

n°- 007185-01

novembre 2010

# AUDIT DU FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS DE MEDIATION DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE EN ILE-DE- FRANCE

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**





**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 007185-01**

**AUDIT DU FONCTIONNEMENT DES  
COMMISSIONS DE MEDIATION DU  
DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE EN  
ILE-DE-FRANCE**

établi par

**Isabelle MASSIN**

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

**Patricia PERRIN**

Conseillère d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

**Delphin RIVIERE**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Éric VERLHAC**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**novembre 2010**



# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Les conditions de fonctionnement des commissions de médiation de la région Ile-de-France.....</b>	<b>7</b>
1.1 Une organisation et des moyens disparates .....	7
1.1.1. <i>Quatre catégories d'acteurs impliquées dans la préparation et le suivi des commissions.....</i>	<i>7</i>
1.1.1.1. Les préfetures.....	7
1.1.1.2. Les DDEA.....	8
1.1.1.3. Les DASS/ARS.....	9
1.1.1.4. Les prestataires de services.....	9
1.1.2. <i>Des commissions qui fonctionnent de manière différente avec des partenaires qui s'impliquent en ordre dispersé.....</i>	<i>11</i>
1.1.2.1. Les présidents .....	11
1.1.2.2. Les bailleurs.....	12
1.1.2.3. Les associations.....	13
1.1.2.4. Les locataires .....	14
1.1.2.5. Les maires.....	14
1.1.2.6. Les conseils généraux.....	14
1.1.3. <i>Aucun schéma d'organisation de référence.....</i>	<i>15</i>
1.1.3.1. Des répartitions de tâches à dimensions très variables.....	15
1.1.3.2. Un recours systématique à du personnel non permanent.....	16
1.1.3.3. Les cas particuliers des réorientations des dossiers de demandes de logement vers l'hébergement.....	17
1.2. Une instruction de dossiers globalement satisfaisante.....	17

1.2.1. <i>La qualité de l'instruction est une priorité pour les COMED</i> .....	17
1.2.1.1. Des modes de fonctionnement variés pour une instruction approfondie.....	18
1.2.1.2. L'existence de documents de doctrine.....	20
1.2.1.3. Les moyens humains affectés au dispositif DALO, très variables, ne permettent pas toujours d'assurer un même niveau de qualité d'instruction.....	21
1.2.1.4. Un facteur de complexité : la multiplicité des intervenants.....	21
1.2.2. <i>Les COMED souhaitent encore améliorer la qualité des renseignements dont elles disposent pour prendre des décisions en meilleure connaissance de cause</i> .....	22
1.2.2.1. Des sources d'information insuffisantes	22
1.2.2.2. Les recours hébergement : une spécificité plus marquée dans le cadre d'une évolution inquiétante.....	24
1.2.2.3. Les publics concernés ne sont pas toujours les mêmes.....	28
1.3. Des décisions fondées sur des bases insuffisamment coordonnées.....	29
1.3.1. <i>Le requérant dépourvu de logement</i> .....	29
1.3.2. <i>Le requérant menacé d'expulsion</i> .....	29
1.3.3. <i>Les situations d'habitat indigne</i> .....	30
1.3.4. <i>Les situations de sur-occupation</i> .....	33
1.3.5. <i>Les recours hébergement</i> .....	33
1.3.6. <i>Le regroupement familial</i> .....	33
1.3.7. <i>La réorientation vers l'hébergement</i> .....	34
1.3.8. <i>La notion de logement adapté</i> .....	36
1.3.9. <i>Le délai anormalement long</i> .....	36
1.3.10. <i>Les démarches préalables</i> .....	37
1.3.11. <i>Les demandes de changement de logement au sein du parc social</i> .....	38
<b>2. Les commissions de médiation d'Île-de-France doivent clarifier leurs règles d'instruction et de décision pour assurer l'égalité de traitement et éviter que le DALO ne devienne un dispositif de droit commun</b> .....	<b>39</b>
2.1. Améliorer l'animation des différents réseaux.....	39
2.2. Avoir un schéma d'organisation de référence.....	40
2.3. Mieux articuler l'examen des recours DALO et la lutte contre l'habitat indigne	42
2.4. Participer à l'élaboration d'une jurisprudence de référence.....	42
2.5. Mieux prendre en compte la spécificité de la région Île-de-France.....	43
2.6. Clarifier les règles d'instruction des DAHO.....	43
2.7. Faciliter le fonctionnement des commissions départementales.....	44
<b>Conclusion</b> .....	<b>45</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>47</b>

## Résumé

L'objet de la mission portait sur les modalités de fonctionnement et de décision des commissions du droit au logement opposable (DALO) d'Ile-de-France et les conditions d'instruction des dossiers des requérants. Il ne s'agissait donc pas d'établir un bilan de fonctionnement du DALO en Ile-de-France.

L'organisation des commissions de médiation et les moyens mobilisés varient d'un département à l'autre, reflétant en particulier la différence du nombre de dossiers à traiter.

Quatre grandes catégories d'acteurs sont toujours impliquées dans la préparation et le suivi des commissions.

Toutes les préfectures contrôlent la validité des titres de séjour, vérifient les informations relatives aux procédures d'expulsion locative et s'impliquent dans l'examen de la concordance des données figurant dans les dossiers de demande de logement et dans les dossiers de recours DALO. La moitié des préfectures assurent le secrétariat de la commission, selon des modalités qui leur sont propres. Pour le reste, cette tâche est confiée aux directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA).

D'une manière générale, celles-ci s'emploient surtout à articuler le dispositif DALO avec les autres politiques publiques, notamment la lutte contre l'habitat indigne ou la mise en œuvre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DASS) suivent en priorité le traitement des recours Droit à l'hébergement opposable (DAHO). Elles expriment à des degrés divers la même préoccupation d'éviter l'embolie de l'hébergement d'urgence et d'apprécier l'opportunité des décisions prises en matière d'hébergement au regard de la situation sociale des requérants.

Enfin, le recours à des prestataires extérieurs à l'administration pour instruire les dossiers s'est avéré partout nécessaire : les tâches qui leur sont confiées sont à la fois différentes, rémunérées selon des modalités distinctes et encadrées par une organisation du travail propre à chaque commission. Certains départements ont également recours à des prestataires extérieurs pour des enquêtes techniques ou sociales.

Les commissions fonctionnent donc de manière différente avec des partenaires qui s'impliquent en ordre dispersé. Les Présidents de commission travaillent activement selon des modalités reflétant la diversité de leur origine professionnelle, mais ils sont unanimement attachés à la cohérence des décisions, au respect des délais et à l'égalité de traitement des requérants dans leur département. A la différence des bailleurs privés qui ne siègent que dans une seule commission, les bailleurs sociaux sont très présents et agissent de manière coordonnée. De même, les associations jouent un rôle décisif dans le fonctionnement des commissions, mais il faut noter que les positions exprimées sont assez largement dépendantes des représentants présents. Les associations de locataires ne semblent pas toujours à l'aise dans les commissions et peinent à trouver leur position dans le dispositif. Enfin, l'implication des élus, municipaux et généraux, est très aléatoire mais apparaît indispensable et bénéfique.

---

Les commissions travaillent sans aucun schéma d'organisation de référence, alors qu'elles exercent les mêmes tâches. Elles souffrent de devoir travailler avec du personnel non-permanent, vacataires de l'administration, qui, à peine formés, arrivent à l'échéance de leur contrat, ou salariés en contrat à durée déterminée employés par les prestataires.

Malgré les différences d'organisation, la qualité de l'instruction est une préoccupation permanente de toutes les commissions. Trois d'entre elles ont mis en place une pré-commission, les autres effectuent également, selon des modalités différentes, une sorte de double instruction avant passage en commission. Une majorité d'entre elles a également élaboré un référentiel de doctrine propre à assurer dans la durée la cohérence des décisions. Elles sont ouvertes à une démarche d'harmonisation de ces documents. Malgré les efforts fournis, la qualité de l'instruction est fragilisée par l'hétérogénéité des moyens mis en œuvre et par la complexité des intervenants nécessaires pour mener à bonne fin l'instruction des dossiers.

Les commissions souhaitent encore améliorer la qualité de leur instruction par un renforcement de leurs sources d'information, une meilleure maîtrise du traitement des recours DAHO, dont le nombre va croissant, et la prise en compte de la spécificité de leurs publics. Une partie des décisions des commissions présente un caractère délicat qui justifierait une plus forte coordination. C'est le cas, par exemple, de la définition du requérant dépourvu de logement ou du requérant menacé d'expulsion. C'est aussi particulièrement sensible dans toutes les situations d'habitat indigne où les commissions affichent la volonté de recourir prioritairement aux procédures de droit commun mais sont conduites à ne pas les appliquer pour prendre en compte les situations inextricables des requérants. Enfin, la réorientation vers l'hébergement, l'appréciation de la notion de logement adapté, de délai anormalement long et de démarches préalables font l'objet d'un traitement qui pourrait utilement être précisé et harmonisé.

Ce constat conduit à recommander que les commissions clarifient leurs règles d'instruction et de décision en mettant en œuvre les initiatives suivantes : améliorer nettement la coordination, se doter d'un schéma d'organisation de référence, articuler l'examen des recours DALO et la lutte contre l'habitat indigne, participer à l'élaboration d'une jurisprudence de référence, prendre en compte la spécificité de l'Ile-de-France et de Paris, clarifier les règles d'instruction des recours DAHO et faciliter le fonctionnement courant des commissions.

S'il est possible et souhaitable d'améliorer le travail des commissions, il convient de noter que le problème prioritaire à régler n'est pas celui du fonctionnement des commissions de médiation DALO qui travaillent toutes avec sérieux dans un souci d'équité, mais celui de la production de logements accessibles financièrement pour les publics prioritaires.



# Introduction

Par lettre du 9 février 2010, le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission d'audit des conditions de fonctionnement des commissions de médiation des départements de la région Ile-de-France mises en place en application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007.

Le 3ème rapport du comité national de suivi du DALO d'octobre 2009 avait souligné l'hétérogénéité des taux de rejet et de réorientation vers l'hébergement selon les commissions départementales.

Compte tenu du fait que la loi du 25 mars 2009 prévoit une gestion interdépartementale du DALO en région Ile-de-France, cette diversité existant aussi entre les commissions départementales de la région Ile-de-France, il est apparu nécessaire d'en comprendre l'origine, d'autant plus que c'est en région Ile-de-France que le relogement des demandeurs déclarés prioritaires et urgents s'avère le plus problématique.

L'audit visait trois objectifs :

- rendre compte de l'organisation et des moyens mis en place pour l'instruction des dossiers DALO,
- vérifier si les membres des commissions disposaient des éléments suffisants pour prendre leurs décisions,
- analyser les propositions formulées aux commissions par leurs secrétariats au regard notamment du guide de bonnes pratiques établi par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

Il était demandé de formuler les propositions pour améliorer l'instruction et rapprocher les pratiques des commissions de médiation d'Ile-de-France.

La tâche assignée ne consistait donc pas à établir un bilan de fonctionnement du DALO en Ile-de-France mais d'étudier les conditions d'instruction des dossiers des demandeurs et les modalités de fonctionnement et de décision des commissions.

La difficulté majeure à laquelle la mission s'est heurtée pour procéder à l'analyse demandée est le caractère très évolutif du sujet.

Les commissions de médiation se sont installées dans la précipitation. Elle devaient impérativement être mises en place le 1er janvier 2008. Les préfets et leurs services ont eu à la fois à chercher des présidents de commissions, à négocier la représentation des différents collèges, à mobiliser dans les services de l'État ou à l'extérieur les forces nécessaires pour l'information des bénéficiaires potentiels, la réception des dossiers, leur instruction et leur présentation en commission.

Les dispositifs mis en place à l'origine ont beaucoup évolué et continuent à évoluer sous la pression de la disponibilité et des moyens des uns et des autres, de la jurisprudence et plus récemment de la réorganisation des services de l'État chargés du logement et de l'hébergement.

---

Des tensions non identifiées au moment de la mise en place des commissions apparaissent.

C'est le cas actuellement des difficultés croissantes en matière de droit à l'hébergement.

Le décret du 22 avril 2010 visant à mettre en cohérence les dispositions réglementaires du code de la construction et de l'habitation relatives au droit au logement opposable avec les dispositions législatives adoptées par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 27 mars 2009 a et va avoir des conséquences sur les modalités de fonctionnement des commissions et des secrétariats de commission en modifiant le point de départ du délai fixé à la commission pour le rendu de sa décision.

Les partenaires choisis pour assurer l'instruction des dossiers ont changé récemment dans plusieurs départements et à des dates différentes ; les tâches imparties aux uns et aux autres sont fonction des moyens du moment.

La vérité d'hier en termes de moyens, d'organisation, de modalités de fonctionnement des commissions de médiation n'est plus celle d'aujourd'hui, l'analyse effectuée et les données collectées sont donc nécessairement datées.

Les enquêtes de terrain ont été effectuées dans chaque département auprès des présidents de commissions, des secrétariats, des services instructeurs et des membres de commissions. Des dossiers ont été examinés comme cela était demandé dans la lettre de mission dans chacun des départements.

Chacun des missionnaires a suivi plus précisément de un à trois départements. La plupart des rencontres ont eu lieu avec au moins deux, le plus souvent trois, des personnes participant à l'audit afin de pouvoir confronter les analyses.

Les dossiers collectés l'ont été au cours du 2ème trimestre 2010, avant la mise en place de la nouvelle organisation des services territoriaux de l'État en région Ile-de-France à un moment où les agents en connaissaient les caractéristiques sans en maîtriser les modalités de fonctionnement.

Les équipes en charge du DALO et du DAHO en région Ile-de-France sont à la fois motivées par leur mission et préoccupées par l'avenir de ce dispositif, ses conséquences sur les politiques d'attribution des logements sociaux et des places d'hébergement et la montée du contentieux.

Après avoir examiné les conditions et modalités de fonctionnement des différentes commissions de médiation de la région Ile-de-France quelques pistes de travail seront proposées pour homogénéiser les décisions prises à l'intérieur de la région Ile-de-France et éviter que le recours au DALO soit la voie d'accès ordinaire au logement social et à l'hébergement. Elles seront formulées dans le cadre de l'organisation territoriale des services de l'État en charge de l'hébergement et du logement en région Ile-de-France mise en place le 1er juillet 2010.

# **1. Les conditions de fonctionnement des commissions de médiation de la région Ile-de-France**

Les organisations mises en place varient sensiblement d'un département à l'autre, l'instruction des dossiers est globalement satisfaisante mais les critères de décision sont hétérogènes.

