

(1) Voir l'encadré sur l'Outre-Mer (chapitre 4)

B. Le profil des naufragés du Dalo

a) L'accès au logement en fonction du profil des requérants

% des ménages logés-accueillis par rapport au nombre de décisions en fonction de la situation familiale	
Personne seule	21
Famille monoparentale	21
Couple sans enfant	15
Couple avec enfant	20

% des ménages logés-accueillis par rapport au nombre de décisions en fonction de l'âge	
18-24 ans	17
25-40 ans	21
41-55 ans	22
56-64 ans	20
65 ans et plus	18

% des ménages logés-accueillis par rapport au nombre de décisions en fonction des revenus	
Jusqu'à 0,5 SMIC annuel	24,5
0,5-1 SMIC annuel	25,3
1-1,5 SMIC annuel	23
> 1,5 SMIC annuel	18,5
non renseigné	18,6

% des ménages logés-accueillis par rapport au nombre de décisions en fonction du nombre de personnes	
1 personne	21,3
2 personnes	20,7
3 personnes	21
4 personnes	20,4
5 personnes	19,2
6 personnes et plus	18,1

b) L'accès au logement en fonction des motifs invoqués et retenus

	% logement / nombre de recours invoquant ce motif	% logement / nombre de décisions retenant ce motif
Dépourvu(e) de logement / hébergé(e) chez un particulier	20,8	59,5
Menacé(e) d'expulsion sans relogement	12,6	54,9
Hébergé(e) dans une structure d'hébergement ou logement de transition	29,6	61,4
Logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation ou indigne	5,6	80,7
Logement suroccupé, personne handicapée ou mineur	7,6	67,4
Logement non décent, personne handicapée ou mineur	13,6	76,7
Délai anormalement long	18,6	62,5

Taux d'accès au logement par rapport au nombre de recours déposés au même motif:

En fonction des motifs qu'ils invoquent, les requérants n'ont pas la même chance d'accéder, à terme, à un logement. Il existe un inégal accès au logement. En effet, seulement 29,6% des ménages invoquant leur hébergement continu dans une structure d'hébergement ou leur logement dans un logement de transition,

un logement foyer ou une Résidence à vocation sociale, accèdent au logement après la reconnaissance de ce motif par la comed. Ce pourcentage tombe à 5,6% pour les ménages invoquant leur logement dans un logement impropre à l'habitation ou dangereux.

Taux d'accès au logement par rapport au nombre de décisions favorables au même motif:

Les taux de logement relatif au nombre de décisions favorables retenant ces 3 motifs (en vert) sont élevés. Un ménage reconnu prioritaire au titre du Dalo au motif de l'insalubrité ou de la dangerosité de son logement accède au logement dans 81% des cas. Ces pourcentages sont particulièrement élevés du fait d'un taux de décisions favorables pour ces motifs particulièrement bas (voir le chapitre 2 p 78). Par conséquent, nous inclinons à penser que les ménages reconnus sur ces motifs sont des ménages avec des dossiers (et, certainement, derrière, un accompagnement) solides avec notamment une expertise étayée. Cela favoriserait leur reconnaissance au titre du Dalo et par la suite leur accès à un logement.

Sur les 35% des ménages reconnus PU Dalo au motif qu'ils sont dépourvus de logement ou hébergés chez un tiers, et sur les 48% reconnus au motif qu'ils sont hébergés dans une structure d'hébergement ou un logement de transition (voir chapitre 2), en moyenne 60% accèdent à un logement (ou sont, à minima, accueillis puisque ces données intègrent les requalifications des recours logement en recours hébergement). Rappelons que ces ménages sont des ménages dépourvus de logement. Ils ont été reconnus PU Dalo. Ce sont donc des ménages devant être impérativement – et prioritairement – logés. Pourtant, 40% d'entre eux n'ont pas été logés suite à offre! Ce pourcentage interpelle quant à l'effectivité du Dalo.

► Si la reconnaissance au titre du Dalo a permis à de nombreux ménages d'accéder à un logement, elle n'est pas une garantie suffisante pour l'ensemble de ces ménages reconnus au titre du Dalo. Une part importante d'entre-eux ne peuvent accéder à un logement et restent exclus du parc social. En outre, la reconnaissance au titre du Dalo ne constitue pas la même garantie pour les ménages suivant le territoire dans lequel ils se trouvent, les motifs invoqués ou tout simplement leur propre profil. D'ailleurs, il serait intéressant de connaître la part des ménages PU Dalo logés en fonction du sexe du requérant (en particulier dans le cas des personnes seules et des familles monoparentales) et de son statut en termes d'emploi – ces deux critères étant souvent sources de préjugés et de discrimination.

III. Objectiver l'insuffisant accès au logement des ménages PU Dalo

Constater l'insuffisant logement des ménages reconnus au titre du Dalo est une chose. Maintenant, il est nécessaire de comprendre les raisons de cette situation inacceptable afin de pouvoir trouver les clés permettant de garantir l'effectivité du Dalo. Nous évoquerons premièrement la cellule de veille-expulsions créée par le Haut Comité. Cette cellule, à travers les signalements, est un réel observatoire des profils de certains naufragés du Dalo. Puis, nous aborderons certains des principaux freins au logement des Dalo : la situation même des requérants, la mobilisation insuffisante et complexe des différents contingents, le refus-demandeur ou le financement de l'accompagnement.

A. Reconnaissance au titre du Dalo et accès au logement : le cas des expulsions locatives

Illustration de l'échec de l'obligation de résultat et de l'absence de caractère réellement contraignant de la reconnaissance au titre du Dalo

En 2020, sur l'ensemble des ménages reconnus au titre du Dalo au motif « menacés d'expulsion sans proposition de relogement » 45% n'ont pas été relogés. Cela représente un peu plus de 1 200 ménages.

BILAN DE LA CELLULE DE VEILLE-EXPULSIONS (SEPTEMBRE 2020-MARS 2022)

Le Comité de suivi de la loi Dalo a créé en 2012 une cellule de veille-expulsions devant recenser les signalements concernant les ménages reconnus au titre du Droit au logement opposable et faisant l'objet d'une expulsion en contradiction avec la garantie du droit au logement et la circulaire de 2012. Les signalements sont suivis d'une interpellation des préfets par le Haut Comité sur la situation des ménages visant à rappeler que, pour garantir leur droit au logement, une solution de logement doit être trouvée avant toute mesure d'expulsion.

Entre septembre 2020 et le 25 mars 2022, et ce malgré le renforcement par instructions interministérielles

des exigences en matière de Dalo dans le cadre de la crise sanitaire, la cellule de veille-expulsions a recensé 101 situations de ménages reconnus Dalo sous le coup d'une procédure d'octroi du concours de la force publique pour procéder à leur expulsion. La plupart des ménages concernés sont des ménages prioritaires au titre du Dalo en 2020.

Mais ce n'est pas systématique : certains des ménages signalés se sont vus reconnus prioritaires au titre du Dalo avant 2020... certaines reconnaissances remontent même à 2010 !

Un de ces ménages a été reconnu prioritaire au titre du Dalo en 2010 ! Cette situation atteste de l'échec de l'opposabilité instituée par la loi Dalo et de son obligation de résultat.

Cette dernière, alarme le Haut Comité : être reconnu au titre du Droit au logement opposable reste insuffisant pour garantir aux ménages l'application de leur Droit au logement. Surtout, les signalements tendent à montrer que certains types de ménages – les plus vulnérables – sont ceux dont le relogement est le moins assuré. Leur, et dont l'exposition aux risques de la rue est la plus accentuée. Ainsi, parmi les ménages signalés, les femmes seules, et notamment les femmes seules avec enfant sont surreprésentées. Alors que le parc social devrait accueillir les ménages les plus fragiles, ils semblent en être exclus et cela même après une reconnaissance au titre du Droit au logement opposable.

► Quelques chiffres de la cellule de veille-expulsions

En 2019, la cellule de veille expulsion a reçu plus de 140 signalements de ménages reconnus au titre du DALO menacés d'expulsion, La cellule de veille a été saisie 163 fois entre le 1^{er} septembre 2020 et le 25 mars 2021. Presque autant de courriers ont été adressés par le Haut Comité aux préfets des départements concernés.

- Dans 101 cas, les ménages s'étaient vu notifier un concours de la force publique (CFP) par le préfet ou une convocation au commissariat de police dans le cadre d'une demande d'octroi de CFP.

– Ces 101 signalements sont concentrés dans un petit nombre de départements :

- Paris: 40 signalements (40%)
- Les Bouches-du-Rhône: 22 signalements
- La Seine-Saint-Denis: 15 signalements

Les autres départements concernés sont : les Hauts-de-Seine, le Val de Marne, le Val d'Oise, les Yvelines, l'Oise, la Gironde et le Rhône.

– 40 de ces signalements concernent des familles monoparentales (cas le plus représenté). Dans 32 cas, le parent est une femme.

– 38 de ces signalements concernent des personnes seules dont 22 femmes.

– 54 signalements concernent des familles (couples ou familles monoparentales) avec enfants ! Et contrairement aux idées reçues, les familles nombreuses restent rares : 51 de ces familles n'ont pas plus de 3 enfants.

Si plusieurs signalements concernent des expulsions par les bailleurs sociaux, la grande majorité des signalements concerne des expulsions dans le parc privé.

Fin 2022, il a globalement été constaté un meilleur taux de réponse des préfetures (sauf pour la Préfecture de police de Paris et la Seine-Saint-Denis). Un nombre plus important de sursis à exécution ont été accordés et parfois des solutions de logement ont pu être trouvées.

Non seulement, l'absence de proposition de logement est contraire à la loi Dalo et à l'obligation de résultat que celle-ci pose. Mais, cela pose également la question du devenir de ces ménages menacés d'expulsion. S'il ne s'agit pas pour le Haut Comité de remettre en question le droit de propriété, tout aussi fondamental, il reste qu'il est inacceptable que des ménages puissent se retrouver à la rue suite à une expulsion locative et d'autant plus lorsqu'ils ont été reconnus prioritaires et devant être logés d'urgence.

Afin d'éviter ces situations, plusieurs instructions ont été élaborées par le Gouvernement. Ainsi, depuis

la circulaire du 26 octobre 2012, il est demandé aux préfets de veiller à ce que les ménages reconnus prioritaires au titre du Droit au logement opposable soient relogés avant la mise en œuvre de toute expulsion locative avec concours de la force publique – concours d'ailleurs octroyé par les préfets eux-mêmes. Hors, malgré cette circulaire, Le Haut Comité, et avant l'ancien Comité de suivi de la loi sur le Droit au logement opposable, constate que des ménages Dalo font toujours l'objet d'expulsions locatives, sans relogement. Cela concerne un nombre très limité de départements, mais cela reste inacceptable : alors que le préfet s'oblige à appliquer le jugement d'expulsion, il se dispense d'appliquer une décision d'une commission de médiation quand bien même celle-ci ferait l'objet d'une injonction d'un juge administratif. La loi comme les décisions du juge demeurent alors inappliquées et l'effectivité du Dalo méconnue.

Outre l'obligation de reloger les ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable, le Haut Comité tient à rappeler aux préfets l'obligation d'assurer l'hébergement de toute personne en détresse, y compris lorsqu'il s'agit d'une personne expulsée, au nom du principe du droit inconditionnel à l'hébergement. Il est tout à fait inacceptable qu'un ménage Dalo se voit expulser sans proposition de relogement ni, à minima, d'hébergement.

B. Expliquer l'insuffisant l'accès au logement des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo

a) La situation des requérants

► La question de la DLS

Le Haut Comité a pu observer qu'une partie des ménages reconnus au titre du Droit au logement opposable ne reçoivent pas de propositions de logement sous prétexte qu'ils ne disposent plus de demande de logement social (DLS) active. Les raisons peuvent en être multiples : confusion entre la procédure Dalo et le renouvellement annuel et obligatoire de la DLS, ménages accédant à un logement par leurs propres moyens, abandon de la procédure par désespoir devant l'absence de résultat, problèmes d'accès au numérique ou aux documents pour les personnes dépourvues de logement...

Le non renouvellement de la DLS dans les 6 mois à compter de son expiration entraîne la radiation et la perte de toute ancienneté de la demande. Pour les Dalo, cette radiation a, dans la pratique, pour conséquence de délier l'État de son obligation de relogement, ce qui équivaut dans les faits à une suppression du droit reconnu à ces ménages. Or, le Conseil d'État par sa décision n° 420472 du 8 juillet 2020 rappelle que la radiation du prioritaire Dalo du fichier de DLS ne délie pas l'État de son obligation de relogement sauf si les faits ayant motivé la radiation révèlent, de sa part, une renonciation aux bénéfices de la décision ou un comportement faisant obstacle à son exécution par le préfet.

► La question de la vulnérabilité des ménages reconnus au titre du Dalo

De manière plus générale, les personnes reconnues au titre du Dalo n'ayant pas accédé à un logement après plusieurs années sont celles qui se trouvent dans des situations sociales complexes. Ces personnes sont assimilées à un « risque » par les acteurs intervenant dans leur relogement. Ces derniers se servent de leur situation complexe, de questions de ressources ou d'accompagnement pour justifier leur non-relogement. En découle une exclusion de fait inadmissible des ménages les plus fragiles. Le profil des ménages signalés à la cellule de veille-expulsions du Haut Comité en atteste.

Il est donc urgent de mettre en place les moyens permettant l'objectivation de la situation sociale de ces personnes, afin de mieux comprendre les raisons qui les ont empêchées d'accéder à un logement et de chercher des solutions. Il est aussi urgent de développer l'accompagnement de ces ménages, en allant à leur rencontre, y compris dans le suivi de leur DLS et dans la défense de leur Droit.

Si l'accompagnement peut être un levier essentiel pour que les ménages les plus en difficulté accèdent au

logement, il paraît cependant inconcevable que ces ménages aient à s'adapter aux impératifs d'un accompagnement de plus en plus standardisé par faute de moyens. Par ailleurs, l'accompagnement devrait toujours être conditionné par l'adhésion de la personne, le respect de ses choix et l'adaptation à sa situation particulière. L'adhésion de la personne semble primordiale au Haut Comité même si en l'état de la jurisprudence le refus d'un accompagnement social prescrit par la commission de médiation délie le préfet de son obligation de résultat. Le Haut Comité rappelle que l'accompagnement ne peut réussir que dans le respect de l'autodétermination et des choix des personnes. Cela passe également par un respect du choix de refuser un accompagnement. Pour ce faire, les personnes doivent être impliquées dès le début du suivi avec un diagnostic partagé et contribuer à l'élaboration du suivi avec les travailleurs sociaux. L'accompagnement doit être co-construit et fondé sur l'engagement bilatéral de «faire ensemble». Les personnes sont en droit de choisir les outils qui leur permettront d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés.

b) l'inégale mobilisation des contingents des différents réservataires et mobilisation généralement insuffisante

1) Un cadre légal difficile à mettre en oeuvre

De manière générale, le Haut Comité observe une inégale mobilisation tant des parcs des différents réservataires que du parc non réservé des bailleurs sociaux.

Dans le cadre de la solidarité nationale, l'État est chargé du logement des publics prioritaires. Avec la loi Dalo, l'effort du logement des ménages reconnus Dalo et prioritaires a été partagé avec Action Logement. Le législateur a élargi l'effort à tous les réservataires en venant poser des objectifs d'attribution de logement aux ménages reconnus Dalo. Cet élargissement concerne les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux sur la part non réservée de leur parc. Malgré la clarté des objectifs légaux, le Haut Comité déplore encore aujourd'hui une insuffisante mobilisation des contingents en vue du logement des ménages reconnus au titre du Dalo.

Force est de constater que la loi demeure inappliquée et l'effectivité du Dalo bafouée. Les premières difficultés apparaissent déjà dans le dispositif prévu par le législateur par l'article L. 441-1 et L. 441-2-3 du CCH. Effectivement, la rédaction des dispositions entretient une confusion sur les pouvoirs du préfet en matière d'attribution.

Ainsi, l'article L. 441-2-3 du CCH indique notamment :

« Le représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, le représentant de l'État dans la région désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. Cette attribution s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'État dans le département dans lequel le logement est situé ou, dans les conditions prévues à l'article L. 441-1, sur les droits de réservation d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ou sur les logements dont disposent les bailleurs ou, lorsque le demandeur est salarié ou demandeur d'emploi, sur les droits à réservation de la société mentionnée à l'article L. 313-19 dans les conditions prévues à l'article L. 313-26-2 ou sur la fraction réservée des attributions de logements appartenant à l'association foncière logement ou à l'une de ses filiales en application de l'article L. 313-35. Dans les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence pris en application de l'article L. 302-9-1, cette attribution s'impute en priorité sur les droits à réservation de la commune, dans les conditions prévues au même article (...) »

En cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, le représentant de l'État qui l'a désigné procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits de réservation. En cas de refus de l'organisme de signer un bail à son nom avec un sous-locataire occupant le logement dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 442-8-3 au terme de la période transitoire, le représentant de l'État, après avoir recueilli les observations du bailleur, peut procéder à l'attribution du logement à l'occupant, qui devient locataire en titre en lieu et place de la personne morale locataire.

Lorsque ces droits ont été délégués, le représentant de l'État dans le département demande au délégataire de procéder à la désignation et, le cas échéant, à l'attribution du logement dans un délai qu'il détermine. En Ile-de-France, la demande est faite par le représentant de l'État dans la région. En cas de refus du délégataire, le représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, le représentant de l'État dans la région se substitue à ce dernier. Le dispositif prévoit que le préfet désigne un ménage reconnu PU Dalo à un bailleur en lui fixant un périmètre et un délai. L'attribution s'impute sur les droits de réservation du préfet ou sur les contingents des autres réservataires et des bailleurs sociaux dans le cadre de leur obligation de logement des ménages reconnus au titre du Dalo. En cas de refus du bailleur, le préfet attribue lui-même un logement du bailleur sur ces droits de réservations et se substitue au délégataire si le préfet a délégué le contingent préfectoral.

Le refus du bailleur de loger un ménage PU Dalo désigné par le préfet ouvre l'obligation pour le préfet de se substituer au bailleur dans l'attribution d'un logement afin de faire respecter les obligations d'attribution aux ménages reconnus au titre du Dalo.

Cependant, aujourd'hui, nous observons que les préfets désignent simplement les ménages reconnus PU Dalo et attendent que les différents réservataires les logent sans mettre en œuvre leurs pouvoirs d'attribution des logements sociaux.

Il est essentiel que les préfets appliquent strictement l'art L. 441-2-3 du CCH. À travers eux, l'État est le garant de l'effectivité du Droit au logement. L'État doit donc doter les services des moyens permettant de suivre le logement des ménages reconnus au titre du Dalo et de faire respecter les obligations d'attributions qui s'imposent à l'ensemble des acteurs.

La procédure définie à l'article L. 441-2-3 II prévoit que le préfet délègue au bailleur le rapprochement entre candidat et logement. Cela n'est pas sans rappeler la gestion des réservations en « flux délégué » des contingents. Cette dernière se caractérise par deux éléments. D'une part, le pourcentage de réservation de logements de chaque réservataire est calculé « en flux », c'est à dire en fonction du nombre de logements libérés et à attribuer sur l'année (et non en stock, soit en fonction d'une répartition prédéfinie des logements réservés par chaque contingent). D'autre part, les réservataires délèguent aux bailleurs le rapprochement entre leurs logements et les candidats. Cette gestion semble être la plus adéquate et favoriserait une meilleure gestion des contingents et des attributions.

Contingent de réservation	objectifs d'attribution LLS plachers avec surpriorité au DALO	Références légales
État (contingent préfectoral)	100% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH et dispositions réglementaires
Action Logement	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH L. 313-26-2 CCH (ALS) L. 313-35 CCH (Foncière Logement)
Collectivités territoriales	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH
Parc non réservé des bailleurs	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH

2) Le contingent préfectoral

Les logements de l'État (contingent préfectoral) reste la première voie d'accès au logement pour les ménages reconnus au titre du Dalo.

L'identification et la mobilisation de ces logements par l'État dans l'ensemble des départements a été l'une des avancées importantes permises par le Dalo : en associant l'absence d'accès au logement d'un ménage reconnu au titre du Dalo à une pénalité financière (à travers les recours contentieux en injonction et indemnitaires), la loi a obligé les préfets à reprendre le contrôle de leurs logements et à les attribuer aux ménages auxquels la loi les destinait.

En 2020, le logement des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo a été imputé dans 59,3% des cas au

contingent préfectoral. Ce dernier porte majoritairement la dynamique du logement des ménages PU Dalos. La mobilisation du contingent préfectoral reste cependant disparate selon les départements :

Mobilisation des contingents préfectoraux dans les départements enregistrant plus de 1000 recours			
	Logements imputés au contingent préfectoral	Bénéficiaires logés suite à offre	taux %
Ile de France	6060	11150	54
Paris	947	2373	40
Seine et Marne	536	953	56
Essonne	271	489	55
Yvelines	561	1038	54
Hauts de Seine	1056	1629	65
Seine Saint Denis	1339	2361	57
Val de Marne	797	1436	56
Val d'Oise	553	871	63
Hérault	211	274	77
Haute Garonne	126	269	47
Loire Atlantique	228	231	99
Alpes Maritimes	435	519	84
Bouches du Rhône	867	1215	71
Var	402	502	80
Rhône	280	496	56
Haute Savoie	314	491	64
Réunion	101	181	56
Gironde	62	285	22

Evolution de la mobilisation des contingents préfectoraux		
	Nombre de bénéficiaires logés suite à offre (cohorte)	% du contingent préfectoral
2008	2324	72,6
2009	6251	70,4
2010	6878	64,3
2011	6833	62,2
2012	7410	56,9
2013	9735	56,7
2014	11046	56,5
2015	11808	57,8
2016	11688	55,9
2017	11525	55
2018	12065	56,2
2019	12880	58,8
2020	10794	59,3

Précisions : nombre de bénéficiaires logés suite à offre -> sur le contingent préfectoral ;
% du contingent préfectoral -> par rapport à l'ensemble des ménages PU Dalos logés.

Concernant l'évolution de la mobilisation du contingent préfectoral (en valeur absolue), force est de constater une augmentation du nombre de bénéficiaires logés sur le contingent préfectoral entre 2008 et 2015, puis,

une diminution de cette mobilisation entre 2015 et 2017, une reprise entre 2017 et 2019 rompue en 2020 (cf. 1^o colonne du tableau ci-dessus). La chute de la mobilisation du contingent préfectoral, en 2020, en nombre absolu d'accès au logement, vient de la diminution du nombre de recours déposés, de la diminution du nombre de logement suite à offre (une première depuis 2008) et d'une moindre rotation dans le parc social du fait de la crise du Covid.

La place occupée par le contingent préfectoral dans le logement des ménages reconnus prioritaires au titre du Dallo (en %) augmente depuis 2017, après une dynamique décroissante entre 2008 et 2017.

Nous pouvons dire que, globalement, le contingent préfectoral loge convenablement les ménages PU Dallo. Soulignons toutefois que suivant la loi, 100% du contingent préfectoral doit être réservé au logement des ménages reconnus prioritaires au titre du Dallo ou, à défaut, aux publics prioritaires. Reste à savoir si cette obligation est bien respectée et, dans le cas de la négative, dans quelle mesure le logement des ménages Dallo sur le contingent préfectoral pourrait encore augmenter.

Les enjeux autour de la mobilisation du contingent préfectoral :

La mobilisation du contingent est plutôt satisfaisante dans l'ensemble. Mais cette mobilisation pourrait être encore améliorée et ainsi permettre d'augmenter le nombre de ménages PU Dallo accédant à un logement. Tout d'abord, il serait nécessaire d'octroyer aux préfetures plus de moyens afin de leur permettre de répondre dans les délais aux bailleurs. En effet, de nombreux logements se trouvent également « repris par le bailleur » du fait d'une absence de proposition du réservataire. Lorsqu'un logement se libère, le bailleur en avertit la préfeture concernée pour que celle-ci nomme les candidats devant passer en CALEOL. Si la préfeture ne procède pas aux nominations dans les délais, les bailleurs nomment leurs propres candidats (c'est ce que nous appelons la reprise pour un tour).

- ▶ Outre l'augmentation des moyens, une gestion en flux déléguée permettrait de pallier ce problème.
- ▶ La gestion en flux, de manière générale, permettrait de diminuer les effets de la paupérisation du parc social sur le logement des ménages PU Dallo.

En effet, le contingent préfectoral se destinant au logement des publics Dallo et prioritaires, il est davantage sensible à la paupérisation dans le parc social. Cette paupérisation se traduit par une moindre rotation des logements. Si les contingents sont gérés en stock (les logements détenus par chaque réservataire sont identifiés au préalable suivant les parts revenant à chacun), à terme, une part importante des logements du contingent préfectoral risquent d'être mobilisés, laissant l'État sans levier pour le logement des publics Dallo et prioritaires. Au contraire, avec une gestion en flux, les préfets bénéficient chaque année, sur l'ensemble des logements libérés, de la part qui leur revient ce qui multiplie leur possibilité d'attributions dans ce contexte de paupérisation du parc.

- ▶ Une réelle mobilisation des autres contingents permettrait de couvrir les besoins en logement des ménages PU Dallo.

3) La mobilisation des autres contingents

Selon les données ComDallo nous aurions : ⁽¹⁾

	Mobilisation des contingents des collectivités territoriales (%)	Mobilisation d'Action Logement (%)
2017	8,6 (1 801 logements)	12,6 (2 634 logements)
2018	8,1 (1 738)	13,1 (2 805)
2019	5,5 (1 195)	12 (2 626)
2020	2,4 (432)	9,6 (1 754)

La mobilisation des contingents des collectivités territoriales et d'Action Logement – ou la mobilisation renseignée – est tout à fait inégale.

En 2020, 311 des logements imputés aux collectivités territoriales sont intervenus en Ile-de-France (dont 151 en Seine-Saint-Denis).

(1) cf le point méthodologique en annexe, les données dont nous disposons sur le relogement par contingent (sauf le contingent préfectoral pour qui le suivi est plus ou moins assuré) sont lacunaires et non fiables.

LE FAIBLE LOGEMENT DES MÉNAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO PAR ACTION LOGEMENT

Nous avons décidé de consacrer cet encart à Action Logement, bien que les collectivités territoriales n'assurent guère plus leurs obligations de relogement des ménages reconnus au titre du Dalo, pour 3 raisons :

- ▶ les obligations d'attribution de logement aux ménages reconnus au titre du Dalo remontent à la loi Molle de 2009 pour Action Logement (soit plus de 10 ans !) et sont donc plus anciennes que les obligations établies pour les collectivités territoriales.
- ▶ grâce aux rapports de l'Ancols nous disposons de données sur les attributions de logement d'Action Logement.
- ▶ l'exemple de l'Île de France montre qu'Action Logement aurait les moyens de respecter les seuils d'attribution qui lui incombent de respecter.

En complément de la mobilisation du contingent préfectoral pour les ménages Dalo et prioritaires, des objectifs d'attributions de logements pour les ménages reconnus au titre du Droit au logement opposable ont été posés en 2009 pour les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (le contingent Action logement) par la loi MOLLE.

Le droit en vigueur prévoit aujourd'hui qu'Action logement (Action logement services et l'Association foncière logement) réserve 25 % des logements de son contingent aux salariés et aux demandeurs d'emploi bénéficiant d'une décision favorable au titre du Dalo ou, à défaut, prioritaires en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) ainsi qu'aux ménages sortant des structures d'hébergement ou de logements en intermédiation locative lorsqu'un accord local existe entre l'Etat et Action logement services.

Si le contingent préfectoral est aujourd'hui globalement bien mobilisé pour les publics Dalo et prioritaires, tel n'est pas le cas du contingent d'Action logement alors que les obligations ont été posées il y a plus de 10 ans ! Ainsi, selon une étude statistique de l'Ancols⁽¹⁾ réalisée sur la base de données déclaratives, l'attribution par le groupe Action logement services relevant de l'obligation dite Dalo sur l'ensemble des attributions réalisées (à savoir 57 089) dans le parc de ses droits de réservation auprès des organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci s'établit seulement à 6,7 % pour Action logement services (ALS) au niveau national en 2019, en baisse par rapport à 2018 (6,9 %)⁽²⁾. Au niveau de l'association Foncière logement (AFL), il se situe à 11,6 % en 2019 (en hausse par rapport à 2018 avec 10 %). Nous sommes donc loin des 25 % prévus par le droit en vigueur. Le nombre des attributions pour les ménages reconnus au titre du Dalo ou prioritaires mobilisables en 2019 par Action logement services et la Foncière logement représente 16 704 logements. Seulement 3 850 sont attribués par ALS à ces ménages et 283 par l'AFL. Il a manqué 10 747 logements pour les ménages reconnus Dalo ou prioritaires en 2019.

Les chiffres étant plus ou moins stables en 2018, le même volume de logements a manqué en 2018.

Toutefois, il convient de noter que cette étude ne permet pas de connaître le chiffre exact des logements des seuls ménages reconnus au titre du Dalo : l'étude englobe sans les distinguer les ménages reconnus au titre du Dalo, les publics prioritaires ainsi que les sorties d'hébergement et ne précise pas la répartition des attributions pour ces 3 catégories de publics.

Les données du logement par Action logement des ménages reconnus au titre du Dalo ne sont donc pas connues. Le logement des seuls publics DALO est donc forcément inférieur aux chiffres présentés plus haut.

Il convient toutefois de noter que les objectifs sont atteignables lorsque les moyens sont mis en place. Ainsi, la région Île-de-France concentre 2 966 attributions à des ménages reconnus au titre du Dalo ou prioritaires ou sortant d'hébergement et d'intermédiation locative pour Action logement. Le ratio d'attribution Dalo atteint 22,4 % sur cette région en 2019. Cette situation est le résultat de la mise en œuvre du protocole signé le 7 mars 2016 entre l'État et Action Logement en vue d'améliorer le logement des bénéficiaires du Droit au logement opposable (Dalo) en Île-de-France.

Pourtant, la mobilisation chaque année de l'offre de logements sociaux destinée aux ménages reconnus Dalo permettrait probablement de loger l'ensemble des naufragés du Dalo.

Mais afin de garantir l'effectivité du droit au logement des ménages reconnus Dalo, les dispositifs mis en place par le législateur sont peu ou pas mobilisés :

Il existe pourtant un outil de coercition pour faire appliquer la loi, à savoir le pouvoir de substitution du préfet pour l'attribution d'un logement social à un ménage prioritaire ou Dalo dans le cas d'un refus considéré par le réservataire comme illégitime. Dans cette hypothèse, le préfet se substitue à la commission d'attribution des logements pour décider d'une telle attribution. Le bailleur est ainsi tenu de signer un bail avec le ménage concerné. Toutefois, le Haut comité observe que le pouvoir de substitution n'est que rarement mis en œuvre (5 fois pour être exact).

Le législateur a aussi prévu des sanctions en cas de non-respect des règles d'attribution des logements sociaux. Le contrôle est confié à l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) par l'article L. 342-2 du CCH. En cas de non-respect des objectifs d'attribution des sanctions pécuniaires peuvent être prononcées à l'égard des organismes de logement social et d'Action logement en application de l'article L. 342-14 du CCH. Il est demandé d'inscrire dans les contrôles périodiques de l'Ancols la vérification systématique de l'atteinte des objectifs d'attributions de logements aux ménages Dalo par les organismes de logement social et Action Logement et de proposer des sanctions en cas de non-respect des objectifs. Un contrôle particulier pour le groupe Action Logement devrait être déclenché compte tenu de la faible mise en œuvre des obligations en matière de logement des ménages reconnus Dalo depuis loi MOLLE en 2009 (avec l'Île-de-France comme exception).

(1) Ancols, Obligation DALO PEEC 2019 (2020)

(2) Les données de l'ANCOLS diffèrent de celles présentées par l'InfoCentre ComDalo.

Effectivement le suivi du relogement par contingent est malheureusement mal assuré et lacunaire dans l'InfoCentre.

En 2020, 1 388 des logements imputés à Action Logement sont intervenus en Ile de France (dont 261 en Seine-Saint-Denis).

Ces chiffres s'élèvent respectivement à 24 et 48 dans les Bouches-du-Rhône, à 0 et 103 dans le Rhône, à 0 et 21 en Gironde, à 10 et 5 dans l'Hérault ou encore à 0 et 35 en Haute-Garonne.

Ainsi, les efforts consentis par les collectivités territoriales et Action Logement se concentrent – au vu des données disponibles – en Ile-de-France. Cela pose la question de la mobilisation générale de ces contingents dans le logement des prioritaires Dalo. La situation interpelle d'autant plus le Haut Comité que des obligations légales incombent à l'ensemble des réservataires.

L'absence de données fiables et d'un réel suivi du logement par contingent des ménages reconnus au titre du Dalo est aussi une source de préoccupation pour le Haut Comité.

4) Quelques obstacles à la mobilisation des contingents

– Les seuils établis par la Loi Egalité et Citoyenneté sont trop souvent vus comme des plafonds alors qu'ils s'entendent comme des planchers. Par ailleurs, ces seuils concernent en priorité les ménages reconnus au titre du Dalo et à défaut les autres publics prioritaires. Mais, force est de constater que la majorité des réservataires les traitent indistinctement. Les ménages reconnus au titre du Dalo sont invisibilisés dans la masse des ménages prioritaires et ne sont pas vus comme ce qu'ils sont : les prioritaires des prioritaires. Cette indistinction se retrouve même dans les suivis des logements, y compris dans les études de l'Ancols.

– Le phénomène de ségrégation territoriale et de contrôle de peuplement à travers les attributions de logements sociaux : ce phénomène peut être illustré par la part des ménages PU Dalo logés en ZUS en est aussi une bonne illustration : en 2020, 25% des PU Dalo logés, le furent en ZUS – selon les informations issues de ComDalo.

Le Haut-Comité a également pu constater des pratiques minoritaires, mais constantes, de bailleurs sociaux sous la pression de certains élus locaux, consistant à refuser les propositions de logement des préfectures aux ménages reconnus au titre du Dalo. Par-là, les élus locaux souhaitent garder le contrôle des dynamiques de peuplement de leurs communes. Les préfets, disposant pourtant du pouvoir d'imposer une candidature, n'utilisent que rarement cette prérogative coercitive.

c) Les refus demandeurs

▼ NOMBRE DE REFUS PAR LES REQUÉRANTS DE PROPOSITIONS DE LOGEMENT ADAPTÉ

Année	Nombre de refus
2013	1695
2014	2026
2015	2211
2016	1782
2017	1261
2018	1313
2019	1316
2020	871

Le nombre de refus a augmenté progressivement entre 2008 et 2015, atteignant cette année-là un pic avec 2211 refus. Le nombre de refus a par la suite diminué de manière conséquente en 2016-2017 avant de connaître une nouvelle augmentation en valeur absolue (non en pourcentage, car dans le même temps le nombre de logements a continué d'augmenter) avec 2020 comme exception.

En 2020, 5% des propositions de logement adapté ont été refusées par les requérants.

Ces refus de proposition de logement adapté soulève la question de la place des demandeurs dans le processus d'attribution, et le recours Dalo en général :

- ▶ Au moment de déposer un recours Dalo et d'actualiser sa DLS : tout demandeur devrait bénéficier de toutes les informations nécessaires à l'établissement et à l'orientation de sa demande. Il devrait aussi être informé des conséquences de ses choix (sur l'urgence associée à sa situation, sur les délais d'accès à un logement, sur l'effectivité même de ce logement...). En l'état actuel cette transparence n'est pas garantie aux demandeurs.
- ▶ Au moment de l'attribution : le demandeur n'a que très peu de prise sur le processus. Il revient à la CALEOL (commission d'attribution des logements et d'examen d'occupation des logements) de se prononcer sur l'adaptation du logement au ménage. Pour ce faire la CALEOL examine l'adaptation de la taille du logement à la composition de la famille, la compatibilité des ressources du ménage avec le loyer (question de la solvabilité du ménage et de son taux d'effort) et l'éloignement du logement avec les lieux de travail et les équipements répondant aux besoins de la famille. Le ménage, quant à lui, n'intervient qu'au moment d'accepter ou non la proposition qui lui est faite, souvent vue par les acteurs du logement comme un « privilège » alors qu'il s'agit d'un droit !