## **1.1 Une organisation et des moyens disparates**

Le volume des dossiers à traiter est sensiblement différent d'un département à l'autre. Il y a trois sous-ensembles : Paris, les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), ceux de la grande couronne (Yvelines, Essonne, Seine-et-Marne), le département du Val-d'Oise étant un peu intermédiaire entre les départements de la petite et de la grande couronne.

Le pourcentage de demandes d'hébergement au titre du DAHO par rapport au nombre de demandes de logements au titre du DALO n'est pas du tout identique d'un département à l'autre de la région parisienne.

Il est donc logique que les moyens mobilisés et l'organisation soient différents d'un département à l'autre de la région Ile-de-France. Néanmoins, les différences semblent plus la résultante de facteurs conjoncturels que d'une analyse rationnelle.

Quatre catégories d'acteurs sont toujours impliqués dans la préparation et le suivi des séances des commissions avec des engagements très différents selon les départements.

Les membres de chaque collège composant les commissions s'impliquent en ordre dispersé, il n'y a pas de schéma d'organisation de référence.

### ***1.1.1. Quatre catégories d'acteurs impliquées dans la préparation et le suivi des commissions (analyse effectuée comme cela est indiqué p. 6 avant la réorganisation des services de l'État au 1.07.2010)***

Dans tous les départements de la région Ile-de-France avec une spécificité pour Paris due à une organisation particulière, préfecture, DDE ou DDEA, Direction départementale de l'action sanitaire et sociale/Agences régionales de santé (DASS/ARS) et prestataires de services sont présents. Leurs engagements réciproques et l'articulation de leurs actions varient sensiblement d'un département à l'autre.

#### *1.1.1.1. Les préfectures*

Partout le service des étrangers contrôle les titres de validité des séjours. De plus en plus ils le font à partir de listes transmises périodiquement par les services instructeurs (à Paris, c'est la préfecture de police qui s'en charge). Il paraît absolument nécessaire que

---

le service des étrangers soit le seul compétent pour apprécier si les conditions requises pour être requérant au titre du DALO sont effectivement remplies. Ce sujet ne doit pas donner lieu à des interprétations des commissions qui pourraient être ensuite contestées par les bailleurs sociaux.

Ceci ne règle pas pour autant la question posée par la situation d'un couple déclaré prioritaire urgent sur la base d'une demande formulée par un étranger habilité à le faire dont le conjoint est en situation irrégulière. La plupart des bailleurs sociaux refusent de leur attribuer un logement en application des règles fixées par le code de l'urbanisme et de la construction.

Partout les services logement sont impliqués dans l'examen des dates de dépôt de demande de logement et de la concordance des données figurant dans ces dossiers et le dossier DALO.

Partout ce sont les services logement des préfectures qui récupèrent les informations sur le recours accordé ou non de la force publique en cas de demande au titre d'une menace d'expulsion. A Paris, c'est la préfecture de police.

Dans certains départements, Seine-et-Marne, Yvelines, Val-d'Oise, les services logement et la DULE à Paris assurent le secrétariat de la commission, mais ils n'exercent pas tous cette mission de la même manière.

#### *1.1.1.2. Les DDE et les DDEA*

Toutes les DDE et les DDEA étaient conscientes de l'impérieuse nécessité d'accroître le nombre de logements construits en région Ile-de-France si on veut que le DALO y devienne une réalité.

Elles étaient toutes préoccupées par les risques de concentration des populations défavorisées dans les programmes dont les loyers restent accessibles aux ménages à ressources limitées.

Toutes cherchaient à mieux articuler les PDALPD et les observations issues des commissions DALO et agissaient pour le respect de l'art. 55 de la loi SRU.

Certaines travaillaient à mieux utiliser les informations collectées à l'occasion de l'examen des demandes DALO dans la lutte contre l'habitat indigne. Ceci se traduisait inégalement dans le travail quotidien des services qui relevaient des DDE ou des DDEA.

Les modifications d'organisation des services ont été un frein à la mise en place de systèmes de transmission d'information d'une unité à l'autre et le sujet est à aborder de toutes façons aujourd'hui de manière différente. Il n'est donc pas utile de s'attarder sur l'analyse des différences constatées.

---

Les DDEA de la Seine-Saint-Denis et de l'Essonne ont mobilisé des moyens importants au moment du vote de la loi et leurs directeurs se sont fortement impliqués dans l'organisation de l'instruction des demandes, la recherche des partenariats.

Ce sont les DDE ou les DDEA de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne qui assumaient jusqu'à la réorganisation des services territoriaux de l'État en Ile-de-France au 1er juillet 2010, le secrétariat des commissions de ces départements.

Aujourd'hui ce sont les directions de la cohésion sociale ou les unités territoriales de la direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement (DRIHL) à Paris et en petite couronne qui assureront le secrétariat des commissions.

#### *1.1.1.3. Les DASS/ARS*

Les pôles sociaux des DASS sont tous concernés par les décisions prises en commission concernant l'hébergement. Ils s'impliquent de manière très différente d'un département à l'autre pour l'instruction des dossiers et la participation aux commissions. Ainsi dans les Yvelines, l'instruction des dossiers DALO a été confiée à une association (l'ACR qui gère par ailleurs le 115 dans le département) qui en fait une analyse poussée avant passage en commission. Dans le Val-d'Oise ou les Hauts-de-Seine, le représentant de la DASS participe activement non seulement aux commissions mais aussi aux pré-commissions.

Dans certains départements, on constate que la priorité du représentant de la DASS est d'éviter l'embolie de l'hébergement d'urgence que pourrait provoquer la mobilisation de toutes les places d'hébergement pour le DAHO.

Dans d'autres, il donne la priorité à l'examen des situations sociales et à l'apport que peut avoir ou non pour l'insertion d'un ménage le passage en structure d'hébergement adaptée à ses besoins et regarde si elle existe dans le département.

#### *1.1.1.4. Les prestataires de services*

Le recours à des entités extérieures à l'administration pour instruire les dossiers s'est avéré partout nécessaire. Les tâches confiées sont très différentes d'un département à l'autre et les critères de choix du prestataire le sont également d'un département à l'autre.

Les missions peuvent aller de la collecte du courrier, instruction complète des dossiers, préparation des ordres du jour, compte-rendu des séances comme en Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et dans le Val-d'Oise et maintenant dans les Hauts-de-Seine à des tâches limitées à l'examen du dossier déposé dans les Yvelines pour les dossiers logement.

---

A Paris, en Seine-et-Marne et en Essonne les propositions formulées par les services instructeurs sont réétudiées par les services assurant le secrétariat des commissions.

En Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne, le prestataire choisi pour l'instruction des dossiers est depuis le début l'agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL). A Paris, en Seine-et-Marne, dans les Hauts-de-Seine et le Val-d'Oise, à des dates différentes, les prestataires ont changé. Dans trois cas sur quatre, le nouveau prestataire choisi pour l'instruction a été l'ADIL.

Les organismes chargés de l'instruction aujourd'hui sont :

- Paris ADIL depuis le 1er octobre 2009 en remplacement du GIP
- Seine-et-Marne ADIL depuis le 1er Juillet 2010 après CAF
- Yvelines CAF (caisse d'allocations familiales)
- Essonne CAF
- Hauts-de-Seine ADIL depuis le 1er juillet 2010 après CAF
- Seine-Saint-Denis ADIL depuis 2008
- Val-de-Marne ADIL depuis 2008
- Val-d'Oise ASP depuis le 1er janvier 2010 après CAF

Certains préfets ont considéré difficile d'avoir recours aux ADIL présidées par un élu départemental.

Dans certains départements des prestataires ont été choisis pour procéder à des études techniques en cas d'insalubrité invoquée par le demandeur (Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise) ou à des études sociales (Seine-Saint-Denis). D'autres ne l'ont pas fait. Le coût de l'enquête technique s'élève à 693 € en Seine-Saint-Denis, à 164 € dans les Hauts-de-Seine. Les enquêtes d'insalubrité dans les Hauts-de-Seine et en Seine-Saint-Denis sont financées dans le cadre du programme 135, celles du Val-d'Oise dans le cadre du programme régional de santé publique.

Les rémunérations des prestataires peuvent être forfaitaires avec signature d'avenants (cas de Paris et de la Seine-Saint-Denis) ou au dossier étudié (Hauts-de-Seine et Val-d'Oise).

Il est difficile de comparer le coût d'examen d'un dossier car on observe de très grandes variations qui sont fonction de la date de signature de la convention et des rapports de force du moment.

---

Ainsi pour des prestations quasiment identiques, la rémunération de l'ADIL de Seine-Saint-Denis ramenée au dossier est à peu près la moitié de celle attribuée à l'ADIL des Hauts-de-Seine pour son intervention à compter du 1er juillet 2010. Il faut en outre signaler que la rémunération de l'ADIL des Hauts-de-Seine correspond à plus du double de ce qui était versé antérieurement à la CAF. L'ADIL des Hauts-de-Seine ne sollicitait nullement l'attribution de cette nouvelle tâche en substitution de la CAF et aucun autre organisme n'était candidat pour assurer la mission que la CAF refusait. Il fallait pourtant impérativement qu'elle soit assurée et les pouvoirs publics n'avaient guère d'autre choix que de se soumettre aux conditions édictées.

Les ADIL et l'ASP du Val-d'Oise ont mis en place des équipes dédiées et spécialisées pour assumer les tâches qui leur sont demandées dans le cadre de l'instruction, de l'examen, du suivi du contentieux des dossiers DALO. Dans les CAF aujourd'hui, il semble que l'orientation soit la même, ce qui n'était pas le choix de la CAF des Hauts-de-Seine.

### ***1.1.2. Des commissions qui fonctionnent de manière différente avec des partenaires qui s'impliquent en ordre dispersé***

Les présidents des commissions, d'origines professionnelles différentes, ne travaillent pas tous de la même manière. Les représentants des différents collèges, à l'exception des représentants des bailleurs sociaux, participent inégalement aux commissions.

#### *1.1.2.1. Les présidents*

Les corps d'origine et les situations professionnelles ont des conséquences sur le mode de fonctionnement des présidents dans leurs relations avec les services.

Certains présidents engagent eux-mêmes des recherches complémentaires pour compléter les informations données : c'est le cas en Seine-Saint-Denis pour tout ce qui a trait au logement, procédures d'expulsion ou dans le Val-d'Oise pour ce qui concerne les ressources ou les prestations versées. D'autres réclament la recherche des pièces complémentaires par les services ; d'autres enfin s'en remettent aux membres de la commission pour décider s'il y a lieu ou non de différer la décision, au vu des pièces fournies.

Certains présidents examinent les dossiers avant passage en commission, d'autres les découvrent en commission.

Certains présidents s'efforcent d'obtenir un consensus des membres de la commission, d'autres ont recours beaucoup plus souvent aux votes.

---

Certains présidents sont directifs dans l'organisation des débats, commentent les situations des requérants, d'autres adoptent une posture distante.

Certains d'entre eux président systématiquement les commissions, d'autres demandent à leurs vice-présidents de les suppléer. Nous avons constaté dans une commission que le passage de la présidence au vice-président pouvait avoir un impact sur les décisions prises par les membres de la commission (les mêmes membres siégeaient). Ceci n'est d'ailleurs pas surprenant et le même phénomène s'observe dans les affaires traitées par les tribunaux, selon le juge chargé de l'affaire, l'issue est différente. Dans le cas présent, les membres de la commission présents ont eu le souci d'assurer la cohésion de leurs décisions successives.

De manière générale, il faut d'ailleurs souligner que les présidents veillent à la cohérence des décisions prises par les commissions et sont tous favorables à la mise en place de référentiels pour l'instruction comme pour la formulation des décisions. Ils encouragent leur réalisation, leur mise à jour et organisent des débats pour clarifier la doctrine de leur commission.

Les présidents ont une conception commune de leur mission. Ils considèrent que leur rôle est de permettre de donner aux requérants DALO/DAHO une réponse dans les délais impartis et de veiller à ce que les citoyens soient traités de manière égalitaire dans leurs départements.

#### *1.1.2.2. Les bailleurs*

Les représentants des bailleurs privés ne participent qu'à la commission de l'Essonne. Dans les autres commissions ils sont absents.

Les représentants des bailleurs sociaux participent par contre activement aux commissions. Le titulaire du poste ou son suppléant collecte auprès de ses collègues du département les informations disponibles sur les parcours résidentiels des demandeurs.

Certains enregistrent des demandes déclarées non prioritaires et urgentes auxquelles il leur semble possible de donner satisfaction dans les circuits normaux.

Il y a une coordination assurée par l'Association des organismes de logement social ayant leur siège social dans la région d'Ile-de-France (AORIF) des membres des différentes commissions de la région représentant les bailleurs sociaux et il y a une coordination au niveau de chaque département du représentant du monde HLM avec au moins les principaux bailleurs sociaux implantés dans le département.



---

### *1.1.2.3. Les associations*

Dans tous les départements de la région Ile-de-France, les membres du collège des associations participent aux réunions des commissions DALO et sont très actifs.

Ils interviennent surtout sur les demandes d'hébergement, les demandes de logement pour sorties de structures d'hébergement, les réorientations de demandes de logement vers l'hébergement.

A la commission de Paris, les représentants des associations fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) Ile-de-France et fondation Abbé Pierre (FAP) interviennent régulièrement sur des questions de doctrine, demandent l'examen de certains dossiers pré-classés. Ils veillent attentivement à ce que les décisions prises le soient au vu de leur conformité avec les termes de la loi sans intégrer les contraintes de leur mise en application dans le contexte actuel du nombre de logements disponibles à des prix accessibles pour les candidats DALO. Ils sont très attentifs à ce que le droit au logement ne soit pas un droit à l'hébergement.

Dans les commissions des autres départements de la région Ile-de-France, les positionnements des représentants du monde associatif varient. Certains considèrent qu'il faut à tout prix faire valoir le droit au logement laissant la charge au bailleur d'obtenir le financement de l'accompagnement social. D'autres défendent davantage les parcours avec accompagnement dans des structures spécialisées, considérant que c'est mettre la famille dans une situation difficile que de la loger dans un logement classique alors qu'on sait pertinemment qu'on n'obtiendra pas le financement des mesures d'accompagnement indispensables à la bonne utilisation du logement et à l'acceptation de la famille par l'environnement. Au sein d'une même commission, des positions divergentes des représentants des associations sur un même dossier ont été constatées à plusieurs reprises. L'impact de la personne qui représente l'association au-delà des orientations affichées par son conseil d'administration est réel.

Cette analyse peut sembler contradictoire avec le fait que la FNARS Ile-de-France organise des rencontres régulières entre représentants des associations des commissions des différents départements. Pourtant, sur le terrain, il n'a pas été constaté des pratiques uniformes comme cela l'a été pour l'AORIF en ce qui concerne les bailleurs sociaux.