Pour la première fois, le ménage peut avoir un rôle actif. Mais, malgré l'importance de cette décision, un délai très bref est souvent « concédé » aux ménages. Parfois, comme a pu l'observer le Haut Comité, ces derniers ne sont même pas autorisés à visiter le logement dont il est question. Il ne leur reste que l'acceptation ou le refus. La légitimité ou non de ce dernier ressort de l'appréciation de la CALEOL et de l'administration. Celle-ci reste malheureusement trop souvent subjective et ne reconnaît pas aux ménages un réel droit au choix. Souvent, les acteurs du logement social considèrent que les ménages reconnus au titre du Dalo, du fait de leur situation, seraient prêts à accepter n'importe quelle proposition de logement. Au contraire, ceux qui se permettraient de décliner une offre de logement, ne seraient pas de vrais prioritaires.

Pourquoi, sous prétexte de sa vulnérabilité, un ménage ne pourrait-il pas avoir le droit de choisir son logement ? Surtout que nous savons la place qu'occupe le logement dans la construction de soi, de sa famille, de son insertion sociale... En outre, ce choix d'accepter ou de refuser marque la première réelle implication du ménage dans son accès au logement. Parfois, après des années d'attente, la réponse venant naturellement devant un logement, jugé décevant par la famille, est négative. D'autres fois, les ménages n'osent pas refuser un logement, même non adapté, de peur des conséquences de ce refus.

Effectivement, lorsqu'un ménage refuse un logement adapté à ses besoins et capacités, que ce refus est jugé « illégitime » par l'administration, il peut perdre le bénéfice de la décision de la commission de médiation, soit la reconnaissance au titre du Dalo. Alors, l'administration se trouve déliée de son obligation de résultat, à savoir le logement de ce ménage. Ce dernier, ne pourra perdre le bénéfice de la décision de la comed que s'il a été, au préalable, informé des conséquences d'un refus « illégitime » d'un logement adapté. En l'absence d'information préalable, sa reconnaissance au titre du Dalo ne saurait lui être contestée, ce que rappelle le Conseil d'État dans sa décision n°398546 du 01/07/2016 :

« C'est seulement si le demandeur a été informé des conséquences d'un refus que le fait de rejeter une offre de logement peut lui faire perdre le bénéfice de la décision de la commission de médiation le reconnaissant comme prioritaire. Il appartient à l'administration d'établir que cette information a été délivrée au demandeur. Si le demandeur a reçu de manière complète l'information exigée par le code lors de la présentation d'une offre de logement, un refus de sa part est susceptible de lui faire perdre le bénéfice de la décision de la commission, même si l'information a été dispensée par le préfet alors qu'en application des dispositions de l'article R. 441-16-3 du code de la construction et de l'habitation elle incombait au bailleur. »

Rappelons que le requérant peut toujours introduire un recours en injonction s'il estime que l'administration a considéré à tort son refus comme « illégitime ». Il revient alors au juge d'apprécier si le refus du requérant est de nature à lui faire perdre sa reconnaissance au titre du Dalo. S'il estime que le refus était légitime, alors le juge peut enjoindre le préfet à loger le ménage, sa décision pouvant s'accompagner d'une astreinte (voir le paragraphe sur le recours en injonction, chapitre 4).

Afin d'éviter ces situations de refus, marquant un échec humain pour le requérant et l'échec d'heures de travail pour les personnes impliquées dans le processus d'attribution, le Haut Comité estime nécessaire :

- un respect du droit et une harmonisation des pratiques d'appréciation de la solvabilité des demandeurs et de la légitimité de leur refus. Les demandeurs bénéficieraient ainsi de plus de visibilité et d'une égalité de traitement;
- que les ménages puissent systématiquement visiter le logement qui leur est proposé;
- que les ménages aient le temps de prendre leur décision;
- que l'absence de réponse ne soit pas assimilée d'office à un refus;
- que le refus d'une proposition, même « illégitime » ne délie pas l'administration de son obligation de résultat;
- que le demandeur avec ses spécificités et ses vœux soit remis au centre du recours Dalo.

► Chaque ménage a sa propre histoire et trajectoire. Celle-ci, et encore plus dans le cas des ménages PU Dalo, est loin d'être linéaire ou de correspondre aux cases administratives. Lorsqu'il s'agit d'accéder au logement, un bien si important, un droit fondamental, chaque personne devrait pouvoir être prise en compte dans sa spécificité et son humanité. Pour cela, la location active pourrait être une piste intéressante permettant d'impliquer activement les demandeurs et leur redonner une emprise sur leur accès au logement.

Ici encore, le développement de l'accompagnement reste un enjeu majeur et doit être développé. Ce n'est pas au demandeur de s'adapter au logement proposé, mais au logement proposé d'être adapté aux besoins des demandeurs. Ce n'est pas aux ménages PU Dalo de se plier aux préjugés des autres acteurs (tel que celui selon lequel ils seraient « prêts à tout accepter »), mais c'est aux autres acteurs de se départir de leurs préjugés. Et, cela passe par une meilleure connaissance des demandeurs et de leurs spécificités.

d) La question du FNAVDL

Un Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) a été créé par une loi de juillet 2011. Il finance de l'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL) pour aider au logement des ménages reconnus prioritaires et urgents par les commissions de médiation dans le cadre du Dalo. Son financement reposait historiquement sur une ressource volatile, le versement aléatoire des astreintes prononcées par le juge administratif dans le cadre des recours injonction Dalo.

Dans le cadre de la montée en puissance du Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme ainsi que du programme 10 000 logements accompagnés, il est apparu nécessaire de programmer des ressources supplémentaires pour le Fonds.

La loi de finances pour 2021 a mis en place un abondement du Fonds par Action Logement, presque au même niveau que les bailleurs sociaux, à hauteur de 10 millions d'euros par an pour Action Logement et 15 millions d'euros pour les bailleurs sociaux. La participation d'Action Logement demeure à ce jour exceptionnelle, ce qui pose encore la question d'une stabilisation du financement du FNAVDL.

Si le Haut Comité salue cette évolution, il est ici à nouveau rappelé la proposition visant à stabiliser de manière pérenne le financement du FNADVDL par son intégration au BOP 177 via une augmentation à hauteur des besoins conformément aux préconisations de la Cour des comptes.

La stabilisation progressive du Fonds permettra ensuite de réformer la procédure spécifique en injonction du Dalo en posant le principe du versement de l'astreinte directement au requérant.

Cette mesure est souhaitée depuis l'adoption de la loi Dalo en 2007. Elle permettrait de renforcer dans des délais relativement courts l'effectivité du Droit au logement et de rendre plus lisible le dispositif auprès du public. Le versement de l'astreinte au titre du Dalo au FNAVDL reste aujourd'hui incompréhensible pour les requérants. Alors que ce sont les requérants qui pâtissent de la carence de l'État et du non respect de l'obligation de logement dans des délais impartis, ils ne sont pas les bénéficiaires de l'astreinte.

IV. L'accueil des ménages reconnus au titre du Dalo hébergement

L'effectivité (ou plutôt l'ineffectivité) du Dalo hébergement préoccupe le Haut Comité à deux titres. D'une part, force est de constater un insuffisant accueil (ou logement pour les logements de transition) des ménages reconnus au titre du Dalo hébergement, et son effondrement progressif dans le temps (le taux n'étant plus que de 7% en 2020).

D'autre part, le Haut Comité ne peut qu'être témoin de l'absence d'un réel suivi de l'accueil des ménages reconnus au titre du Dalo hébergement. Certes, il est possible que certains ménages soient accueillis sans être répertoriés : la situation serait moins dramatique que ce que laisserait croire les chiffres. Mais l'absence de données certaines nous empêche de connaître avec certitude le nombre de ménages non accueillis et dont le droit est nié.

Comme souligné dans le point méthodologique, les données relatives à l'accueil des ménages reconnus au titre du Dalo sont lacunaires, pâtissant d'un manque de renseignement de l'application ComDalo et du non interfaçage avec le SI-SIAO et le SYPLO.

Si le pourcentage des ménages PU Dalo hébergement accueillis a augmenté de 2008 à 2011, il est en chute libre depuis, passant de 31,4% en 2011 à 7% en 2020 (soit 291 ménages accueillis).

Si le taux de décisions favorables augmente dans le même temps, la reconnaissance reste lettre morte et sans effet concret.

Toutefois, l'absence d'interfaçage entre le système d'information SI SIAO et le Système d'Information de suivi du Dalo, ComDalo, explique en partie ce faible taux d'accueil. La conséquence directe de cette absence d'interfaçage est qu'un ménage accueilli en hébergement se trouve comptabilisé dans SI SIAO, mais doit être saisi manuellement dans ComDalo pour apparaître dans les statistiques. La saisie manuelle, en plus d'être aléatoirement réalisée selon les départements, est source de nombreuses erreurs de saisie. La réalité est sans doute moins catastrophique que ce que laissent entendre les statistiques. Cela est cependant à l'origine d'une autre préoccupation majeure pour le Haut Comité : comment assurer le suivi de la loi Dalo en ce qui concerne l'hébergement sans pouvoir accéder à des données fiables relatives au Dalo hébergement ?

1) L'accueil des ménages reconnus au titre du Dalo hébergement en Ile-de-France

- ▶ 56% des recours Dalo hébergement déposés
- ▶ 57,5% des décisions favorables hébergement
- ▶ 28,9% (84/291) des bénéficiaires accueillis

Cependant au sein même de l'Ile-de-France la situation est disparate avec des taux allant de 0% dans le Val-d'Oise, 0,2% à Paris, 0,3% en Seine-Saint-Denis, 0,4% dans les Hauts-de-Seine, 1,2% en Essonne, à 7,5% dans les Yvelines, 19,8% dans le Val-de-Marne ou encore 25,4% en Seine-et-Marne.

2) Si l'accueil tend à s'effondrer depuis 2011, le Gard, depuis 2018 voit ses taux d'accueil augmenter avec :

- ▶ 2018 : 30,5% (25/82)
- ▶ 2019 : 42,4% (108/164)
- ▶ 2020 : 78,3% (36/46)

3) Ailleurs le nombre de ménages PU Dalo hébergement accueillis est alarmant – et/ou le non renseignement préoccupant.

- ▶ Hérault : 74 recours, 35 reconnaissances, 0 accueil

	% d'accueil suite à offre (activité > 14/6 TS1)				
	2016	2017	2018	2019	2020
Bas Rhin	78,6	70	50	0	0
Haut Rhin	100	0	28,6	92,9	63,6
Gironde	20,8	37,7	54,5	61,7	46,3
Pyrénées Atlantiques	100	0	0	0	0
Puy de Dôme	50	45,5	50	100	100
Calvados	20	0	0	0	0
Côte d'Or	0	0	0	0	0
Côtes d'Armor	53,7	54,2	60,7	50	60
Morbihan	100	0	0	0	-
Eure et Loir	100	33,3	0	100	12,5
Indre et Loire	0	50	50	0	0
Loiret	66,7	79	76,7	72,5	94,1
Aube	75	0	66,7	0	0
Marne	0	-	0	0	0
Corse du Sud	0	0	0	0	0
Haute Corse	0	0	0	0	0
Doubs	60	100	0	100	50
Eure	45,5	22,2	200	50	0
Seine Maritime	50	50	25	85,7	66,7
Paris	1	0,3	0,7	0,3	0,2
Seine et Marne	45	41,7	33,7	40,2	25,4
Yvelines	69,9	31,6	41,2	22,7	7,5
Essonne	9,7	3,1	1	0	1,2
Hauts de Seine	0,4	0	0	0,2	0,4
Seine St Denis	0	0	0,7	0,4	0,3
Val de Marne	57,9	39,1	54	30,1	19,8
Val d'Oise	35,9	15,5	22,4	6,7	0
Aude	0	0	100	0	0
Gard	0	33,3	30,5	42,4	78,3
Hérault	0	2	0	0	0
Pyrénées Orientales	0	0	0	0	0
Moselle	40	50	16,7	0	0
Haute Garonne	0,4	9,2	0,9	0	0,6
Nord	78,1	44,4	36,2	19	6,5
Pas de Calais	66,7	100	0	0	0
Loire Atlantique	75	72,3	52,9	77,8	64,6
Maine et Loire	150	57,1	79,3	70	52,4
Vendée	0	0	0	0	0
Oise	0	0	0	0	0
Somme	19,5	67	111,6	79,2	66,7
Charente Maritime	100	55,6	80	35,7	6,7
Alpes Maritimes	41	39,6	0	0	1,4
Bouches du Rhône	0	0	0,2	0	0
Var	30,8	45,5	57,1	57,7	22,2
Vaucluse	0	0	0	0	0
Ain	100	0	0	50	100
Drôme	0	80	100	71,4	53,3
Isère	32,3	0	21,2	16,2	0
Rhône	32,4	21,9	11,7	8,5	3,6
Savoie	0	75	100	66,7	50
Haute Savoie	52,1	33,9	65,8	9,9	0
Guyane	0	0	0	0	0
Réunion	0	0	0	0	0
Chiffre national	17,8	15,3	15,3	11,3	7

◀ LES TAUX D'ACCUEIL DES MÉNAGES PU DALO DANS LES DÉPARTEMENTS ENREGISTRANT PLUS DE 120 RECOURS

(ÉVOLUTION DEPUIS 2008 EN ANNEXES)

- ▶ Haute-Garonne : 261 recours, 177 reconnaissances, 0 accueil
- ▶ Nord : 151 recours, 146 reconnaissances, 3 accueils
- ▶ Bouches-du-Rhône : 645 recours, 373 reconnaissances, 0 accueil
- ▶ Isère : 232 recours, 125 reconnaissances, 0 accueil
- ▶ Rhône : 749 recours, 476 reconnaissances, 17 accueils

Ce non accès apparent à l'hébergement des ménages reconnus au titre du Dalo hébergement peut venir (de manière non exclusive) :

- ▶ d'un échec de la mise en œuvre du Dalo hébergement;
- ▶ de l'absence de renseignement et d'interfaçage des chiffres;
- ▶ d'une non mise en avant du statut Dalo hébergement des ménages lorsqu'ils sont accueillis (et donc une non comptabilisation de ces ménages Dalo hébergement accueillis).

(4)

RECOURS GRACIEUX ET CONTENTIEUX

Recours et Droit au logement opposable (voir le point méthodologique p 41)

Les ménages désireux de contester la décision de la comed qui a instruit leur dossier (en cas de refus ou de requalification, notamment) peuvent déposer :

- ▶ Un recours gracieux devant la Comed ;
- ▶ Un recours contentieux « en annulation » ou « pour excès de pouvoir » au tribunal administratif ;

En cas de non accès à un logement ou un hébergement dans les délais légaux après la reconnaissance du requérant au titre du Dalo logement ou hébergement, le requérant peut déposer :

- ▶ Un recours contentieux « Injonction », à exercer, devant le tribunal administratif ;
- ▶ Un recours indemnitaire, recours de droit commun.

I. Contestation de la décision de la commission de médiation

En 2020, dans le contexte d'état d'urgence sanitaire, le nombre de recours gracieux et contentieux contre les décisions de comed a diminué. Cependant, le nombre de ménages obtenant satisfaction dans leur contestation de la décision de la comed ayant instruit leur dossier a relativement augmenté par rapport au nombre de recours déposés. In fine, 4090 ménages ont obtenu satisfaction. Cela laisse penser que le taux de décisions favorables pourrait, en 2020, être plus élevé qu'il ne l'est.

Ici, nous aborderons d'une part la situation des recours gracieux, puis celle des recours contentieux pour excès de pouvoir avant d'en faire un bref bilan.

A. Recours gracieux contre la décision de la commission de médiation

Comme pour toute décision prise par une autorité administrative, il est possible de formuler un recours gracieux contre une décision d'une commission de médiation Dalo directement auprès de celle-ci. Si elle estime la décision d'une commission de médiation illégale, une personne requérante peut déposer un recours gracieux, en fournissant éventuellement de nouveaux éléments, afin de tenter d'obtenir une nouvelle décision. Le recours gracieux doit être formulé dans les 2 mois après la réception de la première décision de la comed. Il doit comprendre les motifs de la première décision de la comed et les raisons pour lesquelles ils sont jugés illégaux par la personne requérante. La comed a deux mois pour répondre à ce recours et confirmer ou infirmer sa décision. Si la commission de médiation confirme sa décision, nous parlons de « décision confirmée ».

Si la commission de médiation infirme la décision contestée, elle prend une « nouvelle décision » débouchant sur la reconnaissance du requérant au titre du Droit au logement.

	Recours gracieux – Dahlo			Recours gracieux – Dalo			Recours gracieux L+H		
	Recours gracieux	Nouvelle décision	Taux de nouvelles décisions (%)	Recours gracieux	Nouvelle décision	Taux de nouvelles décisions (%)	Recours gracieux	Nouvelle décision	Taux de nouvelles décisions (%)
2013	384	153	39,8	6 058	2 210	36,5	6 442	2 363	36,7
2014	493	196	39,8	7 225	2 790	38,6	7 718	2 986	38,7
2015	481	228	47,4	8 770	3 461	39,5	9 251	3 689	39,9
2016	567	262	46,2	8 425	3 807	45,2	8 992	4 069	45,3
2017	520	260	50	8 422	3 879	46,1	8 942	4 139	46,3
2018	415	236	56,9	8 682	3 994	46	9 097	4 230	46,5
2019	405	221	54,6	9 141	4 522	49,5	9 546	4 743	49,7
2020	222	135	60,8	6 881	3 439	50	7 103	3 574	50,3

a) Le recours gracieux contre les décisions logement et hébergement des comed

En 2020, 7 103 recours gracieux ont été déposés (contre 9 546 en 2019). La diminution du nombre de recours gracieux observée en 2020 peut être expliquée par le contexte de crise sanitaire. Le premier confinement, en particulier, a conduit les associations à clore leurs portes. L'accompagnement, l'accès à l'information ou à une expertise juridique, sont devenus, de fait, plus difficiles, voire, tout à fait impossibles. Par ailleurs, la situation d'urgence dans laquelle se sont retrouvés certains ménages et le contexte sanitaire cristallisèrent bien plus les préoccupations de nombre de ménages que le dépôt d'un recours gracieux contre la décision d'une comed. Cela d'autant plus que, même un changement de décision de la comed ne garantit pas un logement ou un hébergement dans de très brefs délais, et ce malgré la loi.