Dans tous les départements de la région Ile-de-France, les membres du collège des associations participent aux réunions des commissions DALO et sont très actifs.

Ils interviennent surtout sur les demandes d'hébergement, les demandes de logement pour sorties de structures d'hébergement, les réorientations de demandes de logement vers l'hébergement.

A la commission de Paris, les représentants des associations (FNARS Ile-de-France et FAP) interviennent régulièrement sur des questions de doctrine, demandent l'examen de certains dossiers pré-classés. Ils veillent attentivement à ce que les décisions prises le soient au vu de leur conformité avec les termes de la loi sans intégrer les contraintes de

---

leur mise en application dans le contexte actuel du nombre de logements disponibles à des prix accessibles pour les candidats DALO. Ils sont très attentifs à ce que le droit au logement ne soit pas un droit à l'hébergement.

#### *1.1.2.4. Les locataires*

Les représentants des locataires désignés participent généralement aux commissions sans y être, semble-t-il, le plus souvent parfaitement à l'aise. Certains se concertent avec les représentants des collectivités locales sur les positions à prendre. D'autres s'efforcent d'adopter des positions conformes à celles des représentants des associations.

#### *1.1.2.5. Les maires*

Peu de maires siègent en personne. Les représentants des maires peuvent être leurs adjoints ou les services comme pour la Ville de Paris.

La participation aux commissions DALO est utilisée par certains élus communaux pour mieux comprendre les mécanismes de la politique du logement dans le département, pour veiller et interpellier les représentants locaux de l'État sur certaines pratiques jugées inéquitables dans le traitement de dossiers comparables d'une commune à l'autre du département.

#### *1.1.2.6. Les conseils généraux*

Certains départements (Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) expriment une position de principe réservée sur leur participation au dispositif DALO en considérant qu'il s'agit d'une responsabilité de l'État.

Ils ne souhaitent pas que leurs services s'impliquent dans les enquêtes et le fonctionnement de la commission.

Paradoxalement, ce ne sont pas forcément dans ces départements que les élus ne siègent pas aux COMED (Yvelines, Val-d'Oise, Paris).

Dans le Val-de-Marne le vice-président de la commission est un élu du conseil général. Il est également président de l'office départemental HLM, ce qui le rapproche bien évidemment du monde des bailleurs sociaux.

---

En Seine-Saint-Denis, alors que les élus étaient absents en COMED jusqu'à une période récente, il semble qu'une évolution s'amorce et ils commencent à y venir.

Dans les Yvelines, le Val-d'Oise ou à Paris, des représentants du service chargé de l'action sociale du département participent de manière très active aux commissions.

Dans l'examen des dossiers interviennent les positions de principe prises par ailleurs sur ce qui relève ou non de l'aide sociale à l'enfance ou du FSL. Les positions sur ces sujets ne sont pas identiques dans tous les départements d'Ile-de-France.

### **1.1.3. Aucun schéma d'organisation de référence**

#### *1.1.3.1. Des répartitions de tâches à dimensions très variables*

Ainsi que cela a déjà été évoqué plus haut, les commissions de médiation ont été mises en place dans des délais courts sans qu'au préalable il y ait eu la possibilité d'évaluer finement les tâches à réaliser, le volume des dossiers à traiter, le nombre d'agents nécessaires et leur profil.

Il a par ailleurs fallu tenir compte des moyens disponibles et des textes en vigueur pour le recrutement du personnel affecté à ces nouvelles missions.

S'il y a toujours un secrétariat de commission et un prestataire extérieur, la répartition des tâches varie beaucoup (délégation totale ou partielle de l'enregistrement des demandes, de l'instruction, de l'élaboration ou non de l'ordre du jour des commissions, diffusion ou non des fiches, préparation ou non de la notification au requérant). Il faut rappeler, comme cela a déjà été signalé, que les modalités et le contenu des négociations avec les prestataires extérieurs sont propres à chaque département et largement fonction du moment où elles ont eu lieu et de la remise en cause ou non de celui qui s'est engagé initialement.

Quand il y a changement, la tendance est à externaliser au maximum les tâches et à rémunérer au dossier instruit (cf. convention les plus récentes passées avec l'ASP du Val-d'Oise ou l'ADIL des Hauts-de-Seine).

---

### *1.1.3.2. Un recours systématique à du personnel non permanent*

#### 1) Les vacataires de l'administration

Beaucoup de vacataires ont été recrutés par l'administration pour répondre aux besoins les plus urgents et compléter les équipes mises en place. Dans l'Essonne on a procédé au recrutement de personnel intérimaire.

Les CAF sollicitées ont également eu recours à des vacataires avant de renoncer, pour celles du Val-d'Oise et des Hauts-de-Seine, à continuer à instruire les dossiers.

Chaque département dispose d'une enveloppe lui permettant de recruter des vacataires. Il l'utilise pour compléter les équipes dans les services de l'État ou les mettre à disposition du prestataire chargé de l'instruction.

Ceci serait cohérent si c'était pour faire face à des besoins ponctuels (enquêtes spécifiques demandées, enregistrement de données sur nouveaux logiciels, nécessité d'étudier les dossiers dans l'attente de la signature d'avenants avec les prestataires) ou à des pointes d'activités (afflux de dossiers à présenter dans un délai raccourci suite à un changement de réglementation comme c'est le cas actuellement pour la mise en application du décret du 26 avril 2010).

Dans la réalité, les vacataires recrutés par l'administration assument des tâches pérennes et dans certains départements jouent un rôle majeur dans l'instruction (Yvelines).

Les règles régissant le recrutement des vacataires dans l'administration imposent des contrats de trois mois maximum non renouvelables, ce qui, lorsqu'elles sont appliquées, conduit à une perte énorme de temps (examen des candidatures, signature des contrats, formation) et à une perte d'efficacité causée par la discontinuité du service (les chevauchements de personnel sont difficiles à organiser et posent des problèmes logistiques). Il en résulte une absence de capitalisation des connaissances acquises grâce à l'expérience.

#### 2) Les contrats à durée déterminée des prestataires

Les conventions signées avec les prestataires étant à durée limitée, certains prestataires ont recruté leur personnel dédié pour la durée de la convention.

Quand la convention est annuelle et passée avec un établissement public (cas du Val-d'Oise), cela compromet les possibilités de renouvellement au bout d'une année.

Partout cela perturbe le fonctionnement des équipes. Nombreux, en effet, sont ceux qui souhaitent obtenir un emploi permanent.

Les connaissances acquises en participant à l'instruction des dossiers DALO sont appréciées, ce qui est en soi une bonne chose. Mais le renouvellement des agents composant les équipes présente, certes à une échelle moindre puisque les contrats sont

---

plus longs, les inconvénients évoqués ci-dessus pour le personnel vacataire de l'administration (absence de capitalisation des connaissances acquises notamment).

### *1.1.3.3. Les cas particuliers des réorientations des dossiers de demandes de logement vers l'hébergement*

Dans tous les départements, un certain nombre de demandeurs de logements au titre du DALO ont des ressources insuffisantes ou un parcours résidentiel (problèmes de cohabitation avec les voisins, impayés de loyers...) qui rendent très incertain leur relogement dans un logement social ordinaire. Dans certains cas les commissions prescrivent un accompagnement social parallèlement au relogement prioritaire et urgent sans avoir la capacité d'imposer son financement.

Dans les cas les plus difficiles, les demandes de logement sont réorientées vers l'hébergement. Les représentants des bailleurs soutiennent généralement ces réorientations, les représentants des pôles sociaux des DASS et des associations ont des pratiques plus différenciées (cf. ci-dessus).

S'il a été observé des réorientations plus fréquentes par la commission des Hauts-de-Seine et pas de réorientation par celle de Paris, il n'a pas été constaté de situation où la réorientation paraissait aberrante au regard de la volonté de trouver une solution concrète à la famille.

L'absence de schéma de référence sur le parcours des dossiers, les répartitions des tâches à fournir, les outils à la disposition des instructeurs, l'articulation entre le travail de la commission DALO et celui des services du logement et de lutte contre l'habitat indigne, les conditions de réorientation d'un dossier du logement vers l'hébergement, est parfaitement compréhensible en raison des conditions de mise en place du DALO. Mais la mise en place d'un tel schéma est aujourd'hui nécessaire.

## **1.2. Une instruction de dossiers globalement satisfaisante**

### ***1.2.1. La qualité de l'instruction est une priorité pour les COMED***

Si le déroulement de l'instruction des dossiers est quelque peu différent d'un département à l'autre, la qualité de l'instruction est pour tous une préoccupation permanente.

---

### *1.2.1.1. Des modes de fonctionnement variés pour une instruction approfondie*

Sur les huit départements d'Ile-de-France, trois d'entre eux (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise) ont mis en place des pré-commissions. Leur rôle est de procéder à l'examen des dossiers préparés par le service instructeur, d'effectuer le tri des dossiers et d'élaborer les propositions de décision pour la commission. Les pré-commissions sont en général composées par les seuls services de l'État c'est-à-dire, la préfecture, la DDE (« pôle DALO ») et la DASS animées par le ou la présidente de la commission de médiation.

En dehors de la surcharge de travail qu'entraîne ce type d'organisation, on peut noter qu'il présente l'avantage de permettre un double examen des dossiers, mais l'inconvénient de faire peser sur les travaux de la commission un pré-fléchage peu motivant pour ses membres. De surcroît, on peut s'interroger sur le point de savoir s'il revient au président de la COMED de réguler les positions des services de l'État.

De ces modalités d'organisation différentes découlent un rôle et un poids différents de chacun des partenaires de la commission. Selon l'implication de chacun d'eux dans le processus de préparation et de décision, il est probable que les priorités et les objectifs en sont sensiblement affectés.

Les modes de faire des autres départements ne sont pas très éloignés et l'instruction est tout aussi approfondie. Ainsi à Paris, les dossiers font l'objet d'un double examen : instruction de la part de l'ADIL d'une part, du rapporteur de la DULE d'autre part. Dans les Yvelines les dossiers sont confiés à deux entités, l'une en charge du logement, l'autre en charge de l'hébergement.

De fait, s'il n'existe pas de pré-commission, le service instructeur a déjà effectué un pré-tri distinguant généralement trois types de dossiers : les dossiers prioritaires et urgents (PU), ceux non prioritaires et urgents (NPU) et les dossiers sur lesquels le service instructeur ne se prononce pas et qui vont faire l'objet de débats plus nourris.

Lorsque les éléments d'information paraissent insuffisants, la commission décide de demander un approfondissement de la situation en réclamant soit une enquête sociale, soit une enquête technique, par le biais de commandes externes ponctuelles ou dans le cadre de marchés ou encore, en demandant un rapport social auprès des assistantes sociales ou des travailleurs sociaux du conseil général. Le recours à des crédits d'externalisation qui permettent de financer ces évaluations ne semble pas la règle mais plutôt une démarche marginale.

Il convient de préciser que tous les dossiers font l'objet d'une instruction et passent en commission hormis les « dossiers inexploitable » (formulaire inexploitable - absence de signature, dossier illisible ou pièces obligatoires non fournies - ou formulaire inexistant). Dans ce cas, le dossier n'est pas enregistré dans le logiciel DALORIF, mais dans un fichier de suivi.

---

Jusqu'ici les dossiers inexploitable ne faisaient pas l'objet d'un accusé de réception et étaient retournés aux requérants accompagnés d'un courrier indiquant les motifs pour lesquels le dossier ne pouvait pas être traité. La notion de dossier inexploitable disparaît avec l'application du décret du 22 avril 2010 qui veut que l'accusé de réception soit délivré dès la réception du dossier.

Dans la plupart des cas, les dossiers sont présentés en commission par le service instructeur qui rappelle la situation du requérant et précise le motif (avis favorable, non favorable...), les membres de la commission qui ont reçu quelques jours auparavant les dossiers (dans certains cas les délais d'envoi sont trop courts ; envoi la veille de la réunion ou prise de connaissance en séance, cas de la Seine-et-Marne et de l'Essonne) interviennent en réunion pour demander des précisions. Lorsque les éléments du dossier ne permettent pas de prendre une décision en séance, la COMED a recours à l'ajournement.

Le système des pré-commissions semble limiter ces ajournements, car les points litigieux sont détectés à ce stade et les compléments d'informations ou les démarches complémentaires sont traités plus en amont de la commission (on compte 1,28 % de dossiers ajournés en Seine-Saint-Denis et 3,23 % dans les Hauts-de-Seine avec un système de pré-commission, contre 5,34 % pour le département du Val-de-Marne, 7,02 % pour celui de l'Essonne, 7,56 % pour celui de la Seine-et-Marne et 15,42 % pour celui des Yvelines qui n'utilisent pas ce dispositif).

Toutefois, dans les Yvelines, il convient de préciser que le taux élevé d'ajournement s'explique par le fait que lorsque le quorum nécessaire à la tenue de la séance de la commission de médiation n'est pas atteint, les dossiers figurant à l'ordre du jour de la séance programmée sont malgré tout examinés, mais tous ceux pour lesquels il n'y a pas l'unanimité des membres présents sur la réponse à apporter sont ajournés.

Avec son système de double instruction, Paris, présente un taux d'ajournement relativement faible. En moyenne sur les quatre commissions de juin 2010 portant sur 912 dossiers examinés, le taux d'ajournement atteint seulement 2,90 % (le fait que dans les statistiques de la DRIHL on ne compte à Paris aucun ajournement s'explique par le mode de comptabilisation. A Paris, les dossiers ajournés sont fusionnés avec les réexamens pour recours).

On note une exception à « la règle » : le département du Val-d'Oise qui malgré les pré-commissions à 7,01 % de taux d'ajournement.

Les pourcentages ont été calculés à partir des statistiques fournies par la DRIHL en rapprochant le nombre d'ajournements au nombre de dossiers examinés par la commission sur la période 2008 au 30 juin 2010).

---

### *1.2.1.2. L'existence de documents de doctrine*

Le souci de la qualité de l'instruction est partagé par les différentes COMED. Le contenu des décisions n'a pas fait l'objet d'une véritable préparation en amont de la mise en place des COMED et elles ont ressenti, très tôt, à l'exception de la Seine-et-Marne et des Yvelines, la nécessité de définir et d'élaborer assez rapidement un document de référence qui serve aussi bien au service instructeur (comme aide à l'instruction) qu'à la commission elle-même.