Parmi ces 7 103 recours gracieux, les recours gracieux contre les décisions hébergement restent résiduels (222). Sur les 222 recours gracieux hébergement déposés, 135 ont conduit la comed à prendre une nouvelle décision. Le taux de nouvelles décisions est donc de 60,8%. Ce taux extrêmement important souligne le dysfonctionnement de la reconnaissance au titre du Dalo hébergement et la pratique restrictive qui s'est mise en place. Les recours gracieux sont, en fait, majoritairement des recours gracieux contre des décisions logements (6 881). 3 439 de ces recours ont donné lieu à une modification de décisions de la part de la comed concernée (soit 50% d'entre eux!).

Ce taux n'a fait que croître depuis 2013. Cela peut découler du développement de l'accompagnement des ménages Dalo (en particulier en Ile-de-France), et d'une expertise juridique. Elle peut aussi découler du manque de moyens de certaines comed et de l'amplification des pratiques restrictives à l'instar d'une instruction des recours de manière « groupée ». Une telle pratique méconnaît les compétences des comed concernant l'examen individualisé des recours. Cette pratique ne favorise pas une instruction précise et objective du caractère prioritaire et de l'urgence des situations, pourtant nécessaire à la reconnaissance au titre du Dalo.

Comme déjà indiqué, il n'existe pas de « bon » taux de décisions favorables. Mais, lorsque nous observons que 3 439 ménages ont pu faire valoir leur Droit et obtenir un changement de décision de la comed, force est de reconnaître que le taux de décisions favorables est bien inférieur à ce qu'il pourrait et devrait être. Le nombre de décisions favorables prises en 2020 peut, à minima, croître de 3 439. Si nous ajoutons ces 3 439 nouvelles décisions aux 29 191 décisions favorables prises par les commissions de médiation en 2020, nous obtenons un taux de décisions favorables de 38,9% (soit une augmentation de 4 points par rapport aux taux de 34,8%). Sans oublier que le recours Dalo en général fait l'objet d'un non-recours important.

En 2020, 50,3% des 7 103 recours ont fait l'objet d'une nouvelle décision. Le taux de nouvelles décisions suite à un recours contentieux souligne l'importance d'un traitement individualisé des dossiers. Il est nécessaire de lutter contre

l'ensemble des préjugés, des raccourcis, des regroupements de dossiers venant nier la spécificité de chaque trajectoire et conduisant à une non-reconnaissance de certains ménages dont la situation particulière, pourtant, justifie amplement d'un droit à la reconnaissance au titre du Dalo. L'importance de ce taux, non seulement, conforte le Haut Comité dans l'idée d'une pratique restrictive des comed, mais renforce aussi l'analyse selon laquelle un nombre assez conséquent de potentiels ménages PU Dalo sont écartés de la reconnaissance. Le taux de décisions favorables pourrait et devrait, donc, être plus élevé. En outre, en 2020, les recours gracieux hébergement comme logement sont inégalement répartis sur le territoire national. Les recours gracieux hébergement sont principalement déposés en Ile-de-France (pour 58% d'entre eux). Sur les 129 recours déposés en Ile-de-France, 61 ont donné lieu à une nouvelle décision de la comed. Le taux de nouvelles décisions y est donc de 47%, soit un taux inférieur de plus de 13 points au taux national. Ce taux inférieur peut être expliqué par un taux de décisions favorables de 75%, soit un taux supérieur au taux national (57,2%). En ce qui concerne les recours gracieux logement, l'Ile de France occupe aussi une place prépondérante. En Ile de France, 4245 recours gracieux contre la décision favorable logement d'une comed ont été déposés. Cela représente 61,7% des recours gracieux déposés (sachant que 58% des recours Dalo sont déposés en Ile-de-France). Ces recours franciliens ont été suivis de 2241 nouvelles décisions (53% des cas).

EN 2020, 50,3 % DES RECOURS

GRACIEUX FURENT SUIVIS D'UNE NOUVELLE

DÉCISION DES COMED.

Toutefois, la situation en Ile-de-France reste disparate :

A Paris se sont 736 recours gracieux qui ont été déposés ; 610 ont donné lieu à une nouvelle décision de la comed. Cela représente un taux de changement de décision de 82,9 %, soit un taux supérieur au taux national. En Seine-Saint-Denis, 1 018 recours gracieux ont été déposés. 407 furent suivis d'une nouvelle décision. Le taux de nouvelles décisions s'élève donc à 40%, soit un taux inférieur au taux national. Si là encore, il n'existe pas de « bon » taux de nouvelles décisions, l'écart interroge le Haut-Comité.

Globalement, l'Ile-de-France concentre l'essentiel des recours gracieux déposés. Ceci n'est pas étonnant du fait d'un bon maillage associatif et institutionnel. En outre, des permanences se donnant pour objet de porter assistance aux ménages – en particulier à Paris – favorisent le dépôt de recours gracieux. Cette situation générale ne doit pas masquer les disparités que nous venons d'évoquer. Les ménages en Seine-Saint-Denis n'ont pas accès à la même variété d'accompagnement, d'aide juridique, d'expertise... que les ménages présents à Paris par exemple. Ceci n'est pas faute d'un maillage associatif, mais faute d'un manque de moyen au regard de la pression connue dans ce territoire.

En dehors de l'Ile-de-France, les recours gracieux logement sont concentrés dans les dix autres départements enregistrant plus de 1 000 recours. 31,1 % des recours gracieux proviennent de ces 10 départements.

Ici encore, nous ne pouvons que souligner l'importance de l'action des associations et permanences, une certaine inégalité d'accès au Droit et un phénomène de non-recours très important (*voir tableau ci-dessous*).

	Recours gracieux	Nouvelle décision	Taux de nouvelles décisions (%)
Gironde	90	43	47,8
Haute Garonne	104	54	52
Hérault	167	73	43,8
Loire Atlantique	57	35	61,4
Alpes Maritimes	434	148	34,1
Bouches du Rhône	520	241	46,3
Var	286	154	53,9
Rhône	198	80	60,5
Haute Savoie	261	158	75
Réunion	20	15	75

INTRODUIRE LA PROCÉDURE CONTRADICTOIRE DANS LES COMED

Les comed sont, en l'état du droit actuel, des « autorités administratives » au sens de l'article L. 100-3 du Code des relations entre le public et l'administration.

A ce titre, elles sont soumises à un certain nombre de règles visant à garantir le respect des droits des administrés. En particulier, une décision administrative individuelle défavorable doit en principe être soumise au respect d'une procédure contradictoire préalable en application de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Si une décision de refus de la part d'une commission de médiation peut faire l'objet d'un recours gracieux introduit auprès du président de la Comed, dans les deux mois suivant la décision, le recours gracieux ne garantit pas en tant que tel le respect du principe du contradictoire.

Au vu du nombre important des nouvelles décisions suite aux recours gracieux et afin de garantir l'égalité de traitement des requérants, le Haut Comité propose d'introduire un contradictoire oral dans les comed au stade de l'examen

des recours gracieux. Cette évolution permettrait de mieux faire respecter les droits de la défense concernant les décisions individuelles défavorables. Une telle évolution permettrait d'améliorer l'effectivité du Droit au logement et de limiter le recours contentieux. Renforcer le contradictoire lors des recours amiables permettrait en lien avec une augmentation des moyens des comed de désengorger la justice administrative. Par ailleurs, cette évolution permettrait de remettre le requérant au centre du recours Dalo et de garantir une meilleure prise en compte des situations objectives individuelles.

Soulignons enfin que le Dalo, comme dernier recours, est le meilleur thermomètre des dysfonctionnements de la politique du logement en général et des dispositifs de droit commun. Mais, pour jouer efficacement ce

A PRENDRE EN COMPTE LES 3 439 NOUVELLES DÉCISIONS,

EN 2020 LE TAUX DE DÉCISIONS FAVORABLES

SUR LE TERRITOIRE NATIONAL AURAIT DÛ, À MINIMA,

ÊTRE DE 38.9% ET NON DE 34.8%

rôle, faudrait-il que tous les ménages ayant déposé un recours – qui ne représentent d'ailleurs pas l'ensemble des ménages qui pourraient prétendre à la qualification PU Dalo – et correspondant aux critères de la reconnaissance au titre du Dalo, soient effectivement reconnus. Ceci est le seul moyen de révéler la situation réelle et l'ampleur des dysfonctionnements des politiques du logement.

B. Recours pour excès de pouvoir (REP) contre la décision de la commission de médiation

Le recours pour excès de pouvoir permet de contester la décision de la commission de médiation devant le tribunal administratif. Il doit être fait dans les deux mois suivant la décision de la comed. Il peut être formulé même en l'absence de recours gracieux préalable. Le recours pour excès de pouvoir présente les arguments du requérant concluant à l'illégalité de la décision de la comed. Si le tribunal juge la requête fondée, il annule la décision de la comed et lui enjoint de rendre une nouvelle décision. Le REP est relativement accessible dans la mesure où il n'est pas nécessaire de recourir à un avocat. Toutefois, un accompagnement reste nécessaire pour contester juridiquement les décisions des comed.

a) les REP Dalo déposés

Les tribunaux administratifs, du 1er janvier au 31 décembre 2020 :

- ont enregistré 2626 nouveaux REP Dalo (entrées) ;
- ont statué sur 2289 REP Dalo (sorties) ;
- ont vu le stock de REP Dalo monter à 2925.

LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS EN 2020

	Ensemble du contentieux Dalos	REP		Recours injonction		Recours indemnitaire	
Entrée ⁽¹⁾	12 324	2 626	21,3% des entrées	8 184	66,4%	1 468	11,9%
Sortie	11 236	2 289	20,4% des sorties	8 006	71,3%	891	7,9%
Stock	8 428	2 925	34,7% des stocks	3 116	37%	2 358	28%

En 2020, le nombre de recours contentieux Dalos déposés dépasse le nombre de recours contentieux Dalos instruits par les tribunaux administratifs (+1 088).

Cette différence vient nourrir le stock de décisions pendantes au 31 décembre et se répercute d'année en année.

La conséquence de l'accroissement du stock est un allongement des délais d'instruction alors que la temporalité des ménages formulant un recours est celle de l'urgence. Ceci d'autant plus que le Dalos est le dernier des recours. Cette situation explique que le contentieux ne soit pas plus important. La priorité des ménages

reste l'accès au logement (ou à l'hébergement).

Notons que la répartition territoriale des recours contentieux rappelle la concentration des recours Dalos en Ile-de-France. Les recours contentieux devant les tribunaux administratifs franciliens représentent l'essentiel des recours déposés. Mais, si le Tribunal administratif de Cergy Pontoise concentre le plus grand nombre de recours pour excès de pouvoir, c'est Paris qui enregistre le plus grand nombre de recours en injonction et indemnitaire. Ceci n'est pas surprenant : si Paris présente l'un des meilleurs taux

de décisions favorables en France, en revanche le logement des ménages PU Dalos y reste insuffisant. En outre, la permanence juridique associative ouverte à Paris permet un bon accompagnement des ménages dans leurs contentieux. Sortis de l'Ile-de-France, nous ne pouvons que constater un non-recours majeur. Ainsi les Outre-Mer n'enregistrent que 20 recours contentieux (tous recours confondus) tandis que les Bouches-du-Rhône ne pèsent que pour 4% des recours contentieux (alors que les Bouches-du-Rhône concentrent 8,3% des recours logement et hébergement et 8,7% des décisions rendues).

(1) Les entrées correspondent aux recours contentieux déposés devant les tribunaux administratifs.

Les sorties correspondent aux recours contentieux instruits devant les tribunaux administratifs.

Les stocks correspondent au nombre de recours n'ayant pas fait l'objet d'une décision au 31 décembre de chaque année.

	REP
2015	3 606
2016	3 357
2017	3 027
2018	2 954
2019	3 127
Année glissante 2019-2020	2 652

Cf. Stat Dalos du CE (en annexe)

Le nombre d'entrées dépassent en 2020 le nombre de sorties. La conséquence est l'accroissement du stock de REP pendant au 31 décembre. Ce dernier pose tout d'abord la question de l'encombrement des tribunaux et du manque de moyens alloués à la justice.

Autre problème : plus les stocks sont importants, plus les délais entre le dépôt d'un recours et la décision tendent à augmenter. Mais, ce sont les ménages qui subissent le préjudice de cette attente. Cette situation doit très certainement dissuader un grand nombre de ménages de déposer un REP et cela d'autant plus qu'une décision favorable ne leur donne pas le droit à une reconnaissance au titre du Dalos ou à un logement. En cas

de décision favorable du tribunal administratif, la commission de médiation concernée doit, comme nous l'avons vu, se prononcer à nouveau sur la situation du ménage, sans garantie pour ce dernier. C'est donc une nouvelle bataille qui commence pour le ménage. Dans ces conditions, leurs difficultés quotidiennes les empêchent souvent d'engager un REP. Les ménages potentiellement éligibles au Droit au logement opposable subissent donc lourdement au quotidien les délais d'instruction des tribunaux administratifs engendrés par le manque chronique de moyens alloués à la justice administrative. Pour les personnes touchées par l'habitat indigne, c'est la double peine entre les défaillances des autorités administratives et les moyens insuffisants de la justice administrative.

Les REP Dalo sont inégalement répartis sur l'ensemble du territoire.

La situation est d'ailleurs alarmante dans les Outre-Mer. Seule la Guyane enregistre 6 REP. Aucun n'a été déposé à la Réunion, alors que ce territoire a enregistré en 2020 plus de 1 000 recours Dalo et qu'il existe, comme le montre les taux de décisions nouvelles suite à un recours gracieux, des marges de progression dans la reconnaissance au titre du Dalo. Le Haut Comité souligne une nouvelle fois la situation inacceptable dans les Outre-Mer : ces territoires ultramarins souffrent d'un inégal accès au Droit par rapport à la métropole. Cela est d'autant plus préoccupant que le logement reste dans ces territoires un enjeu et un problème majeur.

En métropole, ce sont les tribunaux administratifs franciliens qui enregistrent l'essentiel des recours pour excès de pouvoir.

	REP (entrées)	Stock
Cergy Pontoise	490	653
Montreuil	523	483
Melun	312	385
Paris	307	188
Versailles	169	214
Total Ile de France	1 801	1 923

68,6% des REP sont déposés devant un tribunal administratif francilien (alors que 58% des recours Dalo déposés le sont en Ile de France). 65,7% des stocks de REP à instruire au 31 décembre sont le fait des tribunaux administratifs franciliens.

22,5 % DES REP TRAITÉS

EN 2020 ONT DONNÉ LIEU

À UNE DÉCISION FAVORABLE.

b) Les décisions des tribunaux administratifs

En 2020, sur les 2 289 REP traités par les tribunaux administratifs, 516 ont été suivis d'une décision favorable du juge administratif (soit 22,5%).

Ce taux varie selon les tribunaux administratifs :

	Décisions favorables	REP traités	Taux de décisions favorables (en %)
Cergy Pontoise	53	341	15,1
Montreuil	125	443	28,2
Melun	53	178	29,8
Paris	109	285	38,2
Marseille	15	109	13,8
Nice	17	129	13,2

ASSURER L'ÉGALITÉ DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE SUR TOUT LE TERRITOIRE, DANS LES OUTRE-MER COMME EN FRANCE MÉTROPOLITAINE

Plusieurs restrictions dans l'application générale de loi Dalo perdurent aujourd'hui dans les textes : elles visent particulièrement les Outre-mer. Ces dérogations apparaissent aujourd'hui totalement injustifiées, plus de 14 ans après l'adoption de la loi. Cette situation crée une inégalité des citoyens devant la loi selon que les personnes vivent en France métropolitaine ou dans les Outre-mer. Le Droit au logement est un droit fondamental. A ce titre, de telles dérogations ne sauraient être maintenues dans le droit existant.

Le Haut Comité appelle aujourd'hui à une application égale du Droit au logement opposable sur tous les territoires de la République.

Trois dispositions posent particulièrement problème aujourd'hui.

► La non application de la loi sur le Droit au logement opposable à Mayotte depuis la départementalisation du territoire

Lors de la départementalisation du territoire de Mayotte en 2011, le législateur avait exclu l'extension du Droit au logement opposable (article L. 371-4 du code de la construction et de l'habitation⁽¹⁾ issu de l'article 4 de l'ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement).

Rien ne justifie que le Droit au logement ne soit pas garanti aux personnes vivant à Mayotte plus de 10 ans après la départementalisation.

Le rapport remis au Président de la République pour l'adoption de l'ordonnance indiquait notamment : « En raison de la quasi-absence de parc locatif social dans le Département de Mayotte, l'article 4 prévoit également la non-application à Mayotte de la garantie du Droit au logement opposable (Dalo) ».

Pourtant plus de 10 ans après la départementalisation, la loi SRU⁽²⁾ s'applique également de manière partielle à Mayotte. Si les communes concernées sont astreintes à l'obligation de disposer d'un quota minimum de logement social, elles ne sont pas soumises à la procédure de prélèvement en cas de manque. Cette situation ne favorise pas la production de logements sociaux dans les communes concernées.

PROPOSITION: Le Droit fondamental au logement doit être assuré de manière égale sur le territoire. Le Haut Comité souhaite que la loi Dalo soit étendue à Mayotte et que la loi SRU s'y applique enfin pleinement.

► Les délais légaux prévus pour les recours amiables et contentieux du Dalo sont plus longs dans les Outre-mer qu'en France métropolitaine.