Ces documents présentés sous des formes et des intitulés très différents : « Éléments de jurisprudence de la COMED » en Essonne, « Synthèse (non exhaustive) de la jurisprudence du tribunal administratif de Versailles » dans les Hauts-de-Seine, « Principes de fonctionnement et référentiel de la COMED » dans le Val-de-Marne, « Document de consolidation des décisions prises par la commission en Seine-Saint-Denis » « Glossaire DALO à usage interne des instructeurs » dans le Val-d'Oise ont résulté de l'expérience acquise au fil du temps et des débats au sein des commissions, de l'analyse de la jurisprudence administrative et de la prise en compte, depuis sa diffusion, du guide des bonnes pratiques. L'objectif de ces référentiels, au-delà de l'application de la loi, est d'assurer une équité entre les requérants.

Ces documents utiles peuvent être généralisés et améliorés dans un cadre plus large que le seul département : mais, pour être effective, la coordination doit résulter d'une démarche de concertation respectueuse de l'environnement propre à chaque commission.

Cette coordination est possible car la situation actuelle ne se caractérise pas, pour l'essentiel, par des divergences fondamentales, ni irréconciliables de doctrine mais par des interprétations indépendantes de problématiques posées de manière assez proche : le travail le plus important porte sur les éléments de doctrine non-stabilisés évoqués ci-après de manière non-exhaustive (cf. partie I.C).

De manière générale les COMED prévoient dans l'année des séances consacrées à la doctrine qui ont lieu soit avant, soit après l'examen des dossiers, soit dans le cadre de séances spécifiques, ce qui met bien en évidence que des précisions sont encore et toujours nécessaires.

Le souhait d'harmoniser les pratiques a été énoncé à maintes reprises par différents acteurs du dispositif.

Mais le souci d'harmoniser la doctrine sur un plan régional n'a pas constitué une priorité, car les COMED ont d'abord cherché à assurer la cohérence et la continuité de leurs propres décisions : pour autant elles n'y sont pas hostiles et, au contraire, souhaitent que les échanges au niveau régional soient plus fréquents et plus orientés sur les questions de fond que sur les analyses statistiques de leur activité et de leurs décisions.

Au regard de l'état actuel de la formalisation des principes guidant leurs pratiques, cette évolution est indispensable.



---

*1.2.1.3. Les moyens humains affectés au dispositif DALO, très variables, ne permettent pas toujours d'assurer un même niveau de qualité d'instruction*

La nature des services instructeurs n'est pas homogène en Ile-de-France, même si on constate que dans un certain nombre de cas, l'ADIL prennent peu à peu le relais des CAF qui ne souhaitent plus assurer cette mission (cf. ci-dessus). L'instruction, confiée au réseau des ADIL d'Ile-de-France, pourrait être un facteur d'harmonisation partageant une vision de fait plus cohérente de l'instruction.

Par ailleurs, le nombre et les profils des agents affectés à l'instruction varient de façon très sensible d'un département à l'autre ce qui peut expliquer des disparités dans la qualité de l'instruction (des effectifs très faibles en Seine-et-Marne et l'Essonne notamment).

Dans certains cas, la carence en personnel rend incontournable le recours aux vacataires, ce qui fragilise grandement le dispositif. En fait, chaque vacataire est opérationnel peu de temps (cf. ci-dessus).

L'amélioration de la qualité de l'instruction n'est pas compatible avec le système de vacances qui démontre son inefficacité.

*1.2.1.4. Un facteur de complexité : la multiplicité des intervenants*

Les secrétariats des commissions, les services instructeurs sont en relations avec la CAF (lorsqu'elle n'est pas elle-même service instructeur), avec le service des étrangers, celui des expulsions, mais également avec les services du conseil général.

Les services instructeurs sont par ailleurs amenés à solliciter les professionnels du logement et de l'hébergement ainsi que les services sociaux des communes (le service logement, le service communal d'hygiène et de santé (SCHS), les bailleurs sociaux (organismes HLM), les responsables de foyers, les assistantes sociales du conseil général, les associations... (cf. ci-dessus).

La mise en application de la loi DALO met en exergue une série de dysfonctionnements dans l'application des textes réglementaires qui créent des disparités dans le traitement des dossiers, notamment en ce qui concerne l'habitat insalubre. Malgré l'existence des dispositifs légaux ou réglementaires, les problèmes ne sont pas réglés car la mise en œuvre des textes n'est pas toujours effective, ni suivie, ce qui complique le travail de l'instructeur et de la COMED et peut donner lieu à des traitements différents suivant les commissions.

---

Les services instructeurs se réfèrent à la législation sur le logement social et sollicitent de nombreux interlocuteurs. La qualité et la rapidité de leur réponse divergent d'un département à l'autre. Le contexte local étant diversifié (Paris, petite couronne et grande couronne et même au sein de ces sous-ensembles) les relations entre les services sont de fait contrastées d'un département à l'autre.

L'articulation entre le travail des différents services, la répartition des tâches n'étant pas fixée dans un schéma-type d'organisation, les situations sont très différentes et la répartition des tâches n'est pas toujours équilibrée ni très claire.

### **1.2.2. Les COMED souhaitent encore améliorer la qualité des renseignements dont elles disposent pour prendre des décisions en meilleure connaissance de cause**

#### *1.2.2.1. Des sources d'information insuffisantes*

Les services instructeurs alimentent le logiciel DALORIF (remplacé par COMDALO). Il est également utilisé comme source d'information pour vérifier s'il n'y a pas de double demande.

Ils utilisent également les informations issues de CAF PRO et des fichiers de la demande de logement.

Néanmoins ces informations demeurent insuffisantes et on constate un déficit d'information particulièrement problématique sur trois points :

#### 1) Décence et insalubrité

Dans certains cas, les enquêtes sont demandées aux autres services de l'État - DASS, préfecture (arrêté du préfet), préfecture de police,- ou aux collectivités territoriales - arrêté du maire, rapport des services de la mairie : hygiène, logement urbanisme -. Lorsque les informations sont insuffisantes ou si les services sollicités n'apportent pas de réponse, il peut y avoir recours à de la sous-traitance. Ces enquêtes techniques sont confiées à des prestataires externes dans l'Essonne (PACT-ARIM), dans les Hauts-de-Seine (SERVEX-AADENA 78), en Seine-Saint-Denis (VERITAS) et dans le Val-d'Oise (Habinser). Le département du Val-de-Marne envisage également une sous-traitance dans ce domaine.

Le dispositif DALO agit comme un révélateur de problèmes touchant à l'indignité et à l'insalubrité, il révèle des cas jusqu'ici inconnus des services. Comme il pourrait créer ou alimenter des filières de marchands de sommeil, il est indispensable de rapprocher les informations DALO de celles sur les procédures d'expulsion et d'insalubrité.

---

Les COMED lorsqu'elles ont à statuer sur des demandes motivées par l'insalubrité du logement dont elles ne sont pas en mesure d'apprécier le fondement justifié ou non sont en difficulté.

## 2) Ressources des demandeurs

Les CAF, en qualité de service instructeur, ont un accès plus large aux informations concernant les requérants. Les départements qui ont changé de prestataires (CAF-ADIL) craignent de perdre bon nombre de renseignements utiles. En effet CAFPRO ne permet qu'un accès limité à la base de données de la CAF et ne fournit pas, par exemple, le détail des prestations. Certains départements bénéficieraient d'un accès plus large à la base de données que d'autres (gradation dans les profils).

CRISTAL procure ces éléments importants qui permettent de connaître l'origine des ressources dont bénéficient les requérants mais seuls les agents CAF y ont accès.

Il est important d'harmoniser les pratiques et que les COMED disposent d'éléments suffisamment complets pour prendre une décision en meilleure connaissance de cause.

## 3) Conditions d'occupation des logements actuels des requérants (sur-occupation et comportement social)

Dans certains cas, les renseignements sont demandés aux autres services de l'État ou aux collectivités territoriales, dans d'autres cas des enquêtes sont sous-traitées auprès de prestataires externes dans le cadre de marchés (enquêtes sociales en Seine-Saint-Denis).

S'agissant de la sur-occupation, deux types d'information sont à mettre en relation : la composition de la famille et la surface du logement. Concernant la composition familiale, la CAF peut fournir ce type d'information qui peut ainsi être rapprochée de la déclaration du formulaire. Quant à la surface du logement elle ne figure pas toujours sur le bail, document le plus généralement demandé. De ce fait cela justifie, en cas de doute, une visite des locaux occupés voire une enquête sociale (notamment lorsqu'il y a des personnes handicapées, le problème n'étant pas nécessairement un problème de sur-occupation stricto sensu mais d'accessibilité ou de cohabitation).

Le nouveau questionnaire est plus complet et plus précis et facilitera de fait le travail des instructeurs, mais les COMED souhaitent pouvoir mieux apprécier la situation sociale, la réalité des ressources et l'effectivité des démarches préalables des requérants.

La place importante faite au déclaratif, voulue par le législateur pour imposer des instructions des demandes dans des délais correspondants à la nécessité de traiter des dossiers urgents, rend indispensable le recoupement des données pour statuer de manière équitable. L'hétérogénéité des contrôles des déclarations peut être une explication aux différences d'appréciation des COMED.

Le principe du déclaratif peut être en effet source d'erreur ou de fraude (revenus non intégrés, composition incomplète de la famille...), il est donc important que le service instructeur dispose d'informations fiables permettant d'opérer des vérifications et de

---

compléter le dossier bien souvent partiellement renseigné. On s'aperçoit que dans bon nombre de cas, les formulaires sont mal remplis ou mal compris.

La source principale permettant des contrôles étant les informations de la CAF, un accès très large, comme indiqué ci-dessus, est particulièrement nécessaire. On constate également que l'instruction des recours présentés par des personnes venant d'un autre département est plus difficile et produit des dossiers moins précis. CAFPRO fournit uniquement les données du département.

Alors que pour le demandeur, le système du numéro unique est une garantie d'enregistrement de la demande et de neutralité, le « numéro unique » ne fonctionne pas de façon satisfaisante. A de nombreuses reprises des incohérences ont déjà été signalées. Ce système connaît aujourd'hui encore des difficultés.

L'amélioration de l'instruction passe nécessairement par une connaissance plus approfondie :

- de la demande, par le biais de la mise en place d'un dispositif régional pour l'Ile-de-France de fichier de la demande, partagé par l'ensemble des acteurs ;
- du requérant : par un accès plus ouvert aux données de la CAF ;
- des démarches préalables par une collaboration plus étroite avec les principaux intervenants. La création de la DRIHL et celle des DDCS devraient aider en cela.

#### *1.2.2.2. Les recours hébergement : une spécificité plus marquée dans le cadre d'une évolution inquiétante*

##### 1) Des instructions différentes d'un département à l'autre

La spécificité et la variété de l'instruction des demandes d'hébergement au titre du DAHO dans chaque département est fortement marquée.

Dans les Yvelines, cette instruction est confiée à une entité différente de celle compétente pour les demandes de logement (CAF). L'association ACR traite les dossiers hébergement. L'association ACR gère par ailleurs le 115 dans le département.

De manière différente et à des degrés divers, les pôles sociaux des DASS sont généralement assez impliqués dans la phase d'instruction (hormis en Seine-et-Marne mais la DASS est « plus présente » en COMED). Ils sont sollicités par le service instructeur et répondent soit directement, soit par le biais de documents écrits faisant part des remarques et observations (tableau commenté adressé au service instructeur en Seine-Saint-Denis). Ils fournissent en commission, lors de la présentation du dossier par le service instructeur, les informations qu'ils ont recueillies (dans le Val-d'Oise la DASS

---

apporte les éléments complémentaires en COMED après examen des situations en pré-commission).

Les pôles sociaux des DASS ne réalisent pas d'enquête directe mais recueillent généralement des informations auprès des gestionnaires du 115 et des structures d'hébergement (dans certains cas les associations siégeant en commissions jouent ce rôle). A noter que dans les Yvelines, l'ACR (en charge uniquement du DAHO) réalise les enquêtes, cela fait partie de l'instruction.

Le faible effectif des DASS ne leur permet pas de réaliser en direct d'analyse sociale.

Les DASS relèvent souvent la difficulté et la fragilité d'un système qui repose sur du déclaratif. Les démarches préalables font l'objet d'une attention particulière. Il est nécessaire de retenir des dossiers qui «font preuve» ou justifient que les requérants ont déjà sollicité réellement un ou plusieurs lieux d'hébergement.

Les éléments fournis ci-dessus correspondent à la situation observée d'avril à juin mais aujourd'hui ces pôles sociaux DASS sont intégrés aux services hébergement/logement ce qui aura des conséquences sur leurs modes de fonctionnement.

## 2) Une augmentation préoccupante des demandes au titre du DAHO

La croissance du volume des recours « hébergement » suscite l'inquiétude.

En 2008 on comptait en Ile-de-France 3 651 recours déposés au titre de l'hébergement.

En 2009 le nombre est passé à 5 228 et pour le seul 1er semestre 2010 il est déjà de 3 529 recours.

La progression entre 2008 et 2009 a été de plus de 43 % en Ile-de-France.

Entre 2009 et 2010 l'évolution est de 35 % (si l'on prend comme repère le 1er semestre) mais lorsque l'on sait que les recours affluent particulièrement de septembre à décembre, il est à craindre que l'augmentation soit de même ampleur que l'an dernier voire davantage.

En cumul sur la période 2008 à mi 2010, le poids des recours hébergement représente près de 10 % du nombre total de recours déposés. Il est à noter qu'en 2008 les recours hébergement représentaient près de 8 % (7,9 %) par an du nombre total de recours déposés cette année là, en 2009 le pourcentage avoisine les 10 % (9,7 %) et en 2010 le chiffre est de 12 % (11,9 %) du nombre total de recours déposés sur les six premiers mois de l'année.

Depuis l'origine, le département du Val-de-Marne est celui dans lequel il y a le plus grand nombre de recours au titre du DAHO, davantage même qu'à Paris (2 975 recours déposés au 30 juin). La préfecture explique le phénomène par des raisons « historiques » à savoir : forte proportion de demandeurs d'asile, une plateforme 115 qui

---

fonctionne bien (« victime de son succès »), un dispositif d'accueil des familles piloté par le conseil général qui est devenu plus restrictif.

La forte progression des demandes au titre du DAHO peut s'expliquer par les quelques éléments suivants :

- Une information insuffisante et mal comprise par des requérants

L'accueil des personnes souhaitant déposer un recours DALO ou DAHO peut paraître insuffisant : il y a peu de lieu d'accueil. Sauf à Paris où il existe un lieu d'accueil dédié aux demandeurs DALO, ce sont les services sociaux, les associations ou les antennes ADIL qui renseignent les requérants potentiels.

L'accès à l'information se limite le plus souvent à des brochures dans les guichets préfecture, DDE ou via internet (à noter que la « population DALO » n'est sans doute pas la plus concernée par ce média).

De ce fait, sans véritable accompagnement, un bon nombre de personnes non habituées au langage administratif et juridique, a une mauvaise compréhension des textes.