S'agissant du délai de réponse des comed, la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit dans les Outre-mer, depuis 2007, un délai de 6 mois entre le dépôt du recours et la décision de la comed alors qu'il est de 3 mois en France métropolitaine depuis 2011 (article R. 441-15 du CCH). Les décrets d'application de la loi Dalo avaient prévu ici des dispositions transitoires dans la mise en œuvre de la loi pour les grandes agglomérations (jusqu'à 2011 puis 2014) et des dispositions particulières dans les Outre-mer. Si les dispositions transitoires pour les grandes agglomérations ne sont plus en vigueur, les dispositions particulières dans les Outre-mer perdurent aujourd'hui. La loi Dalo s'applique ainsi de manière différente entre la métropole et les Outre-mer. S'agissant de la saisine du juge administratif, la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit dans les départements des outre-mer, depuis 2007, que le ménage reconnu au titre du Dalo et qui n'a pas reçu d'offre de logement adapté ne peut introduire un recours injonction qu'après un délai de 6 mois suivant la décision favorable de la comed (article R. 441-16-1 du CCH). S'applique donc dans les Outre-mer, et de manière générale, la même règle que dans les départements comportant au moins une agglomération, ou une partie d'une agglomération, de plus de 300000 habitants, dans lesquels il est prévu un délai de six mois. Les Outre-mer connaissent sur leur territoire une règle qui concerne les grandes agglomérations en métropole alors qu'il n'existe même pas d'agglomération de plus de 300000 habitants dans ces territoires. Cette restriction dans l'accès au Dalo n'a pas de justification.

PROPOSITION: Le Haut Comité demande au pouvoir réglementaire d'harmoniser les délais prévus pour les recours amiables et contentieux du Dalo dans les Outre-mer et la France métropolitaine.

(1) Article L. 371-4 du CCH: « Pour l'application du présent livre à Mayotte: 1° Les articles L. 300-1 et L. 302-7 ne sont pas applicables; (...) ».

(2) La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000.

● **La contestation des décisions des comed :**

Ainsi, en 2020, la contestation des décisions des commissions de médiation a conduit à :

- l'adoption de 3 439 nouvelles décisions favorables suite à recours gracieux ;
- 516 remises en question de la décision d'une comed par le juge administratif suite à REP.

Si nous faisons la somme des recours gracieux ayant donné lieu à une nouvelle décision et des REP ayant débouché sur une décision favorable, nous trouvons que 4 090 ménages ont, en 2020, obtenu satisfaction dans leur remise en question de la décision de la comed ayant instruit leur recours.

Si nous ajoutons ces 4 090 ménages aux 29 191 ayant été reconnu au titre du Dalo en 2020 (tout en restant conscient que les commissions de médiation, si elles doivent instruire à nouveau leur recours, n'ont pas l'obligation de reconnaître au titre du Dalo les 516 ménages évoqués ci-dessus), nous trouvons que, pour 2020, le taux de décisions favorables aurait pu être de 39,7%. Sans prendre en compte les autres facteurs pouvant avoir une incidence sur ce taux de décisions favorables.

3 439 nouvelles décisions des comed (recours gracieux) + 516 décisions favorables des TA (REP)
4 090 ménages ayant obtenu satisfaction dans leur contestation de la décision d'une comed

II. Recours pour non proposition de logement

Dans cette dernière partie nous aborderons la question des recours en injonction et des recours indemnitaire. Force est de constater un non-recours majeur au juge, des disparités territoriales dans le recours au juge et surtout le manque d'effectivité de la reconnaissance au titre du Dalo conduisant le juge administratif à condamner l'État.

A. Recours en injonction

Le recours en injonction de logement est un recours contentieux devant le tribunal administratif spécifique au Dalo. Le tribunal administratif saisi peut ordonner au préfet de loger le bénéficiaire reconnu au titre du Dalo dès lors qu'il constate que ce dernier a été désigné par une commission de médiation comme étant prioritaire et devant être logé en urgence, mais n'a pas obtenu de logement adapté à ses besoins. Cette injonction peut être assortie d'une astreinte, dont le montant est déterminé en fonction du loyer moyen d'un logement considéré comme adapté aux besoins du requérant par la commission de médiation. Elle n'est pas versée au requérant mais, depuis 2011, alimente le FNAVDL. (Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement.). Comme pour le recours pour excès de pouvoir, il n'est pas obligatoire d'être assisté d'un avocat même si cela est conseillé.

a) Les recours en injonction

	Recours en injonction
2015	7 797
2016	6 708
2017	6 608
2018	7 300
2019	8 557
Année glissante 2019-2020	8 271

Cf. Stat Dalo du CE (en annexe)

En 2020, 8 184 recours en injonction ont été enregistrés (entrées) par les tribunaux administratifs (-4,4% par rapport à 2019). Cette diminution est en partie due au contexte sanitaire.

8 006 recours en injonction ont été traités au cours de l'année (sorties)

La différence entre entrées et sorties porte le stock de recours pendant au 31 décembre 2020 à 3 116.

Nous commencerons par souligner que le nombre de recours en injonction reste limité. En effet, les ménages ne peuvent déposer un recours en injonction après le délai de 4 mois suite à l'expiration des délais de logement. Cela empêche certains ménages reconnus au titre du Dalo avant 2020 de déposer un recours en injonction lorsqu'ils n'ont pas été logés. Des ménages faute de connaissance de la procédure ou d'accompagnement ne peuvent déposer un recours en injonction dans les délais et bénéficier des pouvoirs du juge visant à rendre effectif leur droit au logement.

Par ailleurs, force est de constater l'importance du non-recours au juge.

Seulement 8 184 ménages ont déposé un recours en injonction en 2020. Or, 20 707 des ménages reconnus au titre du Dalo en 2020 sont toujours à loger, dont 12 068 hors délais⁽¹⁾. A ce nombre s'ajoutent les ménages PU Dalo logement reconnus à la fin de l'année 2019 et pour qui l'expiration des délais octroyés au préfet pour leur logement est intervenue en 2020 (soit une centaine de ménages).

L'importance du non-recours est plus ou moins grande selon les départements. La comparaison entre le nombres de ménages reconnus PU Dalo en 2020 et toujours en attente d'un logement en février 2021, d'une part, et le nombre de recours en injonction enregistrés dans les tribunaux administratifs, d'autre part, permet de prendre la mesure de ce non-recours territorialement différencié :

	Bénéficiaires restant à reloger - hors délais (cohorte 2020)	Tribunaux administratifs	Recours en injonction enregistrés en 2020
Ile de France	8 688	Ile de France	7 114
		Cergy Pontoise	1 635
		Melun	1 098
		Montreuil	1 792
Paris	2 781	Paris	2 079
		Versailles	510
Bouches du Rhône	1 158	Marseille	382
Rhône	217	Lyon	79
Haute Garonne	83	Toulouse	56
Hérault	33	Montpellier	60
Var	198	Toulon	103
Alpes maritimes	151	Nice	107
Loire atlantique	63	Nantes	29
Réunion	127	Réunion	8
Gironde	35	Bordeaux	18
Isère	98	Grenoble	111

b) Les décisions des tribunaux administratifs

Sur les 8 006 décisions prises par les tribunaux administratifs à l'échelle de la France, 6 222 vont dans le sens des requérants. 77,7% des recours en injonction sont suivis d'une décision favorable. Ce taux élevé démontre le manquement de l'État dans sa mission de garant du Droit au logement. Ce manquement peut-être lié à un

(1) données en cohorte issues du TL

GARANTIR L'ACCÈS AU JUGE POUR LE CONTENTIEUX DU RECOURS DALO INJONCTION

L'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit dans son I la procédure applicable en matière de «recours DALO-injonction».

Ainsi, lorsque le demandeur, reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence, n'a pas reçu, dans un certain délai, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, il peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou son relogement. Le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il désigne, doit alors se prononcer dans un délai de deux mois à l'issue d'une audience se tenant sans conclusion du rapporteur public, sauf renvoi à une formation collégiale.

Il est vrai que les marges de manœuvre du juge administratif sont très faibles et que ce contentieux est très chronophage. Dans le cadre de la crise sanitaire,

plusieurs ordonnances sont venues aménager les procédures du contentieux Dallo. L'article 10-1 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 202088, comme l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 202089, ont introduit la possibilité, durant l'état d'urgence sanitaire, de permettre au magistrat de statuer par ordonnance lorsque le prononcé d'une injonction s'impose avec évidence au vu de la situation du requérant et après instruction contradictoire. Il semble que cette dérogation ait permis d'accélérer le traitement des affaires par les tribunaux administratifs.

Fort de ce constat, la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire prévoit dans son article 29 de pérenniser dans le droit commun ce dispositif.

Le Haut Comité rappelle que le Droit au logement opposable ne peut être garanti que si les requérants ont accès au juge. L'audience est importante pour

les ménages reconnus Dallo puisque c'est souvent la première fois qu'ils ont la possibilité d'exposer leur situation, celle-ci étant impossible durant l'instruction ou devant la Comed. En considérant que la suppression du principe de l'audience est favorable au requérant parce qu'elle permet une accélération du traitement des affaires, le Haut Comité souhaite un encadrement strict de l'absence d'audience : la suppression de l'audience doit être réservée pour l'examen des requêtes visant à constater l'absence d'offre adaptée formulée par l'État avec la faculté pour le juge de la demander si cela se justifie ou sur demande du requérant ; le principe de l'audience est maintenu lorsqu'est contesté le caractère adapté d'une offre de logement formulée par l'État ; Le contradictoire oral doit être instauré dans les comed lors de l'examen des recours gracieux contre les décisions des Comed afin de permettre aux demandeurs d'exposer leur situation (cf. chapitre 2).

77,7 % DES RECOURS

EN INJONCTION SONT SUIVIS, EN 2020,

D'UNE DÉCISION FAVORABLE.

manque de moyens des services de l'État mais aussi, et trop souvent, à un manque de volonté politique et d'application des seuils imposés par la loi. Une fois encore, le pourcentage de décisions favorables varie d'un département à l'autre. Ainsi en Ile-de-France, le taux de décisions favorables s'élève à 87,7% à Paris, à 79,8% à Cergy Pontoise, mais retombe à 73,8% à Montreuil.

c) La question des astreintes

Les dispositions du I de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation prévoient que : «[...] Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'État et peut assortir son injonction d'une astreinte ».

La possibilité d'assortir l'injonction d'une telle astreinte relève donc exclusivement du pouvoir souverain d'appréciation du juge, celle-ci n'ayant aucun caractère automatique.

Depuis l'adoption de la loi Dalo, cette faculté est toutefois appliquée de manière quasi-systématique par la majorité des juridictions administratives dès lors que le prononcé d'une astreinte semble, seul, pouvoir permettre de donner à la loi toute sa portée. Les tribunaux ne renoncent à le faire que dans l'hypothèse où le représentant de l'État peut démontrer qu'il avait fait preuve de diligences pour assurer le logement du ménage reconnu au titre du Dalo, notamment lorsqu'une offre de logement était en cours d'examen.

Les acteurs ont toutefois relevé que le prononcé d'une astreinte n'était pas uniformément appliqué sur l'ensemble du territoire. Ainsi, si les juridictions administratives situées dans les régions où la tension locative est la plus forte et où le nombre de demandeurs en attente de logement est le plus élevé (Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur principalement mais également Lyon, Lille, Grenoble) appliquent ce principe de manière stricte, tel n'est pas le cas des juridictions situées dans des départements moins exposés à la pénurie de logements. Le juge ne fixe alors des astreintes que de manière exceptionnelle (Rouen, Bastia, Toulouse, Rennes, Marseille...) notamment lorsque le demandeur justifie d'une urgence particulière ou d'une situation d'extrême précarité nécessitant que le préfet formule une proposition dans des délais les plus brefs.

Le montant des astreintes varie en fonction de la composition du ménage et de sa situation en matière de logement ou d'hébergement.

En 2018-2019, le montant des astreintes s'élèvent en moyenne à 200 euros par mois de retard pour une personne seule dépourvue de logement ou hébergée à l'hôtel.

Des astreintes de près de 500 euros par mois de retard peuvent être prononcées pour des familles hébergées à l'hôtel, par exemple pour une mère avec 1 enfant mineur et 2 majeurs.

Sur les autres critères, des astreintes de 300 € par mois de retard ont été relevées pour un couple avec un enfant mineur.

Si le montant des astreintes reste faible au regard de l'absence d'effectivité du droit au logement, des décisions récentes sont à signaler avec la fixation de montants d'astreinte nettement plus élevés compte tenu notamment de la suroccupation ou de l'insalubrité du logement.

Ainsi, en 2020, dans le cadre d'un recours injonction, le juge administratif a fixé une astreinte de 1 000 euros par mois de retard en cas d'inexécution de l'injonction (TA Saint-Denis, 20 octobre 2020, n° 2000691).

Plus récemment, dans le cadre d'un contentieux indemnitaire, le juge a prononcé d'office une astreinte de 50 euros par jour, soit 1 500 euros par mois, «au regard du caractère préoccupant de la suroccupation et de l'insalubrité du logement, en particulier pour la santé et la scolarisation des enfants» afin de rendre effective l'obligation de résultat qui pèse sur le préfet (TA Paris, 25 mai 2021, n° 1916484/3-2).

Il est probable que les enjeux du mal logement et de la lutte contre l'habitat indigne qui se sont accentués avec la crise sanitaire aient modifié l'approche du juge.

Le Haut Comité salue ces évolutions visant à rendre effectif le Droit au logement.

Enfin, il convient de rappeler que la France a été condamnée par la Cour européenne des Droits de l'Homme pour violation de l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH) du fait de l'inexécution d'un jugement du tribunal administratif de Paris ordonnant le relogement d'un demandeur reconnu prioritaire par la commission de médiation Dalo (CEDH, 09/04/2015, aff. 65829/12, Tchokontio Hapii c/ France). Dans le cas d'espèce, la requérante n'avait toujours pas été relogée, plus de trois ans et demi après le prononcé du jugement, et ce, alors que sa demande devait être satisfaite dans l'urgence.

La Cour européenne des Droits de l'Homme a considéré que «l'exécution d'une décision de justice est l'un des aspects du droit à un tribunal, à défaut l'article 6 § 1 serait privé d'effet.» Dans le cas d'espèce, le juge constatait que si «l'astreinte prononcée a effectivement été liquidée et versée par l'État, le fait qu'elle le soit à un fonds géré par les services de l'État et non

directement à la personne conduit la Cour à conclure qu la décision du Tribunal administratif n'a été que partiellement exécutée alors même que les juridictions avaient indiqué que la demande devait être satisfaite avec une urgence particulière. La Cour conclut donc à la violation de l'article 6§1». La Cour a également considéré que le gouvernement français ne saurait faire valoir un manque de ressources pour expliquer que la requérante n'avait toujours pas été relogée, et «qu'en s'abstenant, pendant plusieurs années, de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à une décision judiciaire définitive et exécutoire, les autorités nationales ont privé les dispositions de l'article 6§1 de la Convention de tout effet utile.»

B. Recours indemnitaire

Le tribunal administratif peut également être saisi pour que la personne requérante fasse reconnaître les dommages que lui ont causés l'absence de proposition de logement par le préfet et la persistance de la situation de mal logement : il s'agit du recours indemnitaire. Ce recours indemnitaire peut être formulé suite à un recours en injonction ou de manière indépendante, après la fin du délai laissé au préfet pour faire ses propositions de logement ou d'hébergement et quelque soit le temps écoulé depuis l'expiration de ces délais. Le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé dans sa décision n°402172 du 19/07/2017 que le recours indemnitaire peut être fait sans recours en injonction : la responsabilité de l'État est engagée et ouvre droit à indemnisation dès lors que l'État n'a pas mis en oeuvre la décision d'une commission de médiation, y compris lorsque le ménage PU Dalo n'a pas fait de recours en injonction.

Par ce recours, le requérant cherche à se voir verser une somme correspondant au préjudice subi. Le montant de l'indemnité doit reconnaître le préjudice matériel, moral et financier subi par les ménages. Contrairement à l'astreinte suite à une décision du tribunal d'une injonction de relogement, le montant de l'indemnisation est versé directement au requérant.

Ce recours est plus complexe à mettre en oeuvre que les autres recours, car il nécessite la présence d'un avocat. Il s'agit ici d'apporter la preuve des préjudices subis et des dépenses engagées du fait de l'absence de proposition de logement par le préfet. Les requérants peuvent toutefois mobiliser l'aide juridictionnelle. Les conditions d'obtention de l'aide juridictionnelle ne permettent cependant pas d'assurer un égal accès à la justice pour le plus grand nombre.

	Recours indemnitaires
2015	1 512
2016	1 483
2017	1 433
2018	1 544
2019	1 470
Année glissante 2019-2020	1 468

Cf. Stat Dalo du CE (en annexe)

En 2020, les tribunaux administratifs ont enregistré 1 468 recours indemnitaires. Ils en ont traité, à titre comparatif, 891. Au 31 décembre 2020, le stock de recours indemnitaire est de 2 358.

En 2020, sur les 891 recours indemnitaires instruits, 765 furent suivis d'une décision favorable de la part des tribunaux administratifs. Le taux de décisions favorables est donc de 85,9%! Ce taux n'est que la conséquence de la carence de l'État et rappelle, une fois encore, que l'obligation de résultat posée par la loi Dalo est loin d'être respectée. Ne respectant pas cette obligation inscrite dans la loi, l'État se voit condamné et contraint d'indemniser les ménages – enfin ceux qui ont l'opportunité et la volonté de déposer un recours indemnitaire, recours qui n'est malheureusement pas à la portée de tous les ménages reconnus au titre du Dalo – pour le préjudice matériel, moral et financier découlant de sa propre carence.

Dans sa décision du 28 mars 2019, le Conseil d'État a fixé les bases de l'indemnisation forfaitaire à 250 € par personne et par an. Celle-ci peut être modulée notamment à la hausse en fonction des circonstances propres à chaque dossier (logement indigne, âge des enfants, état de santé ou handicap d'un membre du foyer). Ces montants sont très faibles par rapport au préjudice subi par les personnes. Si les tribunaux administratifs appliquent globalement cette décision, le Haut Comité a pu relever que certains juges du fond accordent aujourd'hui des montants très élevés.

Dans une décision du Tribunal administratif de Montreuil en 2019 le juge a condamné l'État à verser à un ménage reconnu Dalo début fin mars 2016 sur le critère dépourvu de logement, la somme de 14 000 € au titre de dommages et intérêts soit 666 € par an et par personne. Le juge avait relevé que le ménage avait été relogé hors du dispositif du Droit au logement opposable à compter du 24 mai 2019, mais dans un appartement d'une surface de 65m² habitable, inadaptée au regard de la composition de la famille de 7 personnes au total (TA Montreuil, 17 septembre 2019, n° 1809579).

Plus récemment, le juge a fixé en 2021 un montant d'indemnisation à hauteur de 9 000 € pour un ménage reconnu Dalo en 2018 en raison de la suroccupation (25m² pour un couple avec trois enfants) et de l'insalubrité du logement (TA Paris, 25 mai 2021, n° 1916484/3-2, précité).

Toutefois, le nombre de recours indemnitaires semble bien dérisoire comparé aux 77 684 ménages attendant toujours d'accéder au logement – attente pouvant durer depuis 13 ans ! Une fois encore, le non-recours est extrêmement important. Ceci n'est pas étonnant : ce recours reste extrêmement difficile à mettre en œuvre. Aujourd'hui, la complexité de ce recours entraîne une inégale saisine du juge en fonction du département dans lequel se trouve le requérant (ainsi, si à Paris 771 recours indemnitaires ont été enregistrés, il n'y en a que 321 à Montreuil, 161 à Cergy et aucun à la Réunion). Par ailleurs, plus qu'une indemnisation, ce que recherchent les ménages, c'est un toit !

COMPLÉMENT DE POINT MÉTHODOLOGIQUE

UN DIFFICILE SUIVI DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Si les outils statistiques à notre disposition nous ont permis de préparer et de rédiger ce rapport, il nous faut, par souci de rigueur et de transparence, en souligner quelques limites. Si celles-ne nous empêchent guère de tirer les principaux enseignements de l'application du Droit au logement opposable, elles rendent plus difficiles une connaissance fine de la situation des ménages reconnus au titre du Dalo, notamment en matière de logement/accueil. Ci-après une liste de ces limites rencontrées :

► Le Haut Comité s'interroge sur la catégorie **des recours « sans objet »**, recours comptabilisés parmi les décisions des commissions de médiation et venant arbitrairement gonfler le taux de décisions rendues.

► Le Haut Comité s'interroge de **la non identité des totaux présentés dans les «TS1» et les «TS4»**. Par exemple, alors que le «TS1» 2020 nous indique qu'à l'échelle nationale 91 105 décisions logement et hébergement ont été prises, dans le TS4, tableau nous renseignant sur le profil de ménages, le nombre de recours avec décisions est de 91 158.

Ces écarts se retrouvent pour le nombre de décisions prises, le nombre de ménages logés/hébergés suite à offre, le nombre de ménages n'étant plus à loger.

► **Les données sur l'accès au logement et à l'hébergement**, faute d'un renseignement suffisant par les acteurs concernés, **restent lacunaires et entravent un suivi effectif et chiffré** du devenir des ménages reconnus au titre du Dalo.

■ **La base de données ComDalo est insuffisamment renseignée en ce qui concerne l'accès à un logement/hébergement.**

- Nous ne disposons pas des données relatives au logement/hébergement des ménages reconnus au titre du Dalo dans les Bouches-du-Rhône entre 2008 et 2012, faute de renseignement. Ce sont autant de ménages restant potentiellement à loger/héberger échappant aux outils de suivi et étant, de fait, invisibilisés.

- Les données relatives au logement n'ont été renseignées, par les différents acteurs concernés, qu'à hauteur de 70% en 2020. Ce pourcentage est peut-être même inférieur pour les années précédentes. Mais alors, comment comparer l'accès au logement des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo d'une année sur l'autre ? Comment avoir une photographie nette de la situation ?

- Les données relatives à l'hébergement restent lacunaires du fait du non interfaçage entre ComDalo et le SI-SIAO. Par exemple, alors que les données ComDalo ne recense aucun hébergement de ménages

reconnus au titre du Dalo, en Isère, pour 2020, le SI-SIAO isérois en recense 64 selon le Comité de Suivi du Droit au logement opposable d'Isère.

■ Le suivi du nombre de ménages accédant à un logement suite à offre et du nombre de ménages restant à loger est complexifié par la distinction entre le suivi en activité et le suivi en cohorte que nous avons déjà évoquées. Surtout, les incohérences entre les bilans de l'accès au logement en activité et en cohorte interpellent le Haut Comité. En effet, en faisant la somme de tous les ménages ayant accédé au logement suite à offre entre 2008 et 2020, nous devrions trouver le même total que le suivi soit en activité ou en cohorte. Il en va de même pour le nombre de ménages restant à loger. Or, ce n'est pas le cas et les écarts sont mêmes importants. Par exemple, selon le suivi en cohorte 77 684 ménages restent à loger. Ils sont 80 353 selon le suivi en activité, sachant que nous n'avons pas les chiffres pour Marseille entre 2008 et 2012. Mais derrière les écarts dans les chiffres, ce sont autant de ménages pouvant être invisibilisés.

	Relogement suite à offre (activité) Données tirées des TS1 – colonne 14	Relogement suite à offre (cohorte) Données tirées des TL – colonne 8
2008	3 203	11 164
2009	8 880	13 510
2010	10 701	13 285
2011	10 989	13 990
2012	13 016	17 191
2013	17 176	22 824
2014	19 550	19 587
2015	20 423	18 189
2016	20 927	17 699
2017	20 943	18 759
2018	21 470	19 491
2019	21 913	16 742
2020	18 208	7 393
Total	207 399	209 824

	Ménages restant à reloger (activité) Données tirées des TS1 – colonne 19	Ménages restant à reloger (cohorte) Données tirées des TL – colonne 13
2008	10 639	960
2009	8 367	2 585
2010	6 866	3 373
2011	6 716	2 943
2012	7 858	3 270
2013	11 582	3 994
2014	3 879	3 491
2015	-613	3 405
2016	-215	3 923
2017	2 331	5 391
2018	5 948	8 793
2019	8 974	14 849
2020	8 021	20 707
Total	80 353	77 684

■ **Le Haut Comité déplore le manque de données relatives à la mobilisation des différents contingents pour le logement des ménages Dalo.**

- Si le suivi de la mobilisation du contingent préfectoral pour le logement des ménages reconnus au titre du Dalo est assez bien assuré, il n'en va pas de même pour le suivi de la mobilisation du contingent des autres réservataires. Ainsi, aucun outil de suivi n'a été mis en place afin de rendre compte de la mobilisation des collectivités territoriales dans le logement des publics Dalo. En outre, le logement de ces publics par ces dernières est renseigné de manière lacunaire dans l'InfoCentre ComDalo ce qui ne nous permet pas d'objectiver de manière satisfaisante la situation. Les données renseignées dans l'InfoCentre ComDalo sur la mobilisation des contingents d'Action Logement sont elles aussi lacunaires. Ces lacunes expliquent que les données tirées de ComDalo diffèrent de celles publiées par l'Ancols et cela d'autant plus que l'Ancols ne traite pas des attributions de logement d'Action Logement pour les seuls Dalo, mais pour les ménages reconnus au titre du Dalo, les publics prioritaires et les sorties d'hébergement.
- Le Haut Comité constate que nous ne disposons pas non plus des moyens de connaître le nombre de ménages reconnus au titre du Dalo, logés dans le parc privé. Les outils de suivi sont insuffisants et l'Info-Centre ComDalo n'en recense aucun.
- Le TS2 présente donc des données lacunaires. D'ailleurs si nous faisons la somme de tous les ménages logés sur les différents contingents et dans le parc privé, nous obtenons un nombre de ménages logés suite à offre différent de celui présenté dans le TS1 et dans la case intitulée «ménages logés suite à offre» du même TS2.
- Le Haut-Comité déplore aussi le manque de données relatives au respect des seuils imposés pour le logement des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo. D'ailleurs, s'il existe des seuils planchers d'attribution de logements aux ménages PU Dalo et à défaut aux publics prioritaires, force est de constater que les ménages PU Dalo et les publics prioritaires sont mis sur un même pied – alors que les Dalo sont des prioritaires de prioritaires – et aucun suivi spécifique aux ménages PU Dalo n'est assuré.

Alors que le logement/hébergement des ménages reconnus au titre du Dalo constitue le cœur de l'effectivité de la loi Dalo et de son obligation de résultat, force est de constater les limites du renseignement des outils de suivi. Ces derniers, aujourd'hui, ne permettent pas d'identifier de manière satisfaisante, la situation de logements et d'hébergement des ménages reconnus au titre du Dalo.

Ce manque de visibilité du logement/hébergement des ménages PU Dalo interroge le Haut Comité : comment objectiver la situation des demandeurs après leur reconnaissance au titre du Droit au logement opposable et faire en sorte que leur Droit soit garanti faute d'un renseignement suffisant des outils statistiques développés ? Comment s'assurer, dans ces conditions, de la bonne application de la loi Dalo et de l'obligation de résultat qu'elle comporte ?

Améliorer les outils statistiques et leur renseignement est donc un enjeu majeur pour le Haut Comité dans le cadre de sa mission de suivi du Droit au logement opposable. Plus la connaissance de ces publics sera fine et précise, et plus il sera aisé, sur la base des constats effectués, de souligner les limites, les besoins et les améliorations nécessaires dans l'application du Droit au logement opposable.

ANNEXES



Direction des politiques urbaines et sociales
14 rue lord Byron 75008 Paris
dius@union-habitat.org

15 ans après la loi Dalo – Un nécessaire rappel à la loi – Bilan du Droit au logement opposable 2008-2020 par le HCLPD

Avis de l'Union sociale pour l'habitat

Date : 24.01.2021

Tout d'abord nous souhaitons **souligner la qualité du rapport produit** par le secrétariat général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) qui apporte un éclairage complet sur la mise en œuvre du droit au logement. Il fait un rappel utile du cadre législatif et réglementaire, et propose un panorama statistique détaillé, territorialisé au département, sur la mise en œuvre du Dalo depuis 2008.

Le Mouvement Hlm est attaché au respect des principes du droit au logement et les organismes Hlm contribuent activement à sa mise en œuvre. Nous **partageons un grand nombre de constats** qui sont établis par le rapport quant aux difficultés de mise en œuvre du Dalo. Nous souhaitons revenir principalement sur deux d'entre elles.

Avant tout, la mise en œuvre du Dalo se heurte à des difficultés structurelles liées à **une pénurie d'offre de logements sociaux abordables**. Cette pénurie est particulièrement marquée dans les territoires concernés par un grand nombre de ménages reconnus Dalo en attente d'un relogement sont également ceux qui sont concernés par une tension accrue des marchés de l'immobilier (Île-de-France, PACA, départements d'Outre-mer). Fin 2021, plus de 2,2 millions de demandeurs sont en attente d'un logement social, soit 100 000 de plus qu'à la même période en 2020. Environ 430 000 logements sociaux ont été attribués en 2021. Ce volume est certes en hausse par rapport à l'année 2020, marquée par la crise sanitaire et le confinement strict (385 000 attributions) mais en baisse par rapport à 2019 (450 000 attributions). Au-delà du contexte sanitaire, cette baisse est structurelle et le résultat d'un **ralentissement du rythme de production et d'une baisse de la mobilité au sein du parc social**. Entre 2008 et 2020, l'Île-de-France a concentré plus des $\frac{3}{4}$ des ménages Dalo en attente d'un relogement. Or, cette région fait face à un problème accru de pénurie de logements sociaux et la baisse de la rotation y est marquée. Le rapport pointe également les enjeux des territoires d'Outre-mer dans la mise en œuvre du Dalo. Dans ces départements, et notamment à La Réunion, le déficit de production et l'augmentation de la précarité des ménages complexifient la mise en œuvre du Dalo.

Ainsi, le premier enjeu est celui d'une **amplification et accélération de la production de logements sociaux**, notamment ceux à bas niveau de quittance. Si le parc social doit contribuer au droit au logement, il ne peut seul apporter des réponses à la hauteur des besoins de relogement s'il n'est pas fortement soutenu par l'ensemble des pouvoirs publics pour produire une offre nouvelle adaptée aux caractéristiques de ces demandeurs.

Dans ce contexte de pénurie, la **concurrence entre publics pour l'accès au logement** est une réalité à laquelle sont confrontés les organismes Hlm et les réservataires. Ils sont tenus de satisfaire différentes obligations de relogement, notamment en faveur des ménages concernés par des opérations de renouvellement urbain (ANRU, ORCOD), et les besoins sont particulièrement marqués en Île-de-France et en PACA, mais aussi les ménages relevant du plan Logement d'abord (sans-abri,

1

sortants d'hébergement...) et d'autres ménages en situation d'urgence (femmes victimes de violences conjugales...) qui n'ont pas nécessairement engagé un recours au titre du Dallo, mais justifient toutefois d'une situation d'urgence.

Ainsi, l'USH souhaite réaffirmer que, pour rendre effectif la mise en œuvre du Dallo, le développement de l'offre est le seul levier permettant d'éviter une mise en concurrence des demandeurs en situation d'urgence.

L'USH partage un grand nombre de recommandations formulées par le rapport et visant à renforcer l'effectivité du Dallo. Parmi ces recommandations, le rappel à la loi n'est pas suffisant pour garantir l'effectivité du Dallo, en raison des points évoqués précédemment et de difficultés structurelles. Le rapport en tient compte puisque les recommandations portent aussi sur le renforcement de la production de logements sociaux, en particulier en PLAI et PLAI-adaptés, et la revalorisation de l'APL qui sont deux mesures que nous portons également. L'APL est un outil majeur de solvabilisation des ménages, indispensable pour garantir l'accès et le maintien dans le logement des ménages les plus modestes.

L'USH souhaite réagir en particulier sur certaines recommandations :

- Si nous partageons pleinement l'enjeu de **renforcer la production de logements sociaux très abordables** sur l'ensemble du territoire national, le rapport pourrait insister sur les freins à l'augmentation de l'offre, notamment concernant l'accès au foncier ;
- Vous indiquez que **l'année 2020 est particulière compte-tenu du contexte sanitaire**. Nous souhaitons réaffirmer que la baisse des attributions n'est pas liée à un gel des attributions, les organismes s'étant très rapidement organisés pour tenir des CALEOL dématérialisées, mais plutôt à l'impossibilité de déménager compte-tenu du confinement strict imposé entre mars et juin ;
- Nous partageons l'enjeu qu'en **Outre-mer**, la mise en œuvre du Dallo soit plus effective, mais il convient, outre une évolution du droit, d'insister sur l'enjeu d'une production importante et diversifiée de logements. En effet, la forte chute de l'offre nouvelle de ces dernières années (3 280 logements livrés en 2020 contre 6 686 en 2016) conjuguée à la faible part du logement très social en locatif (le LLTS) et en accession (le LES) ne permettent pas de répondre aux besoins des publics prioritaires et en particulier des ménages DALO. L'allongement des délais d'attribution d'un logement pour les ménages DALO est aussi le résultat de la situation de crise de l'offre quantitative et qualitative dans les territoires ultramarins. Enfin, la faible solvabilisation des ménages prioritaires est en Outre-mer une difficulté supplémentaire. L'USH défend à ce titre la proposition d'une loi de programmation pluriannuelle d'une offre diversifiée en logements locatifs (notamment LLTS) et en accession très sociale (LES) ;
- **La fiabilisation des systèmes d'information de la demande de logement social et du suivi du Dallo et des publics prioritaires** est en effet un enjeu majeur. Par delà les questions techniques et d'interfaçage entre outils, qui sont certes importantes, cette fiabilisation passe par un meilleur accompagnement des publics dans leurs démarches. A ce titre, le Haut comité pourrait dans son avis renforcer la préconisation en faveur de la mise en **place un accompagnement individualisé des ménages reconnus prioritaires au titre du Dallo**, avec un échange annuel pour faire le point sur leur situation et s'assurer que leur demande de logement social est toujours active. Ce suivi individualisé doit pouvoir être garanti par l'Etat et s'intégrer au développement des Services d'information et d'accueil des demandeurs (SIAD) que les territoires doivent mettre en place depuis la loi ALUR ;
- L'USH est **opposée à la recommandation qui prévoit d'appliquer des pénalités financières aux organismes Hlm** et réservataires en cas de non atteinte de l'objectif d'attributions aux ménages reconnus prioritaires Dallo. En effet, les organismes ne peuvent être tenus responsables des difficultés structurelles qui interviennent dans la mise en œuvre du Dallo (insuffisance de la production de logement...). Ces pénalités reviennent aussi à reporter la mise en œuvre du Dallo, droit à valeur constitutionnelle, de l'Etat vers les bailleurs sociaux ;

- Nous partageons les propositions visant à ce que le **demandeur soit acteur de sa demande** et au cœur du processus. Les refus constatés de la part de ménages reconnus Dalo pourraient pour partie être limités avec une analyse approfondie de leur situation et une proposition de logement adaptée : le suivi individualisé de ces ménages proposé précédemment doit permettre de limiter ces refus ;
- Nous partageons la proposition visant à **renforcer et sanctuariser les ressources dédiées à l'accompagnement social, au travers du FNAVDL**. Concernant le versement des astreintes au requérant, il nous semble avant tout essentiel de mobiliser les leviers pour agir de façon structurelle sur le renforcement de l'offre de logements, afin d'apporter une solution pérenne aux personnes concernées.

Enfin, nous tenons à réaffirmer que la mise en œuvre du Dalo, si elle relève de la responsabilité de l'Etat garant de ce droit, doit aussi tenir compte des initiatives mises en œuvre par les intercommunalités et s'intégrer aux politiques locales d'attributions, au niveau départemental dans le cadre des PDALHPD, et au niveau intercommunal dans le cadre des Conventions intercommunales d'attribution.

Décrets, arrêtés, circulaires

MESURES NOMINATIVES

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

LOGEMENT

Décret du 5 juillet 2021 portant nomination au Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable

NOR : *LOGL2112231D*

Par décret du Président de la République en date du 5 juillet 2021 :

M. Bernard Devert est nommé président du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable ;

M. René Dutrey est nommé secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable.

Décrets, arrêtés, circulaires

MESURES NOMINATIVES

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

LOGEMENT

Arrêté du 15 septembre 2021 portant nomination au Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable

NOR : *LOG12121421A*

Par arrêté de la ministre chargée du logement en date du 15 septembre 2021, sont nommés membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable pour une durée de cinq ans à compter de la publication du présent arrêté :

1° Au titre du *b* de l'article 2 du décret n° 92-1339 du 22 décembre 1992 modifié :

Titulaire : Mme Véronique Biarnaix-Roche ;

Suppléant : M. Olivier Mugnier.