Pour certaines de ces personnes, il est difficile de faire la différence entre les vocables « hébergement » et « logement ». Outre l'ambiguïté des termes, les délais de réponse sur le caractère prioritaire et urgent des demandes d'hébergement étant sensiblement plus réduits que pour les demandes de logement, certains sont naturellement enclins à déposer un dossier de demande d'hébergement.

Cela explique le refus des propositions d'hébergement de certains requérants, car ce qui leur est proposé ne correspond pas en fait à leur attente.

Un effort important en matière d'information et de pédagogie paraît tout-à-fait nécessaire : ce point a été évoqué à plusieurs reprises dans le cadre de la mission.

- Le rôle des travailleurs sociaux, des assistantes sociales et des associations

Certains travailleurs sociaux inciteraient les demandeurs à déposer un dossier DAHO quand ces mêmes travailleurs sociaux ne disposent pas de solution pour régler leurs problèmes. Ils utiliseraient alors le dispositif comme « coupe file ».

Certaines associations « feraient déposer des dossiers » en nombre. Dans certains cas, leur rôle est moins clairement affiché mais il n'en est pas moins actif.

Les réactions des COMED à cette situation varient d'un département à l'autre : à Paris il y a des échanges entre ces associations et les représentants des associations à la commission. Dans l'Essonne, la commission a décidé d'auditionner une association ayant aidé plusieurs familles Roms à déposer simultanément des demandes d'hébergement au titre du DAHO.

- L'inadaptation du logement social classique à des situations non traitées par ailleurs

---

Le DALO met en évidence le nombre croissant de personnes qui ont besoin d'un accompagnement social et psychologique.

Ainsi, les commissions sont amenées à traiter des cas qui nécessitent des mesures spécifiques et adaptées à des situations complexes (femmes battues, personnes souffrant de troubles psychiatriques, asociaux, grands exclus...) et pour lesquels il n'existe pas de structure adaptée. Il en est de même des « retraités » pauvres, expulsés, suite à la chute de leurs revenus qui n'acceptent pas d'intégrer un CHRS et souhaitent trouver une structure d'accueil pérenne où ils puissent terminer leur vie.

Ces cas se multiplient. Il convient d'engager une réflexion sur les solutions envisageables concernant ces types de populations.

### 3) DAHO et vocation des structures d'hébergement à répondre à la grande urgence

Dans l'ensemble les DASS sont soucieuses de conserver aux structures d'urgence leur vocation. Elles veillent à maintenir, tant que faire se peut, un certain équilibre entre les places d'hébergement occupées au titre du DAHO et celles restant disponibles pour satisfaire les besoins de l'extrême urgence (certains départements se sont fixés des quotas : dans le Val-d'Oise par exemple, 50/50).

La mise en place des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) devrait permettre le décloisonnement des services qui travaillent sur le même champ, le renforcement des structures, mais surtout de pouvoir avoir ainsi des positions plus homogènes des différents services de l'État. En revanche, la concurrence entre les deux besoins devrait au contraire, avec le temps, être encore plus marquée.

Deux outils se mettent actuellement en place pour améliorer la prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées :

- le Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion (PDAHI) qui répond à la nécessité d'une meilleure programmation (planification territoriale de l'offre d'hébergement pour favoriser l'accès au logement sous l'égide du préfet de région)

- le Service intégré de l'accueil et de l'orientation SIAO (circulaire du 8 avril 2010) pour assurer une meilleure structuration au niveau local de l'offre d'hébergement et d'accès au logement». Il a pour vocation de simplifier les démarches d'accès à l'hébergement et au logement, de traiter avec équité les demandes, de coordonner les différents acteurs de la veille sociale et de l'accès au logement, de contribuer à la mise en place d'observatoires locaux ». Cette organisation doit être opérationnelle sur tout le territoire avant l'hiver prochain.

Le SIAO comprend deux pôles, un pôle urgence (qui s'appuiera vraisemblablement sur le 115) et un pôle insertion.

Compte-tenu des missions qui sont assignées au SIAO, il conviendra de préciser l'articulation future du dispositif DALO avec ce nouveau service. En tout état de cause,

---

s'agissant des places d'hébergement, il faudra fixer un quota pour répartir les places entre la filière classique et la filière DAHO.

### *1.2.2.3. Les publics concernés ne sont pas toujours les mêmes*

La participation à chaque COMED des huit départements, l'examen de dossiers individuels dans chacune d'elles et les entretiens conduits avec les différents partenaires nous permettent de conclure à l'existence d'une distribution différente (au sens statistique) des publics selon les départements.

On peut constater par exemple, des différences portant sur la taille des ménages (ce qui a un impact sur la typologie des logements nécessaires) ou leur niveau moyen de ressources (ce qui, dans toutes les COMED, a un impact sur l'appréciation de leur capacité à s'installer ou se maintenir dans un logement) : les recours en Seine-et-Marne concernent en majorité des ménages de petite taille, ayant majoritairement un salaire et originaire majoritairement de l'Union Européenne (rapport d'activité 2008).

En revanche, les requérants de Seine-Saint-Denis se caractérisent par un nombre élevé de grandes familles et de personnes handicapées (16 % des dossiers), par un niveau de ressources très faibles limitées aux revenus de transfert, et sont principalement issus de pays hors de l'Union Européenne.

Dans le Val-de-Marne, l'examen des dossiers fait apparaître un nombre significatif de requérantes célibataires, jeunes mères de famille originaires de pays hors de l'Union Européenne.

A Paris, à la différence de la Seine-Saint-Denis, beaucoup de requérants travaillent, mais leurs revenus sont insuffisants au regard du niveau des loyers, et pour eux, l'enjeu du logement à Paris est de pouvoir conserver leur travail dont les horaires sont souvent difficilement conciliables avec un trop grand éloignement.

De même, les requérants de Paris sont plus touchés que ceux des autres départements par l'effet de la résorption de l'habitat insalubre, par le nombre de congés pour reprise, par la sur-occupation suite au regroupement familial.

Enfin, existe à Paris un public de requérants âgés dont la situation est bien particulière (par exemple, suite à la récupération des loges de concierge).

L'attractivité de Paris constitue en elle-même un élément de différenciation avec les autres départements.



---

## **1.3. Des décisions fondées sur des bases insuffisamment coordonnées**

### **1.3.1. Le requérant dépourvu de logement**

La définition du requérant « dépourvu de logement » pose deux problèmes particuliers aux COMED :

**1.a** L'appréciation des effets de l'obligation alimentaire comporte des zones d'incertitude.

C'est le cas, par exemple, des jeunes couples hébergés chez leurs parents, ayant les ressources minimales pour obtenir l'attribution d'un logement et pour lesquels la plupart des COMED ont tendance à faire prévaloir l'obligation alimentaire sur la déclaration PU.

S'il n'est pas contestable que ces requérants ne sont pas sans toit, on peut toutefois se demander si la reconnaissance de l'obligation alimentaire ne présente pas parfois un caractère un peu extensif. Le caractère aléatoire de l'appréciation de l'obligation alimentaire est reconnu par les COMED elles-mêmes, y compris d'un dossier à l'autre.

**1.b** La question du statut de l'hébergement en hôtel peut donner lieu à des interprétations différentes selon que la COMED considère qu'il s'agit d'un hébergement par nature temporaire ou au contraire que son financement par le conseil général en fait une solution d'hébergement durable.

### **1.3.2. Le requérant menacé d'expulsion**

Pour ce qui concerne les requérants menacés d'expulsion, le seuil de déclenchement de la reconnaissance PU va du simple commandement à quitter les lieux jusqu'à l'autorisation du recours à la force publique.

L'examen au cas par cas contribue à diversifier les solutions retenues : sans méconnaître l'intérêt de bien prendre en compte la situation réelle du requérant au regard de la menace effective de l'expulsion, la doctrine gagnerait à être précisée.

Le guide des bonnes pratiques fournit une bonne analyse des difficultés que posent ces situations ainsi que la palette de réponses à la disposition de la COMED mais ne permet pas, à ce stade, d'éviter les écarts d'appréciation.

---

### **1.3.3. Les situations d'habitat indigne**

En matière d'habitat indigne la loi est très claire : quand un requérant DALO invoque l'insalubrité, avant le passage en commission le point doit être fait sur l'engagement ou non d'une procédure, sur l'état d'avancement des suites données à un arrêté s'il en a été pris un et une enquête doit être réalisée au cas où il n'y a pas de procédure en cours pour vérifier le fondement de la requête et engager s'il y a lieu, les procédures adéquates.

Tous les secrétariats et les services instructeurs des COMED connaissent ces textes comme les risques pris de conforter les marchands de sommeil et de libérer les bailleurs de leurs obligations de relogement en reconnaissant prioritaires et urgents des ménages dont le logement est insalubre. Les pages 17-28-29-34-35 du guide des bonnes pratiques, connues des secrétariats des commissions, sont très explicites sur le sujet.

Les difficultés concrètes rencontrées dans l'application de la réglementation les conduisent, néanmoins, à adopter des pratiques assez différentes d'une commission à l'autre, différences qui s'expliquent aussi par des contextes différents.

A Paris, même si des efforts très importants sont déployés pour résorber l'insalubrité, bon nombre de requérants au titre de l'insalubrité peuvent fournir la preuve de procédures diverses, engagées depuis fort longtemps, n'ayant jamais abouti ni au relogement ni aux travaux. La commission examine les dossiers au cas par cas. Elle est amenée à reconnaître prioritaires et urgents des demandeurs au titre d'une insalubrité avérée constatée depuis un délai très anormalement long. La commission s'efforce toutefois, chaque fois que cela paraît possible de le formuler comme une solution, de renvoyer vers l'application des textes ayant trait à la résorption de l'insalubrité. Les statistiques l'attestent : en 2009 sur les 12 156 dossiers ayant donné lieu à la délivrance d'un accusé de réception, 6,71 % invoquent l'insalubrité, ils ne représentaient que 2,24 % des dossiers déclarés prioritaires et urgents.

Il faut souligner que le nombre de dossiers auxquels pourraient être appliqués les textes sur le traitement de l'habitat indigne pourrait être sans doute plus important car les limites entre « locaux insalubres », « logement indécent », « locaux sur-occupés », « dépourvus de logement » ne sont pas évidentes pour les requérants : quand on squatte une cave, qu'on verse une indemnité sans bail pour une chambre délabrée, rentre-t-on dans la rubrique dépourvu de logement, logement insalubre ou local impropre à l'habitation ?

Dans la mesure où il se sait que le motif « insalubrité » n'est pas le plus efficace pour être déclaré prioritaire et urgent, le requérant cherche en toute logique à fonder sa demande sur un autre critère.

A Paris, en 2009, le motif « personnes dépourvues de logement », représente 40,37 % des motifs invoqués sur les formulaires des requérants à Paris et 46,78 % des motifs retenus pour les déclarés prioritaires et urgents.

---

En Seine-et-Marne, la commission veille à ce que les familles ne pâtissent pas de la lenteur des procédures à l'égard des bailleurs récalcitrants ou ne disposant pas des moyens pour financer les travaux nécessaires. Elle reconnaît prioritaires et urgents, au titre de l'insalubrité, des demandeurs de logement, sans attendre la fin des procédures relevant de l'insalubrité s'il y a urgence à trouver une solution à la situation sociale du requérant. Elle priorise cette préoccupation par rapport à l'utilisation intégrale des possibilités offertes par la législation sur la RHI. Le représentant de la DDEA note, toutefois, en séance, les situations sans pour autant tenir informée la commission des suites concrètes données en matière de procédures aux informations recueillies.

Dans l'Essonne, pour la plupart des dossiers dans lesquels le requérant motive sa demande par l'insalubrité, la commission renvoie l'examen du dossier à une séance ultérieure pour complément d'informations.

Au second examen, ce qui est déterminant dans la position adoptée par la commission c'est le calendrier de la procédure et son suivi rigoureux ou non. Si la procédure patine, la commission déclare prioritaire et urgent le relogement même si par ailleurs elle considère que le recours DALO doit être le dernier moyen à utiliser quand toutes les procédures normales ont échoué, et si le secrétariat de la commission veille bien à transmettre les dossiers relevant de l'insalubrité à l'ARS.

Le représentant des maires plaide souvent pour le non renvoi vers les procédures de lutte contre l'habitat indigne en raison de leur complexité d'application pour les élus locaux. Les autres membres de la commission sont à l'écoute de ses arguments compte tenu du fait qu'ils sont exprimés par le représentant de ceux qui doivent agir au titre du règlement sanitaire. La commission n'a pas de doctrine pour l'insalubrité autre que l'application normale du principe de subsidiarité de la procédure DALO assortie d'un examen au cas par cas des situations et de l'efficacité concrète ou non des procédures engagées.

Dans un courrier du 19 octobre 2009 adressé à M. Benoist Appar, M. Xavier Pats, président de la commission de médiation des Hauts-de-Seine indiquait : « j'ai pu constater qu'un pourcentage de l'ordre de 30 % des recours pour lesquels une décision de priorité et d'urgence est prise par la commission le sont en raison des seuls motifs d'indécence, d'insalubrité ou du caractère impropre à l'habitation de la résidence du requérant, et ceci, sans compter les multiples différends à propos des surfaces ».

Il plaide pour un permis de louer, annexé au bail, établi par un homme de l'art, attestant notamment de la salubrité du logement, en faisant la comparaison avec ce qui existe dans l'automobile, avec l'obligation du contrôle technique des véhicules anciens.

Dans ce département, de manière quasi systématique (c'est-à-dire sauf dans le cas de squat ou d'occupation sans titre) sont déclarés prioritaires et urgents les requérants dont le logement fait l'objet d'un arrêté « jugé ancien ». Il en est de même en cas de recours, lorsque l'insalubrité est avérée, sans qu'il y ait eu d'arrêté, si le manque de réaction du bailleur est patent, a fortiori si, à ce constat, s'ajoutent également d'autres motifs « limites » de sur-occupation ou de délais, sans que pour autant, « en théorie », l'un des critères exposés ne soit à lui seul suffisant pour déclarer le recours prioritaire et urgent.

---

En Seine-Saint-Denis, un document de travail spécifique à l'insalubrité a été élaboré dès la mise en application de la loi, eu égard aux nombreuses situations sur le territoire. Il a été pensé avec le double souci de répondre au mal logement, et celui de ne pas entraver le fonctionnement des dispositifs légaux de lutte contre l'habitat indigne.

Ainsi, pour résumer, une saisine au titre du cas n°4 (insalubrité...) sera traitée de la manière suivante, après échange avec les services de l'ARS :

- si l'adresse est connue des services, l'ARS répond sur l'état d'avancement de la procédure

arrêté sur le point d'être pris → rejet au titre du DALO

travaux en cours → rejet au titre du DALO

arrêté ancien non exécuté → éligible DALO (car échec des procédures de droit commun).