2° Au titre du *c* du même article :

Titulaire : Mme Michèle Lelievre ;

Suppléant : M. Nicolas DUVOUX.

3° Au titre du *d* du même article :

Titulaire : M. Simon Corteville ;

Suppléante : Mme Christelle Payen.

4° Au titre du *e* du même article :

Représentant de l'Association des maires de France :

Titulaire : M. Fabian Jordan ;

Suppléante : Charlotte Rabih.

Représentant de l'Association des départements de France :

Titulaire : M. Georges Siffredi.

Représentant de France Urbaine :

Titulaire : M. Mathieu Hanotin ;

Suppléante : Mme Florence Thibaudeau Rainot.

Représentants de l'Assemblée des communautés de France :

Titulaire : M. Honoré Puil ;

Suppléante : Mme Anne Terlez.

5° Au titre du *f* du même article :

Représentants d'Action Logement Services :

Titulaire : M. Philippe Lengrand ;

Suppléante : Mme Brigitte Gotti.

Représentants de l'Union sociale pour l'habitat :

Titulaire : M. Thierry Asselin ;

Suppléante : Mme Delphine Beaudet-Collinet.

Représentants de la Fédération solidaires pour l'habitat :

Titulaire : M. Kamel Senni ;

Suppléante : Mme Dorine Branget.

Représentants de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux :
Titulaire : M. Patrick Doutreligne ;
Suppléante : Mme Jeanne Dietrich.

Représentants de la Fédération des acteurs de la solidarité :
Titulaire : Mme Marisa Lai-Puiatti ;
Suppléant : M. Emmanuel Bougras.

Représentants de l'Union nationale des associations familiales :
Titulaire : Mme Marie-Josée Balducchi ;
Suppléant : M. Dominique Leblanc.

Représentants de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale :
Titulaire : Mme Isabelle Le Calennec ;
Suppléant : M. Benoit Calmels.

Représentants de la Confédération nationale du logement :
Titulaire : M. Alain Gaulon ;
Suppléante : Mme Jocelyne Herbenski.

Représentants de la Confédération générale du logement :
Titulaire : M. Hugues Diallo ;
Suppléante : Mme Agnès Pinard.

Représentants de la Confédération syndicale des familles :
Titulaire : Mme Camille Giraudet ;
Suppléant : M. Romain Biessy.

Représentants de la Confédération consommation, logement et cadre de vie :
Titulaire : M. Daniel Gonzales ;
Suppléante : Mme Safia Patillon.

Représentants de la Fédération droit au logement :
Titulaire : M. Jean-Baptiste Eyraud ;
Suppléante : Mme Micheline Unger.

Représentants de la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement :
Titulaire : Mme Evelyne Guerraz ;
Suppléant : M. Thierry Debrand.

Représentants de la Fondation Abbé Pierre :
Titulaire : Mme Noria Derdek ;
Suppléant : M. Manuel Domergue.

Représentants de l'association DALO :
Titulaire : M. Bernard Lacharme ;
Suppléante : Mme Mary Lemeland.

Représentant d'Emmaüs France :
Titulaire : M. Bruno Morel.

Représentants de la Croix-Rouge française :
Titulaire : M. Thierry Couvert-Leroy ;
Suppléante : Mme Camille Joubert.

Représentants du Secours catholique :
Titulaire : M. Jean Merckaert ;
Suppléante : Mme Fanny Plançon.

Représentants de l'Association des cités du Secours catholique :
Titulaire : Mme Marie Gaffet ;
Suppléant : M. Olivier Cornier.

Représentants de l'Union nationale pour l'habitat des jeunes :
Titulaire : M. Evanne Jeanne-Rose ;
Suppléante : Mme Marianne Auffret.

Représentants d'ATD Quart-monde :

Titulaire : M. Michel Platzer ;

Suppléante : Mme Anne Thomas Voisin.

Représentants des Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte :

Titulaire : Mme Marie Jabouley ;

Suppléant : M. Hubert Laurent.

Représentants d'Habitat et Humanisme :

Titulaire : M. Philippe Pelletier ;

Suppléante : Mme Céline Beaujolin.

Représentants de l'Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants et de résidences sociales :

Titulaire : M. Arnaud de Broca ;

Suppléante : Mme Sophie Minday.

Représentants de France terre d'asile :

Titulaire : Mme Delphine Rouilleault ;

Suppléant : M. Radek Ficek.

Représentants du collectif Les Morts de la rue :

Titulaire : Mme Chrystel Estela ;

Suppléant : M. Xavier Du Boisbaudry.

Représentants de la Fédération nationale des samu sociaux :

Titulaire : Mme Maud Bigot ;

Suppléant : M. Jérôme Rybinski.

6° Au titre du *g* du même article :

Personnalités qualifiées :

Mme Michèle Attar ;

Mme Marie Arlette Carlotti ;

M. Gilles Desrumaux ;

M. André Gachet ;

M. Christian Nicol ;

M. Christophe Robert ;

M. Gilles Pierre ;

Mme Martine Roure ;

Mme Marine Bourgeois ;

M. Julien Levy ;

Mme Adeline Hazan.

Personnalités qualifiées désignées par le Conseil national des personnes accueillies ou accompagnées :

Mme Yasmina Younes ;

Mme Lou Jayne Hamida.

(A)

LE CADRE JURIDIQUE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

15 ANS APRÈS LA LOI DALO - UN NÉCESSAIRE RAPPEL A LA LOI

ART L300-1 DU CCH

APPLIQUER LE DALO SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DE LA RÉPUBLIQUE

«Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, est garanti par l'État 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.

Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1.»

ACCÈS AU DROIT

ART L 441-1-2-3-1

LES OBLIGATIONS D'INFORMATION SUR LE DALO

«Le représentant de l'État dans le département, en concertation avec les organismes, les associations et les autorités publiques concourant à la réalisation des objectifs de la politique d'aide au logement dans le département, assure l'accès des personnes visées aux premier et deuxième alinéas du II de l'article L. 441-2-3 aux informations relatives à la mise en oeuvre du droit au logement.»

INSTRUCTION DES COMED : GARANTIR L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DES REQUÉRANTS

ART L 441-2-3 I DU CCH

LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS DE MÉDIATION

«[...] Chaque commission est présidée par une personnalité qualifiée désignée par le représentant de l'État dans le département.

Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, les commissions sont composées à parts égales :

1° De représentants de l'État ;

2° De représentants du département, ou, en Corse, de la collectivité de Corse, des établissements publics de coopération intercommunale mentionné au vingt-troisième alinéa de l'article L. 441-1, de la commune de Paris, des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris et des communes ;

3° De représentants des organismes bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale, oeuvrant dans le département ;

4° De représentants des associations de locataires et des associations et organisations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, oeuvrant dans le département ;

5° De représentants des associations de défense des personnes en situation d'exclusion œuvrant dans le département et de représentants désignés par les instances mentionnées à l'article L. 115-2-1 du code de l'action sociale et des familles. Un représentant de la personne morale gérant le service intégré d'accueil et d'orientation dans le département peut assister à la commission à titre consultatif.»

ART R 441-13 DU CCH

LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS DE MÉDIATION

«[...] Le préfet arrête la liste des membres composant la commission mentionnés du 1° au 5° pour une durée de trois ans, renouvelable deux fois, et en assure la publication. [...] La personnalité qualifiée qui assure la présidence est nommée par arrêté du préfet pour une durée de trois ans renouvelable. [...]

La commission délibère à la majorité simple. Elle siège valablement, à première convocation, si la moitié de ses membres sont présents, et à seconde convocation, si un tiers des membres sont présents. Un règlement intérieur fixe les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission. Lorsque plusieurs commissions ont été créées dans le département, elles sont pourvues d'un règlement intérieur unique. [...]

Le secrétariat de la commission est assuré par un service de l'État désigné par le préfet.»

ART R 441-13 DU CCH

LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS DE MÉDIATION

«[...] La réception du dossier, dont la date fait courir les délais définis aux articles R. 441-15 et R. 441-18, donne lieu à la délivrance par le secrétariat de la commission d'un accusé de réception mentionnant la date du jour de la réception de la demande. Lorsque le formulaire n'est pas rempli complètement ou en l'absence de pièces justificatives obligatoires, le demandeur en est informé par un courrier, qui fixe le délai de production des éléments manquants, délai pendant lequel les délais mentionnés aux articles R. 441-15 et R. 441-18 sont suspendus.

La commission peut entendre toute personne dont elle juge l'audition utile [...].»

ART L.441-2-3 II DU CCH

LE CADRE JURIDIQUE RELATIF À LA RECEVABILITÉ ET L'ÉLIGIBILITÉ DES RECOURS DALO LOGEMENT

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

Elle peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. Elle peut également être saisie, sans condition de délai, lorsque le demandeur est logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap [...]»

ART R441-14-1 DU CCH

LE CADRE JURIDIQUE RELATIF À LA RECEVABILITÉ ET L'ÉLIGIBILITÉ DES RECOURS DALO LOGEMENT

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

- ne pas avoir reçu de proposition adaptée à leur demande dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 ;
- être dépourvues de logement. Le cas échéant, la commission apprécie la situation du demandeur logé ou hébergé par ses ascendants en tenant notamment compte de son degré d'autonomie, de son âge, de sa situation familiale et des conditions de fait de la cohabitation portées à sa connaissance ;
- être logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. Le cas échéant, la commission tient compte des droits à hébergement ou à relogement auxquels le demandeur peut prétendre en application des dispositions des articles L. 521-1 et suivants, des articles L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme ou de toute autre disposition ouvrant au demandeur un droit à relogement ;
- avoir fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement ;
- être hébergées dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois ou logées temporairement dans un logement de transition ou un logement-foyer depuis plus de dix-huit mois, sans préjudice, le cas échéant, des dispositions du IV de l'article L. 441-2-3 ;
- être handicapées, ou avoir à leur charge une personne en situation de handicap, ou avoir à leur charge au moins un enfant mineur, et occuper un logement soit présentant au moins un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002 ou auquel font défaut au moins deux des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret, soit d'une surface habitable inférieure aux surfaces mentionnées à l'article R. 822-25, ou, pour une personne seule, d'une surface inférieure à celle mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du même décret.

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

ART L.441-2-3 III DU CCH

LE CADRE JURIDIQUE RELATIF À LA RECEVABILITÉ ET L'ÉLIGIBILITÉ DES RECOURS DALO HÉBERGEMENT

«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 [...]»

ACCÈS AU LOGEMENT ET À L'HÉBERGEMENT: GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

ART L. 441-2-3 II DU CCH

LES OBLIGATIONS DE LOGEMENT DES MÉNAGES RECONNUS PU DALO LOGEMENT

«La commission de médiation transmet au représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, au représentant de l'État dans la région la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement. [...]

Le représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, le représentant de l'État dans la région désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. Cette attribution s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'État dans le département dans lequel le logement est situé ou, dans les conditions prévues à l'article L. 441-1, sur les droits de réservation d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ou sur les logements dont disposent les bailleurs ou, lorsque le demandeur est salarié ou demandeur d'emploi, sur les droits à réservation de la société mentionnée à l'article L. 313-19 dans les conditions prévues à l'article L. 313-26-2 ou sur la fraction réservée des attributions de logements appartenant à l'association foncière logement ou à l'une de ses filiales en application de l'article L. 313-35. [...]

ART R441-16-1 DU CCH

LES OBLIGATIONS DE LOGEMENT DES MÉNAGES RECONNUS PU DALO LOGEMENT (DÉLAIS)

«À compter du 1^{er} décembre 2008, le recours devant la juridiction administrative prévu au I de l'article L.441-2-3-1 peut être introduit par le demandeur qui n'a pas reçu d'offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités passé un délai de trois mois à compter de la décision de la commission de médiation le reconnaissant comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence. Dans les départements d'outre-mer et dans les départements comportant au moins une agglomération, ou une partie d'une agglomération, de plus de 300 000 habitants, ce délai est de six mois.»

ART L. 441-2-3 III DU CCH

LES OBLIGATIONS D'ACCUEIL DES MÉNAGES RECONNUS PU DALO HÉBERGEMENT

«Le représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, le représentant de l'État dans la région désigne chaque demandeur au service intégré d'accueil et d'orientation prévu à l'article L. 345-2-4 du code de l'action sociale et des familles aux fins de l'orienter vers un organisme disposant de places d'hébergement présentant un caractère de stabilité, de logements de transition ou de logements dans un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale correspondant à ses besoins et qui sera chargé de l'accueillir dans le délai fixé par le représentant de l'État.»

ART L. 441-1 DU CCH

LES OBLIGATIONS D'ATTRIBUTION DES PRÉFETS

«Le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 441-2-9 détermine les conditions dans lesquelles les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'État ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci sont attribués par ces organismes. (...)

Il détermine également les limites et conditions de réservation des logements par le représentant de l'État dans le département au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées. En cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, le représentant de l'État dans le département qui l'a désigné procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits de réservation.»

ARTICLE R. 441-5-2 DU CCH

LES OBLIGATIONS D'ATTRIBUTION DES PRÉFETS

«I.-Lorsque le bénéficiaire des réservations de logements locatifs sociaux est l'État, la part des logements réservés par le préfet de département dans le cadre de la convention de réservation mentionnée à l'article R. 441-5 représente 30% au plus du flux annuel total de logements de chaque organisme bailleur, dont au plus 5% au bénéfice des agents civils et militaires de l'État.

Toutefois, afin de permettre le logement des personnels chargés de mission de sécurité publique ou pour répondre à des besoins d'ordre économique, un arrêté du préfet peut, à titre exceptionnel, déroger à ces limites, pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. (...)

ARTICLE R. 441-1 DU CCH

LES OBLIGATIONS D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

«Au moins un quart des attributions annuelles de logements réservés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales est destiné aux personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 ou, à défaut, aux personnes prioritaires en application du présent article. En cas de manquement à cette obligation, le représentant de l'État dans le département procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer. Ces attributions s'imputent sur les logements réservés par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales concerné.»

«Au moins un quart des attributions annuelles de logements non réservés ou pour lesquels l'attribution à un

candidat présenté par le réservataire a échoué est destiné aux personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 ou, à défaut, aux personnes prioritaires en application du présent article. En cas de manquement d'un **bailleur social** à cette obligation, le représentant de l'État dans le département procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer. Ces attributions s'imputent sur les logements non réservés ou sur ceux dont dispose le bailleur à la suite de l'échec de l'attribution à un candidat présenté par un réservataire.»

ART L.313-26-2

LES OBLIGATIONS D'ATTRIBUTION POUR ACTION LOGEMENT SERVICE

«Un quart des attributions annuelles de logements mentionnés à l'article L. 441-1 pour lesquels la société mentionnée à l'article L. 313-19 [**Action Logement Service**] dispose de contrats de réservation est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 ou, à défaut, prioritaires en application de l'article L. 441-1. Un accord passé avec le représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, dans la région, fixe les modalités d'application du présent alinéa. En cas de manquement de la société mentionnée à l'article L. 313-19 à l'obligation mentionnée à la première phrase du présent alinéa, le représentant de l'État dans le département procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer. Ces attributions s'imputent sur les logements réservés par la société.»

ART L.313-35

LES OBLIGATIONS D'ATTRIBUTION POUR L'ASSOCIATION FONCIÈRE LOGEMENT

«Un quart des attributions annuelles de logements faisant l'objet d'une convention avec l'État en application du 3° de l'article L. 351-2 appartenant à l'**association foncière logement** ou à l'**une de ses filiales** est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 ou, à défaut, prioritaires en application de l'article L. 441-1. En cas de manquement à cette obligation par l'association foncière logement ou par l'une de ses filiales, le représentant de l'État dans le département procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements appartenant à l'association foncière logement ou à sa filiale concernée équivalent au nombre de logements restant à attribuer.»

ART L.441-2-3 II

LES POUVOIRS DE SUBSTITUTION DU PRÉFET DANS LE CADRE DU DALO LOGEMENT

«[...] En cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, le représentant de l'État qui l'a désigné procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits de réservation. En cas de refus de l'organisme de signer un bail à son nom avec un sous-locataire occupant le logement dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 442-8-3 au terme de la période transitoire, le représentant de l'État, après avoir recueilli les observations du bailleur, peut procéder à l'attribution du logement à l'occupant, qui devient locataire en titre en lieu et place de la personne morale locataire.

Lorsque ces droits ont été délégués, le représentant de l'État demande au délégataire de procéder à la désignation et, le cas échéant, à l'attribution du logement dans un délai qu'il détermine. En Ile-de-France, la demande est faite par le représentant de l'État dans la région. En cas de désaccord, la demande est faite par le représentant

de l'État au niveau régional. En cas de refus du délégataire, le représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, le représentant de l'État dans la région se substitue à ce dernier.

Si l'organisme bailleur fait obstacle à ces attributions, le représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, le représentant de l'État dans la région met en œuvre les dispositions de l'article L. 441-1-3».

ART L.441-2-3 III

LES POUVOIRS DE SUBSTITUTION DU PRÉFET DANS LE CADRE DU DALO HÉBERGEMENT

«En cas d'absence d'accueil dans le délai fixé, le représentant de l'État désigne le demandeur à un tel organisme aux fins de l'héberger ou de le loger. Au cas où l'organisme vers lequel le demandeur a été orienté ou à qui il a été désigné refuse de l'héberger ou de le loger, le représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, le représentant de l'État dans la région procède à l'attribution d'une place d'hébergement présentant un caractère de stabilité ou d'un logement de transition ou d'un logement dans un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale correspondant à ses besoins. Le cas échéant, cette attribution s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'État dans le département.»

ART L342-14

LES SANCTIONS PÉCUNIAIRES À L'ÉGARD DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL ET D'ACTION LOGEMENT EN CAS DE NON RESPECT DES RÈGLES D'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

«L'agence [ANCOLS] peut proposer au ministre chargé du logement de prononcer les sanctions suivantes :

1° Une sanction pécuniaire, qui ne peut excéder deux millions d'euros. Toutefois :

a) En cas de non-respect, pour un ou plusieurs logements, des règles d'attribution et d'affectation de logements prévues au présent code, sans préjudice de la restitution, le cas échéant, de l'aide publique, elle ne peut excéder dix-huit mois du loyer en principal du ou des logements concernés ;

[...]

c) En cas de non-respect des dispositions législatives et réglementaires applicables aux organismes mentionnés à l'article L. 313-17-1, elle est prononcée dans la limite de 1% du montant des participations mentionnées au 1° du I de l'article L. 313-19-1 au titre de l'année civile qui précède la décision de sanction. Cette décision précise les modalités d'imputation sur les fonds mentionnés à l'article L. 313-19-2.

[...]»

ART L 641-1 À L 641-14 DU CCH

LA RÉQUISITION

ART L.641-1: «Après avis du maire, le représentant de l'État dans le département peut procéder, par voie de réquisition, pour une durée maximale d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux vacants, en vue de les attribuer aux personnes mentionnées à l'article L. 641-2.

Ce pouvoir s'étend à la réquisition totale ou partielle des hôtels, pensions de famille et locaux similaires, à l'exception des hôtels et pensions de famille affectés au tourisme.

A titre transitoire, le représentant de l'État dans le département peut, après avis du maire, exercer le droit de réquisition prévu au présent article dans toutes les communes où sévit une crise du logement.

La durée totale des attributions d'office prononcées postérieurement au 1er janvier 1959 ne peut excéder cinq ans, sauf dérogation accordée à titre exceptionnel pour une durée supplémentaire de deux ans au plus dans les conditions fixées par décret.»

ART L.641-2 : «Sont seules susceptibles de bénéficier des dispositions du présent titre :

- Les personnes dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes ;
- Les personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire définitive ordonnant leur expulsion est intervenue.»

ART L641-10 : «Dans toutes les communes où sévit une crise du logement, les locaux soumis aux dispositions du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, les locaux à caractère artisanal ou professionnel, les locaux définis à l'article 8 de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 précitée, et les logements accessoires à chacune de ces catégories de locaux qui sont vacants ou inoccupés, en tout ou partie, peuvent être réquisitionnés dans les conditions prévues par le présent titre [...]»

ART 1 DE LA LOI N° 90-449 DU 31 MAI 1990 DIT LOI BESSON

«Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir.»

CIRCULAIRE DU 26 OCTOBRE 2012

LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

«[...] Il vous revient par ailleurs d'assurer sur votre territoire l'effectivité des dispositions de l'instruction du 26 octobre 2012 vous demandant de veiller au relogement effectif du ménage reconnu prioritaire DALO et à loger d'urgence dans un délai tel qu'il intervienne avant l'exécution du concours de la force publique. [...]»

RECOURS GRACIEUX ET CONTENTIEUX

ART 121-1 DU CRPA

LE CONTRADICTOIRE

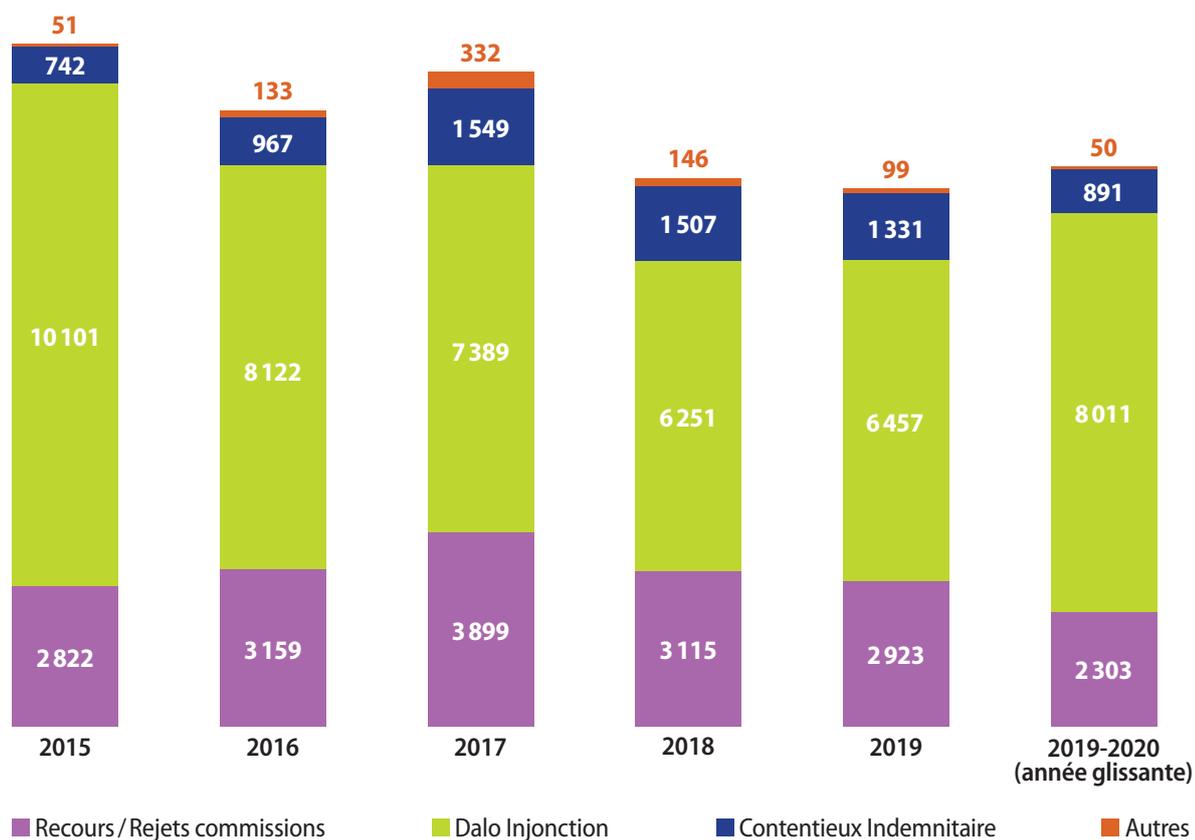
«Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable.»

(B)

LE CONTENTIEUX GRACIEUX ET CONTENTIEUX, DONNÉES DU CONSEIL D'ÉTAT

▼ CONTENTIEUX DALO DANS LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS EN DONNÉES NETTES AFFAIRES TRAITÉES EN DALO AU NIVEAU NATIONAL HORS LIQUIDATIONS

SITUATION AU 31/12/2020



▼ **2004 DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE**
DÉTAIL DES FLUX ET DU STOCK DES 12 DERNIERS MOIS - DONNÉES NETTES
SITUATION AU 31/12/2020

	2004 DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (hors 200404 LIQUIDATION R.778-1)			200401 RECOURS C/ REJET COMMISSIONS			200402 CONTENTIEUX F	
	Entrées des 12 derniers mois	Sorties des 12 derniers mois	Stock à la fin du mois en cours	Entrées des 12 derniers mois	Sorties des 12 derniers mois	Stock à la fin du mois en cours	Entrées des 12 derniers mois	Sorties des 12 derniers mois
Amiens	49	45	25	19	17	13	28	27
Bastia	40	56	14	9	14	8	31	42
Besançon	0	1	0	0	1	0	0	0
Bordeaux	51	59	24	32	34	19	18	24
Caen	5	3	2	0	0	0	2	2
Cergy-Pontoise	2 286	2 488	1 565	490	351	653	1 635	1 991
Châlons-en-Champagne	2	1	1	2	1	1	0	0
Clermont-Ferrand	7	6	3	4	3	2	2	2
Dijon	3	3	1	1	1	0	2	2
Grenoble	210	161	188	93	55	156	111	103
Lille	34	6	54	24	5	35	8	1
Limoges	3	5	1	2	3	1	1	1
Lyon	129	152	63	48	60	44	79	91
Marseille	515	447	392	97	109	165	382	298
Melun	1 545	868	1 266	312	178	385	1 098	595
Montpellier	159	184	84	93	110	73	60	71
Montreuil	2 638	2 434	1 667	523	443	483	1 792	1 798
Nancy	2	3	0	0	0	0	1	2
Nantes	46	57	40	16	9	29	29	46
Nice	261	263	250	144	129	206	107	117
Nîmes	32	34	16	20	15	15	12	19
Orléans	16	15	10	2	7	2	13	7
Paris	3 168	2 674	2 044	307	285	188	2 079	1 999
Pau	16	11	11	9	4	10	7	7
Poitiers	7	7	1	4	4	0	2	2
Rennes	5	6	3	2	3	1	1	1
Rouen	11	8	6	7	4	6	4	4
Strasbourg	26	29	5	24	27	4	2	1
Toulon	199	243	110	84	117	86	103	109
Toulouse	142	134	130	83	60	117	56	69
Versailles	697	809	439	169	231	214	510	565
Total Métropole	12 304	11 212	8 415	2 620	2 280	2 916	8 175	7 996
Guadeloupe	0	0	0	0	0	0	0	0
Guyane	11	13	10	6	7	8	1	2
Martinique	0	0	1	0	0	1	0	0
Mayotte	1	1	1	0	0	0	0	0
Nouvelle Calédonie	0	0	0	0	0	0	0	0
Polynésie française	0	0	0	0	0	0	0	0
La Réunion	8	10	1	0	2	0	8	8
Saint-Barthélemy	0	0	0	0	0	0	0	0
Saint-Martin	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Outre - mer	20	24	13	6	9	9	9	10
Total National	12 324	11 236	8 428	2 626	2 289	2 925	8 184	8 006

R.778-1	200403 CONTENTIEUX INDEMNITAIRE			200405 AUTRES			200404 LIQUIDATION R. 778-1		
Stock à la fin du mois en cours	Entrées des 12 derniers mois	Sorties des 12 derniers mois	Stock à la fin du mois en cours	Entrées des 12 derniers mois	Sorties des 12 derniers mois	Stock à la fin du mois en cours	Entrées des 12 derniers mois	Sorties des 12 derniers mois	Stock à la fin du mois en cours
10	0	0	0	2	1	2	1	14	11
6	0	0	0	0	0	0	3	2	1
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	0	0	2	1	1	0	0	0	0
0	0	0	0	3	1	2	0	0	0
646	161	145	266	0	1	0	1 487	648	4 126
0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
1	0	0	0	1	1	0	0	0	0
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24	3	0	8	3	3	0	13	8	12
16	2	0	3	0	0	0	2	0	5
0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
17	2	1	2	0	0	0	0	0	0
189	34	36	37	2	4	1	1	0	8
712	134	94	168	1	1	1	395	302	269
6	4	1	5	2	2	0	1	0	1
702	321	190	480	2	3	2	220	1 788	178
0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
10	0	0	0	1	2	1	0	0	0
29	10	17	15	0	0	0	35	70	18
0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
8	0	0	0	1	1	0	0	0	0
513	771	378	1 336	11	12	7	775	665	3 021
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	0	0	0	1	1	0	0	0	0
1	1	1	0	1	1	1	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	0	1	0	0	0	0	1	1	0
8	7	14	13	5	3	3	105	46	123
6	0	0	0	3	5	7	5	4	1
202	17	12	23	1	1	0	70	58	25
3 113	1 468	891	2 358	41	45	28	3 115	3 607	7 799
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	0	0	0	4	4	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	1	1	1	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	0	0	0	5	5	1	0	0	0
3 116	1 468	891	2 358	46	50	29	3 115	3 607	7 799

▼ **2004 DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE**
DÉTAIL DU SENS PAR RAPPORT À LA DEMANDE POUR LES AFFAIRES
TRAITÉES DES 12 DERNIERS MOIS - DONNÉES NETTES
SITUATION AU 31/12/2020

	2004 DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (hors " - 200404 LIQUIDATION R. 778-1")				200401 RECOURS C/ REJET COMMISSIONS				200402 CONTENTIEUX R. 778-1		
	Total	Satisfaction	Désistement + Non Lieu + Renvoi	Rejet	Total	Satisfaction	Désistement + Non Lieu + Renvoi	Rejet	Total	Satisfaction	Désistement + Non Lieu + Renvoi
Amiens	45	18	8	19	17	0	4	13	27	18	4
Bastia	56	44	1	11	14	6	1	7	42	38	0
Bordeaux	59	16	10	33	34	6	0	28	24	9	10
Caen	3	0	0	3	0	0	0	0	2	0	0
Cergy-Pontoise	2 488	1 788	225	495	351	53	65	233	1 991	1 589	156
Châlons en Champagne	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0
Clermont-Ferrand	6	1	1	4	3	0	1	2	2	1	0
Dijon	3	0	2	1	1	0	1	0	2	0	1
Grenoble	161	104	32	25	55	12	29	14	103	90	3
Lille	6	0	2	4	5	0	1	4	1	0	1
Limoges	5	3	1	1	3	2	0	1	1	1	0
Lyon	152	64	26	62	60	7	12	41	91	57	14
Marseille	447	273	63	111	109	15	30	64	298	226	32
Melun	868	622	56	190	178	53	13	112	595	487	36
Montpellier	184	42	49	93	110	19	11	80	71	22	36
Montreuil	2 434	1 588	184	662	443	125	32	286	1 798	1 327	135
Nancy	3	2	0	1	0	0	0	0	2	2	0
Nantes	57	16	25	16	9	0	3	6	46	15	21
Nice	263	115	33	115	129	17	20	92	117	86	11
Nîmes	34	13	0	21	15	2	0	13	19	11	0
Orléans	15	0	2	13	7	0	1	6	7	0	1
Paris	2 674	2 224	98	352	285	109	30	146	1 999	1 753	61
Pau	11	0	1	10	4	0	0	4	7	0	1
Poitiers	7	0	1	6	4	0	1	3	2	0	0
Rennes	6	0	2	4	3	0	1	2	1	0	1
Rouen	8	4	1	3	4	0	1	3	4	4	0
Strasbourg	29	12	3	14	27	11	3	13	1	0	0
Toulon	243	147	6	90	117	30	6	81	109	102	0
Toulouse	134	66	21	47	60	13	17	30	69	50	3
Versailles	809	365	230	214	231	35	53	143	565	324	175
Total Métropole	11 212	7 507	1 083	2 622	2 280	515	336	1 429	7 996	6 212	702
Guadeloupe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guyane	13	3	2	8	7	1	1	5	2	2	0
Martinique	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mayotte	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Polynésie française	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Réunion	10	8	0	2	2	0	0	2	8	8	0
Saint-Barthélemy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saint-Martin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Outre - mer	24	11	2	11	9	1	1	7	10	10	0
Total National	11 236	7 518	1 085	2 633	2 289	516	337	1 436	8 006	6 222	702

Rejet	200403 CONTENTIEUX INDEMNITAIRE				200405 AUTRES				200404 LIQUIDATION R. 778-1			
	Total	Satisfaction	Désistement + Non Lieu + Renvoi	Rejet	Total	Satisfaction	Désistement + Non Lieu + Renvoi	Rejet	Total	Satisfaction	Désistement + Non Lieu + Renvoi	Rejet
5	0	0	0	0	1	0	0	1	14	13	0	1
4	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
5	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
2	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
246	145	126	3	16	1	0	1	0	648	417	229	2
0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	0	0	0	0	3	2	0	1	8	4	1	3
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
20	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
40	36	30	0	6	4	2	1	1	0	0	0	0
72	94	81	7	6	1	1	0	0	302	174	126	2
13	1	1	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0
336	190	134	17	39	3	2	0	1	1 788	67	1 720	1
0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
10	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0
20	17	12	2	3	0	0	0	0	70	22	46	2
8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
185	378	360	5	13	12	2	2	8	665	635	30	0
6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
7	14	14	0	0	3	1	0	2	46	27	19	0
16	0	0	0	0	5	3	1	1	4	1	3	0
66	12	6	2	4	1	0	0	1	58	34	21	3
1 082	891	765	36	90	45	15	9	21	3 607	1 395	2 196	16
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	4	0	1	3	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	5	0	1	4	0	0	0	0
1 082	891	765	36	90	50	15	10	25	3 607	1 395	2 196	16

GLOSSAIRE

AIVS : agence Immobilière à Vocation Sociale

ALUR : accès au logement et un urbanisme rénové

ANCOLS : agence nationale de contrôle du logement social

APL : aide personnalisée au logement

AVDL : accompagnement vers et dans le logement

BOP : budget opérationnel de programme

CALEOL : commission d'attribution des logements et d'examen d'occupation des logements

COMDALO : système d'information des Commissions DALO

CGDD : commissariat général au développement durable

CNPA : conseil national des personnes accueillies ou accompagnées

CRPA : conseil régional des personnes accueillies ou accompagnées

CCH : code de la construction et de l'habitation

COMED : commission de médiation

CHU : centre d'hébergement d'urgence

DALO : droit au logement opposable (logement ou hébergement)

DLS : demande de logement social

DHUP : direction de l'habitat, de l'urbanisme et du paysage

DRIHL : direction régionale et inter-départementale de l'hébergement et du logement

ELAN : évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

FAP : fondation Abbé Pierre

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

FSL : fonds de solidarité logement

HCLPD : Haut Comité au Logement pour les personnes défavorisées

HLM : habitation à loyer modéré

IML : intermédiation locative

INSEE : institut national de la statistique et des études économiques

Logement PLAI : logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration

Logement PLUS : logement financé par un prêt locatif à usage social

Ménage PU Dallo : ménage reconnu prioritaire et à loger/accueillir
en urgence au titre du Droit au logement opposable.

MOLLE : loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

PU DALO : prioritaire et urgent au titre du DALO

REP : recours pour excès de pouvoir

RGPD : règlement général sur la protection des données

RPLS : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (système d'information)

RSA : revenu de solidarité active

SIAO : service intégré d'accueil et d'orientation

SI-SIAO : système d'information du SIAO

SNE : système national d'enregistrement de la demande de logement social

SRU : solidarité et renouvellement urbain

SYPLO : système d'information Priorité logement



HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT
La Grande Arche – Paroi Sud
92055 La Défense cedex
www.hclpd.gouv.fr