- si l'adresse n'est pas connue des services de l'ARS : visite du SCHS ou enquête technique.

Dans le Val-de-Marne, est déclaré prioritaire et urgent le ménage dont le logement a été déclaré insalubre s'il y a défaillance du propriétaire et de la commune pour se substituer au propriétaire.

Dans le Val-d'Oise, la doctrine de la commission est qu'en cas d'insalubrité irrémédiable ou d'arrêté de péril, le requérant doit être relogé en dehors du DALO comme le rappelle le guide des bonnes pratiques, dans son annexe 3 « articulation des procédures insalubrité et DALO » en utilisant le nouvel article L. 54-3-3 du code de la construction et de l'habitat. Elle considère également que les obligations de travaux en cas d'insalubrité réparable doivent être effectives avec substitution éventuelle de la collectivité au propriétaire défaillant.

En dépit de l'affirmation de ces principes, on constate qu'en 2009 7,41 % des requérants avec accusé de réception invoquaient l'insalubrité et que ce critère motivait 8,08 % des qualifications « prioritaires, urgents ». Les chiffres s'expliquent par le souci de prendre en compte les conséquences de l'application de ces principes aux situations individuelles.

Le président de la COMED du Val-d'Oise a manifesté sa perplexité sur la conduite à tenir quand après avoir constaté la multiplicité des requérants donnant la même adresse et invoquant l'insalubrité, l'ARS renvoie au respect du règlement sanitaire départemental dont le suivi relève du maire et non de sa compétence.

Il n'a pas interprété cette réponse comme un encouragement à « sortir » de la procédure DALO tout ce qui semble relever de la procédure « lutte contre l'insalubrité ». Il faut préciser que dans le Val-d'Oise, l'ARS s'implique et veille, semble-t-il plus qu'ailleurs, à la bonne coordination des procédures.

---

En résumé, les commissions, même si elles affichent des positions de principe claires de recours prioritaire aux procédures de lutte contre l'insalubrité, sont conduites à ne pas les appliquer pour prendre en compte les situations particulières inextricables des requérants en raison de la complexité, de la diversité et du manque de lisibilité des procédures pour le non spécialiste.

#### **1.3.4. Les situations de sur-occupation**

Les recours relevant du critère de la sur-occupation représentent un volume significatif pour toutes les COMED, mais plus particulièrement à Paris.

Les principales sources de divergences portent d'une part, sur le type de justificatifs demandés aux requérants et sur les contrôles effectués pour vérifier l'information, d'autre part sur l'application plus ou moins stricte du barème de sur-occupation (sur-occupation manifeste ou prise en compte de la typologie du logement, de la composition de la famille, de l'état de grossesse dans le décompte du nombre d'occupants).

En outre, la situation des bénéficiaires d'une aide de la CAF au logement dérogatoire aux normes de peuplement, qui ne sont pas reconnus par les COMED, dans la plupart des cas, comme en sur-occupation pose un problème spécifique de cohérence.

#### **1.3.5. Les recours hébergement**

Pour les recours hébergement, les COMED apprécient différemment les conséquences de la prise en charge par le 115, soit qu'elles considèrent ou non que cette prise en charge constitue un préalable indispensable à une attribution DAHO, au titre des démarches préalables, soit qu'elles considèrent ou non qu'un hébergement par le 115 constitue une solution d'hébergement qui ne justifie pas une attribution au titre du DAHO.

#### **1.3.6. Le regroupement familial**

Les modalités de prise en compte du regroupement familial autorisé apparaissent imparfaites aux COMED.

Elles se réfèrent à la situation du requérant au moment où elles statuent sur le recours, c'est-à-dire sans préjuger d'un éventuel regroupement familial ultérieur, alors que les attributions de logement n'interviendront que sur la base d'une famille regroupée : il y a donc peu de chance que la décision PU soit effective dans des délais raisonnables.

---

Par ailleurs, la pratique varie d'une COMED à l'autre lorsqu'une partie de la famille du requérant n'est pas en situation régulière : certaines COMED retiennent une composition familiale qui ne tient pas compte de la situation régulière ou non des personnes, et d'autres qui retiennent une composition familiale strictement limitée aux personnes en situation régulière.

Le rapport d'activité 2009 de la COMED de Seine-et-Marne pointe la difficulté à traiter « la situation des couples de nationalité étrangère lorsque l'un d'eux, le demandeur est en situation régulière, alors que l'autre ne l'est pas ».

### **1.3.7. La réorientation vers l'hébergement**

Les pratiques de réorientation vers l'hébergement divergent plus ou moins fortement selon les COMED.

La problématique globale de l'hébergement pèse de plus en plus sur le fonctionnement des COMED de l'Ile-de-France pour de multiples raisons : le nombre de recours hébergement augmente plus vite que le nombre de recours logement, les solutions d'hébergement sont à la fois insuffisantes en quantité et parfois inadaptées (peu de capacité de prise en charge des familles par exemple) pour répondre aux besoins, le recours DAHO est de plus en plus considéré comme la procédure de droit commun par les gestionnaires de structures d'hébergement, ce qui contribue sans doute à la progression de nombre de recours et à la réduction du nombre de places offertes aux autres publics prioritaires (par exemple, les femmes battues), enfin l'articulation avec les outils de programmation et de coordination tels les PLH ou les PDALPD ne produit pas d'effets perceptibles.

La réorientation des recours logement vers l'hébergement par les COMED s'inscrit dans cette problématique générale d'engorgement des dispositifs d'hébergement, c'est-à-dire qu'elle se heurte à la capacité réelle de ces dispositifs à accueillir les requérants réorientés, soit par manque de places, soit par refus des intéressés.

La réorientation des demandes de logement vers l'hébergement résulte de l'étude au cas par cas, la majorité des COMED ne se fixant pas de règles générales pour définir les conditions dans lesquelles un requérant peut être considéré comme apte ou non à entrer et se maintenir dans un logement.

Les pratiques des COMED sont assez proches des critères de réorientation posés par la COMED de Seine-Saint-Denis dans son document de consolidation des décisions qui précise que « peut être requalifié en hébergement un recours logement déposé par un ménage en situation de dette locative lourde, et ne disposant que de ressources faibles (minima sociaux), et nécessitant un accompagnement social global.»

Seule la COMED des Hauts-de-Seine systématise cette pratique en réorientant vers l'hébergement tous les requérants menacés d'expulsion et dont la dette locative est

---

significative. Les sur-endettés expulsés ont, de fait, dans ce département, peu de possibilité d'accès au DALO.

La COMED considère que la réorientation est une manière d'éviter le « rejet sec » de la demande par les bailleurs, à ses yeux inévitable et donc d'offrir une solution même imparfaite à un public en grande difficulté d'accès au logement.

D'après les chiffres fournis par la COMED elle-même, 80 % des réorientés ne répondent pas à l'offre qui leur est faite, démontrant ainsi l'inadaptation de la solution qui leur est proposée à leur attente.

D'une manière générale, la réorientation vers l'hébergement est plus motivée par la crainte que les requérants n'obtiennent pas satisfaction dans le secteur locatif social, que par le seul intérêt que pourraient présenter pour certains d'entre eux les compétences d'accompagnement social ou d'insertion.

Néanmoins, la réorientation est considérée comme utile par de nombreux acteurs de terrain. Les positions critiques exprimées sur ce point par certaines associations ne semblent pas unanimement partagées par les représentants des associations siégeant dans les COMED.

Cette pratique conduit à traiter de la même manière des requérants dont la situation, le profil et les perspectives sont en réalité différents. Elle révèle en particulier l'existence d'une catégorie de requérants aux ressources, durablement ou temporairement trop faibles pour accéder pratiquement à un logement social et pour lesquels un accompagnement social n'est pas une nécessité (salarié à temps partiel, retraité pauvre...).

La réorientation des demandeurs de logement vers l'hébergement rencontre une certaine opposition, voire contestation, de la part des DASS. Réorienter les ménages endettés vers des CHRS n'est pas de leur point de vue la solution la mieux adaptée car, d'une part, ces familles ne nécessitent pas toutes un accompagnement social et, d'autre part, elles vont soit rester dans l'hébergement et «geler» ainsi des places, soit elles vont au contraire refuser cette forme de relogement qui ne correspond pas à la demande qu'elles ont formulée et cela sera source de contentieux.

En fait le dilemme des COMED est de prioriser soit la volonté d'aboutir à une « solution concrète qui fonctionne », soit le respect à la lettre de la loi. Certaines COMED privilégient l'une ou l'autre avec le même souci de défendre les intérêts des ménages requérants : à Paris il n'y a pas de réorientation de demande de logement vers l'hébergement alors qu'il y en a un nombre assez important dans les Hauts-de-Seine.

Aucune solution adaptée ne peut leur être proposée.

---

### **1.3.8. La notion de logement adapté**

La notion de logement adapté suscite des interrogations dans la mesure où les premières décisions de justice donnent à ce concept une définition plus restrictive que celle envisagée par les COMED.

De ce fait, leurs décisions ont tendance à ne plus simplement rechercher à éviter l'inadaptation manifeste du logement à la situation du requérant mais privilégient la combinaison de critères incontestables (proximité du lieu de travail ou de recherche d'emploi, de scolarisation des enfants, d'environnement familial et social, accessibilité au réseau de transport public).

Irréprochables sur le plan des principes, ces décisions sont sans doute plus aléatoires dans leur application effective compte-tenu de la réalité du marché du logement en Ile-de-France et relativisent la notion d'urgence propre au DALO.

Par crainte de voir leur décisions contestées, les COMED fléchissent parfois la localisation de leurs décisions sur des zones géographiques étroites et peu nombreuses, avec le risque plus grand de ne pas pouvoir déboucher dans la pratique sur une attribution effective.

La caractérisation de l'offre de logement dans les décisions de chaque COMED est en conséquence assez disparate tant en ce qui concerne la typologie que la localisation suggérés.

En outre, il arrive que des requérants ayant obtenu non seulement une décision favorable de la COMED mais aussi une proposition de logement de la part d'un bailleur, refusent l'offre qui leur est faite.

Les COMED s'interrogent sur le point de savoir si ces requérants doivent faire ou non l'objet de propositions supplémentaires par le préfet et dans quels délais la décision de la COMED épuise ses effets en leur faveur après plusieurs refus de leur part.

La préfecture des Yvelines, par exemple, fait deux voire trois propositions de logement adapté puis, si aucune suite n'est donnée par le requérant, l'informe par lettre que son dossier est classé.

### **1.3.9. Le délai anormalement long**

L'appréciation du délai anormalement long reflète l'une des difficultés d'application du dispositif DALO en Ile-de-France.



---

En effet, les COMED considèrent que l'ancienneté de la demande de logement ne fonde pas à elle seule le caractère incontestable de l'urgence.

De plus, le délai de trois ans, durée identique dans tous les départements, au delà duquel l'attente devient anormalement longue, semble avoir été fixé indépendamment des différences qui peuvent exister entre les marchés locaux du logement, par exemple entre Paris et les autres départements ou entre la première et la deuxième couronne.

Le décalage de fait entre ce délai uniforme et la réalité de la durée d'attente telle qu'elle ressort des dossiers de recours conduit en pratique les COMED à ne retenir que rarement ce seul critère pour rendre des décisions PU mais à apprécier s'il est associé à un autre motif relevant des critères DALO.

Néanmoins, le délai anormalement long est retenu, parfois seul, s'il est associé à la perspective d'un taux d'effort très élevé résultant d'une baisse prévisible du niveau de ressources qui risque de conduire à une expulsion.

Seule la COMED du Val-de-Marne porte le délai anormalement long de trois à cinq ans, au motif que la durée règlementaire n'est pas cohérente avec la situation du logement sur le département.

### **1.3.10. Les démarches préalables**

La prise en compte des démarches préalables est un exercice délicat pour les COMED et l'appréciation des situations au cas par cas ne doit pas faire obstacle à l'émergence nécessaire de pratiques convergentes : toutes les COMED luttent contre la progression de la simultanéité des démarches, aussi bien pour les recours hébergement que logement.

Elles y voient un risque justifié de banalisation du recours DALO et sa consécration progressive comme voie de droit commun pour l'accès à l'hébergement et au logement.

C'est sans doute dans le secteur de l'hébergement que ce risque est le plus avancé puisque les opérateurs de ce secteur encouragent les personnes en demande d'hébergement à déposer un recours DAHO au moment où elles entament leur recherche.

En effet, les délais assez rapides de traitement de ces recours donnent un avantage certain aux demandeurs qui agissent ainsi.

Pour les recours logement, l'examen des dossiers de recours comme la participation aux réunions des COMED nous ont permis de constater que le phénomène de simultanéité des dépôts de demandes de logement et de recours DALO est avéré, significatif et sans doute en progression.

---

Face à cette situation, les COMED réagissent en ordre dispersé : la nature même des démarches préalables prises en considération, le délai qui s'est écoulé depuis leur enclenchement (de six mois à trois ans), le contrôle de la régularité de leur renouvellement périodique constituent autant d'éléments qui font l'objet de pratiques différentes et non coordonnées.

### ***1.3.11. Les demandes de changement de logement au sein du parc social***

D'une manière générale, les COMED ne déclarent pas P.U. les demandes de changement de logement au sein du parc social lorsqu'elles correspondent à une simple amélioration du confort et quelque soit leur légitimité au regard par exemple de la composition de la famille.

Elles considèrent qu'il s'agit d'une question relevant des relations entre les bailleurs et leurs locataires. Certaines d'entre elles saisissent les bailleurs concernés sur chaque dossier en l'invitant à examiner la demande du locataire. Les autres se contentent de rejeter le recours.

Les divergences d'appréciation entre les COMED proviennent du fait que ce type de demande est le plus souvent combiné avec d'autres critères d'éligibilité au DALO dont la prise en compte ou non relève totalement de l'examen au cas par cas.

---

## **2. Les commissions de médiation d'Île-de-France doivent clarifier leurs règles d'instruction et de décision pour assurer l'égalité de traitement et éviter que le DALO ne devienne un dispositif de droit commun**

Nos principales préconisations sont les suivantes :

### **2.1. Améliorer l'animation des différents réseaux**

La cohérence du fonctionnement des huit commissions passe par une nette amélioration de l'animation des réseaux, à tous les niveaux, afin de permettre d'une part des débats sur les points de doctrine qui font encore l'objet de discussions ou de traitements différents d'un département à l'autre, d'autre part des échanges d'expériences et de points de vue sur le fonctionnement des commissions :

-les présidents de commission sont actuellement réunis selon une fréquence aléatoire, et essentiellement pour faire un point statistique. Ils demandent tous des réunions plus fréquentes et plus régulières, avec un ordre du jour dont ils auraient en partie la maîtrise, portant sur des sujets de fond

-les secrétariats de commission sont réunis régulièrement ; ils devraient être accompagnés par les services instructeurs

-les services instructeurs (ADIL, CAF, ...) ne sont jamais réunis ; la DRIHL pourrait conventionner avec l'ANIL pour assurer l'animation de ce réseau important, et mettre en place des réunions régulières d'information des dernières politiques et d'échange d'expérience

-les membres des commissions n'ont jamais été réunis ; il serait sans doute judicieux de leur proposer une journée par an de formation/débat, permettant entre eux, élus, associations, représentants de l'État, de confronter leurs pratiques et trouver des pistes d'amélioration. En effet, nous avons pu constater dans chaque commission la richesse des débats, due aux profils et aux provenances différents des membres ; toutefois la discussion est restreinte au cadre départemental, il est évident que son élargissement régulier à un niveau régional ne pourra qu'être source d'enrichissement supplémentaire.

---

## 2.2. Avoir un schéma d'organisation de référence

Il a été constaté que les commissions ont été mises en place dans l'urgence au 1er janvier 2008 pour répondre aux impératifs de la loi ; malgré tout le travail effectué, et notamment la mise en place du guide des bonnes pratiques, il est maintenant nécessaire que la DRIHL, mise en place au 1er juillet 2010, engage une réflexion pour mettre en œuvre un schéma d'organisation :

- Mise au point d'un référentiel de tâches dont les principaux axes structurant pourraient être :

- l'accueil physique ou téléphonique du public
- la réception et l'enregistrement des dossiers
- la vérification de la recevabilité
- l'instruction
- les demandes complémentaires aux services
- les enquêtes complémentaires
- l'élaboration de la fiche d'instruction
- l'élaboration de l'ordre du jour de la commission et du tableau des dossiers présentés
- la réunion de la commission
- la notification des décisions
- le traitement des contentieux

- Élaboration d'une évaluation commune du temps à passer par tâche selon la nomenclature des tâches définies au paragraphe précédent.

- En cas de sous-traitance, élaboration d'une mercuriale des prix.

- Définition d'un contenu unique de la manière dont doit être identifié un dossier irrecevable ou inexploitable, et préciser la façon de les traiter en commission : par exemple en fournissant la liste des requérants préalablement à chaque commission à tous les membres, de façon à ce qu'ils puissent le cas échéant identifier ceux sur lesquels ils ont travaillé.

- Recours à du personnel permanent

- 
- revoir la répartition des tâches entre ce qui est assuré par l'État et les prestataires de service afin que toutes les tâches pérennes prises en charge par l'administration soient réalisées par du personnel permanent
  - prévoir dans les budgets de sous-traitance les montants nécessaires pour assurer aux prestataires qu'ils pourront payer les indemnités de licenciement de leurs CDI au cas où ils n'assureraient plus cette prestation.

- Mise en place d'un cadre type de présentation des dossiers en commission, de façon à ce que les membres de toutes les commissions puissent disposer de l'ensemble des éléments leur permettant d'obtenir les renseignements nécessaires à leur participation active et pertinente aux débats ; ces tableaux, détaillés et totalement renseignés, doivent parvenir à chaque membre au moins une semaine avant la réunion de la commission.

- Mise en place avec les bailleurs sociaux d'une convention sur la gestion des demandes de changement de logement à l'intérieur du parc social, de manière à ne pas encombrer les commissions par des demandes simples relevant normalement des relations bailleurs/locataires.

- Recoupement des informations :

- le retrait des CAF de leur rôle de service instructeur va appauvrir la qualité des renseignements, les éléments fournis par le logiciel CAFPRO étant moins complets et moins précis que ceux dont ces services disposaient ; il convient d'unifier les modalités de recoupement des informations sur les situations sociales, familiales, et les ressources des requérants. L'apport des CAF, est fondamental pour une connaissance parfaite des familles, de leurs ressources. Leur retrait en tant que services instructeurs nécessite la mise en place d'un système aussi performant, que n'apporte pas CAFPRO.
- il est nécessaire d'autoriser le recoupement des fichiers et d'en informer les requérants.

- Meilleure coordination des services de l'État :

- veiller à ce que les services de l'État en département participent réellement aux réunions, avec des instructions claires, et un discours cohérent : une réunion préparatoire aux commissions, sous l'autorité des services préfectoraux, hors la présence du président de la commission, est de nature à permettre cette cohérence. Veiller à ce que les services de l'État qui siègent aux commissions fassent systématiquement le lien avec la mise en œuvre des politiques publiques dans leurs propres services.
- améliorer la prévention des expulsions en cas de recours à la procédure DALO à ce titre.

---

## **2.3. Mieux articuler l'examen des recours DALO et la lutte contre l'habitat indigne**

- 1) Établissement d'un cahier des charges type pour les marchés « diagnostic technique » avec tarif de référence.
- 2) Sélection dans chaque département d'un prestataire chargé d'établir les diagnostics techniques. Il pourrait être envisagé l'intervention du CETE d'Ile-de-France.
- 3) Suivi dans les fichiers de la CAF des logements dont les locataires ont été identifiés comme relevant des procédures contre l'insalubrité ou l'indécence.
- 4) Mise au point d'un programme de formation-action des services instructeurs et des membres des commissions de médiation DALO à partir de cas proposés par les commissions qu'ils ont eu à examiner.
- 5) Désignation dans les représentants de l'État aux commissions de médiation DALO d'un agent de l'ARS spécifiquement chargé du suivi des dossiers examinés dans le cadre du DALO, ayant pour fondement de la requête l'insalubrité.
- 6) Limiter les besoins de relogement en favorisant l'auto-réhabilitation-informer les opérateurs du logement social et très social des procédures en cours (cf. rapport sur la production de logements sociaux en diffus du CGEDD n°007071-01 pages 34 à 39).

## **2.4. Participer à l'élaboration d'une jurisprudence de référence**

- 1) Certains départements ont noué des relations avec les magistrats des tribunaux administratifs en charge des recours DALO, d'autres pas : nous préconisons de généraliser cette pratique qui permet de prendre en considération de façon optimale les éléments de jurisprudence.
- 2) Faire appel des décisions de première instance des tribunaux administratifs pour faire émerger une jurisprudence stable, spécialement dans les domaines où l'interprétation de la loi est différenciée selon les départements.

---

## **2.5. Mieux prendre en compte la spécificité de la région Île-de-France**

1) La spécificité de la situation du logement en région Ile-de-France nécessiterait une adaptation législative pour mieux prendre en compte les caractéristiques du logement adapté à proposer aux demandeurs DALO.

2) Mettre en place la gestion de l'inter-départementalisation :

identifier les cas où une commission de médiation peut orienter un requérant dans un autre département, de la région parisienne ou d'une autre région, avec la participation de représentants des collectivités territoriales.

- Sujets à traiter :
  - quels cas (par exemple requérant ayant son activité dans un autre département et sans lien social dans le département de sa requête,...)
  - comment sont transmis les dossiers
  - qui suit l'attribution de logement
  - comment il en est rendu compte.

Il est nécessaire dans cette démarche d'inter-départementalisation de tenir compte de la situation particulière de Paris quant à la rareté des offres de logement et du profil général des requérants parisiens.

3) Unifier la pratique de l'examen des recours déposés dans un autre département à une date postérieure ; il faut que la commission à nouveau saisie soit en mesure de disposer de l'information que le recours qu'elle examine a déjà été traité dans une autre commission, et le détail de la décision prise.

4) Élaborer un cadre régional de traitement des cas les plus lourds : occupants sans titre, dette locative importante, profil psychologique difficile.

## **2.6. Clarifier les règles d'instruction des DAHO**

La clarification des règles d'instruction de l'hébergement passe par la prise en compte des outils nouveaux qui se mettent en place :

- le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI)
- le service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO).

---

Il convient de clarifier l'articulation future de tous les dispositifs.

D'autre part un certain nombre de questions de doctrine se posent qui doivent faire l'objet de décisions pour une homogénéité de traitement de l'ensemble des commissions : fléchage

- ✓ fléchage vers un type d'hébergement, et motivation de la décision
- ✓ prise en charge de l'hébergement par ASE ou par l'État
- ✓ le recours au 115 est-il une démarche préalable nécessaire ?
- ✓ la solution proposée par le 115 rend-elle caduque le DAHO ?
- ✓ peut-on bénéficier du DAHO quand on est en situation irrégulière ?

## **2.7. Faciliter le fonctionnement des commissions départementales**

- ✓ Prévoir dans les textes un vice-président issu également, comme le président, de la société civile, de manière à éviter que le suppléant, lorsqu'il préside la commission, soit juge et partie.
- ✓ Accroître le nombre de suppléants.
- ✓ Ne pas multiplier les commissions dans un même département, cela ne ferait qu'accroître les différences de traitement des dossiers de recours.



---

## Conclusion

Il est nécessaire de rappeler à la fin de ce rapport que la mission confiée n'était pas d'établir un bilan du DALO en région Ile-de-France mais exclusivement d'analyser le fonctionnement des commissions DALO de la région Ile-de-France, la qualité de l'instruction des dossiers qui y sont présentés, les différences observées entre les pratiques et les jurisprudences des commissions de la région Ile-de-France.

Les différences existent tant dans l'organisation que dans l'application des critères conduisant à déclarer un candidat prioritaire urgent aussi bien pour l'hébergement que pour le logement. Une plus grande harmonisation des pratiques est souhaitable et des pistes de progrès ont été proposées.

Il est néanmoins impossible de conclure le travail demandé sans souligner que le problème prioritaire à régler n'est pas celui du fonctionnement des commissions de médiation DALO qui travaillent toutes avec sérieux dans un souci d'équité, mais celui de la production de logements accessibles financièrement pour les publics prioritaires et de logements adaptés aux personnes ayant des problèmes psychiques et des problèmes de comportement. La montée à cet égard du nombre de candidats DALO, retraités pauvres, et l'inexistence de solutions à proposer pour les cas dits « lourds » (impayés de loyers récurrents, asociaabilité constatée, problèmes psychiques avérés) est particulièrement préoccupante.

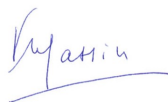
La spécificité de la situation du logement en région Ile-de-France et la grave pénurie de logements à loyers compatibles avec les ressources des candidats DALO obligent les services de l'État chargés de gérer ses droits de réservation à choisir entre des objectifs qu'ils vivent comme contradictoires : droit au logement pour tous et mixité sociale. Chacun voudrait que les opérations ANRU aient une utilité durable et que de nouvelles zones urbaines de solidarité (ZUS) ne se reconstituent pas en raison de politiques d'attribution de logements dont on condamnera a posteriori le mauvais pilotage. Il faudrait pouvoir ne pas concentrer les ménages pauvres dans les mêmes programmes et ne pas choisir parmi les candidats déclarés prioritaires et urgents ceux qui sont un peu moins en difficulté que les autres car ils sont les seuls susceptibles d'occuper les logements sociaux disponibles.

Accroître le taux d'acceptation des dossiers déclarés prioritaires et urgents peut avoir en région Ile-de-France des effets pervers. L'objectif spécifique du DALO est de faire ressortir les besoins urgents non couverts et d'imposer en priorité le traitement des situations les plus difficiles. Le recours au DALO doit n'être que la voie du recours extrême, quand toutes les voies ordinaires d'accès au logement social ont échoué.

---

Au moment où des arbitrages doivent être faits dans l'affectation des ressources rares des finances publiques, il est indispensable de focaliser en Ile-de-France les moyens sur la création de logements accessibles aux plus démunis et aux publics en très grande difficulté. L'amélioration du fonctionnement des commissions DALO est souhaitable et possible. Elle ne règlera en rien la question fondamentale que constitue « la bataille de l'offre », titre choisi par le comité de suivi DALO pour son dernier rapport.

**Isabelle Massin**



Inspectrice générale de  
l'administration

**Patricia Perrin**



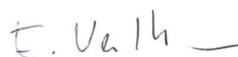
Conseillère d'administration  
de l'écologie, du  
développement et de  
l'aménagement durables

**Delphin Rivière**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des  
forêts

**Eric Verlhac**



Inspecteur général  
de l'administration du développement durable

# Annexes

# 1. Lettre de mission

ANNEXE : 1

0 0 7 1 8 5 - 0 1



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER  
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

Le secrétaire d'État chargé du Logement  
et de l'Urbanisme

Paris, le 09 FEV. 2010

Réf : IR/FD/D-10002589

Monsieur le Président,

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable (DALO) a créé des commissions de médiation départementales, chargées d'assurer le premier niveau de recours, celui du recours amiable (possible depuis le 1er janvier 2008), sachant qu'en cas de décision positive, si aucune solution adaptée n'est proposée, les demandeurs reconnus prioritaires par la commission de médiation peuvent former un recours contentieux devant le tribunal administratif depuis le 1er décembre 2008.

Si chacun s'accorde à reconnaître que l'administration a réussi à mettre en place dans les délais prévus par la loi toutes les commissions de médiation et que celles-ci fonctionnent de manière globalement satisfaisante, la qualité de l'instruction et les différences de traitement des dossiers selon les commissions sont en revanche parfois mises en cause, en particulier à propos des départements les plus chargés en recours.

Le 3ème rapport du comité national de suivi du DALO (octobre 2009) porte sur ces sujets les appréciations suivantes :

**« La qualité de l'instruction doit impérativement être renforcée à Paris et dans les départements dont les commissions sont les plus chargées.**

L'instruction est soit réalisée par un service de l'Etat, soit confiée à un organisme extérieur (ADIL, CAF, UNAF...). Elle suppose également un dialogue avec l'ensemble des organismes susceptibles d'apporter des éléments d'information (services sociaux, bailleurs, services d'hygiène...). La qualité de ce travail est essentielle pour permettre à la Commission de médiation de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires pour fonder sa décision...

Mais l'instruction se situe dans un contexte très différent selon les volumes traités par la commission de médiation. Dans un département enregistrant un nombre limité de dossiers, les membres de la commission disposent d'un temps de réflexion et de débat significatifs... Dans les départements les plus chargés la commission est conduite à demander au service instructeur une pré-classification des dossiers, en se fondant sur les décisions prises pour des dossiers similaire... Le pré-classement des dossiers est une opération particulièrement sensible.

Monsieur Claude MARTINAND  
Vice-Président  
Conseil Général de l'Environnement  
et du Développement Durable  
Tour Pascal  
92055 LA DEFENSE

Présent  
pour  
l'avenir

Hôtel de Roquelaure – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

L'instruction doit être d'autant plus approfondie que le temps de débat en commission sera plus réduit. Or les moyens de l'instruction sont très loin d'être proportionnés au volume de recours à traiter. On notera qu'alors qu'elle représente à elle seule environ 1/5 des recours, la préfecture de Paris ne dispose que de 15 agents affectés à l'instruction et au secrétariat. Entre le début du Dalo et le 30 juin 2009, ce sont 14 211 recours qui ont fait l'objet d'une décision par la commission de médiation parisienne, soit en moyenne près de 800 dossiers par mois3 ».

« On relève des taux d'acceptation très variables. Parmi les commissions ayant traité au moins 100 recours logement :

- le taux de rejet varie de 12% (Eure) à 74% (Val d'Oise) ;
- le taux de réorientation vers l'hébergement varie de moins de 1% (Paris) à 14% (Eure)... L'importance de l'échelle des taux de rejet et de réorientation est cependant un élément d'interrogation qui prend une dimension particulièrement sensible en Ile de France, où des décisions prises par une commission de médiation peuvent désormais se traduire par un relogement dans un autre département.»

Cette diversité de situation pose une difficulté particulière en Ile-de-France où la loi du 25 mars 2009 prévoit une gestion interdépartementale du DALO.

Je souhaiterais en conséquence que vous diligentiez une mission d'audit de l'instruction et du fonctionnement des dossiers DALO dans les commissions de cette région.

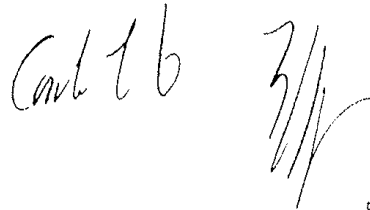
Cet audit devra viser trois objectifs :

- rendre compte de l'organisation et des moyens mis en place localement pour l'instruction des dossiers DALO (moyens humains et logistiques, pilotage), y compris les concours extérieurs apportés le cas échéant par les autres services de l'Etat ou des collectivités territoriales pour réunir des informations nécessaires et les enquêtes sociales ou d'insalubrité effectuées, ainsi que l'exploitation qui en est faite ;
- vérifier si les informations fournies aux commissions sont suffisantes et évaluer la qualité des rapports et des projets de décision qui leur sont soumis. Vous procéderez à cet effet à une contre-expertise d'un nombre suffisant de dossiers pour examiner la rigueur d'analyse des situations ;
- évaluer la qualité des décisions proposées par les secrétariats aux commissions de médiation dans une perspective de respect de l'égalité des citoyens, en recherchant notamment les éventuelles différences de degré de sévérité dans les appréciations portées qui ne seraient pas liées à des différences de contenu des dossiers présentés aux différentes commissions. Le guide de bonnes pratiques établi par la DGALN pourra servir de référence.

A partir de cette analyse, il vous appartiendra de faire des propositions pour améliorer l'instruction et rapprocher les pratiques des commissions de médiation d'Ile-de-France.

Les conclusions de cet audit devront m'être remises au plus tard pour le 31 mai 2010.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Benoist APPARU









### 3. Tableau comparatif des modalités d'instruction des dossiers et de fonctionnement des commissions

Annexe 3 : DALO

Tableau des doctrines

	75	77	78	91	92	93	94	95
Irrecevabilité	<p>Relevés de décisions des commissions consacrées à sa doctrine</p> <p>A l'entrée (pas de passage en commission, mais information de celle-ci) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lorsque double dépôt (dans autre département ou à Paris, sans élément nouveau)</li> <li>- Dossiers incomplets 2 mois après demande des pièces complémentaires par le secrétariat sans leur réception</li> </ul> <p>En sortie (examen en commission). Sur la base des informations données en commission par la préfecture de police</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- au titre du décret du 08/09/08 (permanence des 2 ans sur le territoire)</li> <li>- absence de titre de séjour en cours de validité</li> </ul>	<p>Guide d'instruction sommaire de la CAF</p>	<p>Pas d'éléments de doctrine</p>	<p>Éléments de jurisprudence de la Commission (actualisée au 10.07.2009)</p> <p>Sous la responsabilité du Secrétariat :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de formulaire</li> <li>- Formulaires inadaptés (recours logement sur formulaire - recours hébergement), illisibles, incomplets (rubriques obligatoires non-remplies, non-signées, page manquante)</li> <li>- Absence de pièces d'identité</li> </ul> <p>Par décision de la Commission :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Demande de logement trop récente (2 cas : moins de 6 mois à la date de l'examen lorsqu'il s'agit d'une sortie de structure d'hébergement et moins de 12 mois à la date de l'examen pour les autres cas ; entre 6 et 12 mois, étude au cas par cas.</li> <li>- Aucune demande de logement préalable dans l'Essonne.</li> <li>- Conditions de permanence sur le territoire non-conformes au décret du 8.09.2008</li> <li>- Familles non à jour sur le territoire</li> <li>- Aucun critère de la loi</li> <li>- Changement de situation entre la saisine et l'examen en séance (nouveau recours à déposer).</li> <li>- Voies de recours non totalement sollicitées ou non encore abouti.</li> <li>- Bonne foi non avérée</li> <li>- Éléments confus et contradictoires</li> </ul>	<p>Référentiel relatif à la motivation des décisions (mis à jour juin 2009)</p> <p>Conditions de permanence de la résidence en France</p> <p>Conditions réglementaires d'accès au logement social</p> <p>Mineur non émancipé et non représenté</p> <p>Saisine d'une autre commission</p>	<p>Au regard des éléments justificatifs fournis dans le dossier :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de pièces essentielles suivantes : <i>identité du requérant</i>, copie CNI ou du passeport ou par dérogation du titre de séjour en cours de validité</li> <li>- <i>Composition familiale</i>, attestation CAF ou copie livret de famille ou extrait d'acte de naissance de tous les membres du ménage</li> <li>- <i>Justificatif de ressources du ménage (logement)</i> soit avis d'imposition ou non imposition, soit ressources actuelles (bulletins salariaux, attestation prestations CAF, attestation ASSEDIC, attestation Sécurité Sociale.</li> <li>- <i>Justificatif de la régularité et de la permanence du séjour des résidents étrangers (pour demande logement)</i></li> <li>- copie de la carte de résident ou copies des cartes de séjour temporaire du requérant justifiant de 2 années de présence sur le territoire national (3 CST successives)</li> <li>- <b>Au regard de la cohérence du dossier :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pièces du dossier contradictoires entre elles</li> <li>- contradictions entre les éléments fournis par le requérant et des informations vérifiées par l'administration</li> </ul> </li> <li>- <b>Au regard de la catégorie «menacé d'expulsion sans retournement »</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de copie de</li> </ul> </li> </ul>	<p>Absence de document justificatif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de l'identité du requérant (ex CNI, passeport, carte de séjour, carte de résident)</li> <li>- de la situation familiale</li> <li>- des ressources du requérant( avis d'imposition ou de non imposition, pièces justificatives de l'ensemble des ressources actuelles(3 derniers mois)</li> <li>- de la demande de logement social (attestation avec le numéro unique d'enregistrement DLS)</li> <li>- du statut de réfugié(cartre de résident ou récépissé demande de carte de résident portant la mention « réfugié »)</li> <li>-des prestations perçues (justificatif fourni par la CAF avec le détail des prestations perçues)</li> <li>- de la situation « hébergée » chez un particulier ( document attestant de la situation d'hébergement</li> <li>- de la situation d'hébergé dans une structure d'hébergement, logement de transition (justificatif d'accueil dans la structure ou logement structure)</li> <li>- du handicap ou de la personne a charge</li> </ul>	<p>Titre de séjour non valable ; absence pièces obligatoires, signature ; aucun motif coché ;</p>



Tableau des doctrines

75	77	78	91	92	93	94	95
<p>Relevés de décisions des commissions consacrées à sa doctrine</p>	<p>77 Guide d'instruction sommaire de la CAF</p>	<p>78 Pas d'éléments de doctrine</p>	<p>91 Éléments de jurisprudence de la Commission (actualisé au 10.07.2009)</p>	<p>92 Référéntiel relatif à la motivation des décisions (mis à jour juin 2009)</p>	<p>93 Au regard des éléments justificatifs fournis dans le dossier</p>	<p>94 Absence de document justificatif</p>	<p>95 Titre de séjour non valable ; absence pièces obligatoires, signature ; aucun motif coché ;</p>
<p>Irrecevabilité</p>	<p>Sous la responsabilité du Secrétariat : - Absence de formulaire - Formulaires inadaptes (recours logement sur formulaire recours hébergement), illisibles, incomplets (rubriques obligatoires non-remplies, non-signées, page manquante) - Absence de pièces d'identité Par décision de la Commission : - Demande de logement trop récente ( 2 cas : moins de 6 mois à la date de l'examen lorsqu'il s'agit d'une sortie de structure d'hébergement et moins de 12 mois à la date de l'examen pour les autres cas ; entre 6 et 12 mois, étude au cas par cas. - Aucune demande de logement préalable dans l'Essonne. - Conditions de permanence sur le territoire non-conformes au décret du 8.09.2008 - Familles non à jour sur le territoire - Aucun critère de la loi - Changement de situation entre la saisine et l'examen en séance (nouveau recours à déposer). - Voies de recours non totalement sollicitées ou non encore abouti. - Bonne foi non avérée - Éléments connus et contradictoires</p>	<p>Conditions de permanence de la résidence en France - Conditions réglementaires d'accès au logement social - Mineur non émancipé et non représenté - Saisine d'une autre commission</p>	<p>Au regard des éléments justificatifs fournis dans le dossier - absence de pièces essentielles suivantes : - <u>identité du requérant</u> - copie CNI ou du passeport ou par dérogation du titre de séjour en cours de validité - <u>Composition familiale</u>: attestation CAF ou copie livret de famille ou extrait d'acte de naissance de tous les membres du ménage - <u>Justificatif de ressources du ménage (logement)</u> soit avis d'imposition ou soit ressources actuelles (bulletins salaires, attestation prestations CAF, attestation ASSEDIC, attestation Sécurité Sociale...) - <u>Justificatif de la régularité et de permanence du séjour des résidents étrangers (pour demande logement)</u> copie de la carte de résident ou copies des cartes de séjour temporaire du requérant justifiant de 2 années de présence sur le territoire national (3 CST successives) <b>Au regard de la conférence du dossier :</b> - pièces du dossier - contradictions entre elles - éléments fournis par le requérant et des informations vérifiées par l'administration <b>Au regard de la catégorie «menacé d'expulsion sans logement »</b> - absence de copie de</p>	<p>Titre de séjour non valable ; absence pièces obligatoires, signature ; aucun motif coché ;</p>	<p>Absence de document justificatif - de l'identité du requérant(ex CNI, passeport, carte de séjour, carte de résident) - de la situation familiale - des ressources du requérant( avis d'imposition ou de non imposition, de pièces justificatives de l'ensemble des ressources actuelles(3 derniers mois) - de la demande de logement social (attestation avec le numéro unique d'enregistrement DLS) - du statut de réfugié(cartes de résident ou récépissé demande de carte de résident portant la mention « réfugié ») - des prestations perçues (justificatif fourni par la CAF avec le détail des prestations perçues) - de la situation « hébergée » chez un particulier ( document attestant de la situation d'hébergement - de la situation d'hébergé dans une structure d'hébergement, logement de transition(Justificatif d'accueil dans la structure ou logement transition) - du handicap ou de la personne a charge</p>	<p>Titre de séjour non valable ; absence pièces obligatoires, signature ; aucun motif coché ;</p>	<p>Titre de séjour non valable ; absence pièces obligatoires, signature ; aucun motif coché ;</p>



	de paie, avis d'imposition, certificats de scolarité...)		chez un tiers en dehors de l'obligation alimentaire (ascendants/descendants) ) si la demande de logement est supérieure à 12 mois lors de l'examen. - les requérants dont le logement fait l'objet d'un congé pour vente ou pour reprise dès lors que le congé a bien respecté la procédure réglementaire et que la demande de logement a au moins six mois.	En revanche, les requérants logés chez leurs ascendants ou descendants ne sont pas éligibles au titre « dépourvu de logement », sauf cas particulier (suroccupation, handicap...)	- le requérant logé par ses parents en ligne directe est considéré comme logé et la situation relève de l'obligation alimentaire	gens du voyage
Menacé d'expulsion	La menace d'expulsion n'est pas à elle seule un critère d'urgence, il faut que le requérant produise un jugement d'expulsion, ou un commandement de quitter les lieux, ou une lettre de la préfecture de police informant de l'expulsion prochaine. Par contre, un jugement qui suspend l'exécution de la clause résolutoire au paiement de la dette n'est pas retenu car il permet le maintien dans les lieux.	Jugement d'expulsion ; mise en vente du logement	-Sont déclarés prioritaires et urgents : - les requérants contre lesquels la requête de la force publique a été sollicitée.	Décision de justice : situation d'expulsion sans proposition de relogement, ou accueilli temporairement dans un centre d'hébergement Demandeur qui n'a pas respecté ses obligations vis-à-vis du bailleur, qui a les ressources pour se loger, qui n'a pas formulé de demande préalable de logement, ou une demande récente, ou ne l'a pas renouvelée, qui a refusé une offre.	-Sont éligibles : Les recours pour lesquels la requête de la force publique a été sollicitée Le requérant doit apporter des éléments probants sur les démarches entreprises pour éviter l'expulsion et les motifs pour lesquels ces démarches n'ont pas abouti	Incivilités, tapage, trouble de jouissance dette locative et responsabilité ; pas de recours à la force publique ; délai accordé par le juge ; pas de jugement ; pas de procédure judiciaire ; pas de recours à la force publique
Locaux insalubres, dangereux ou impropres à l'habitation	- Examen des documents transmis avec enquêtes demandées aux services techniques et à la préfecture de police si présomption forte d'insalubrité non déclarée. - Sont retenus les dossiers avec arrêté d'insalubrité ou péril insalubrité. - En règle générale, les autres cas renvoient au droit commun et à l'obligation préalable du bailleur (pas d'urgence si la procédure est en cours). A contrario, les procédures trop longues peuvent renvoyer à l'éligibilité ; ce sont les services du STH pour l'insalubrité et de la préfecture de police pour le péril, qui apportent les	Arrêté préfectoral de mise en demeure du bailleur ; arrêté d'insalubrité ; arrêté de péril ou de fermeture administrative		Une opération d'urbanisme ne remet pas en cause le caractère PU du requérant ;	- Sont éligibles les cas avec un arrêté d'insalubrité ou de péril (interdiction définitive d'habiter, prescrivant des travaux avec interdiction temporaire d'habiter ou sans interdiction d'habiter (sous certaines conditions) -Ne sont pas éligibles il n'y a pas d'arrêté (pas d'éléments probants seulement mention insalubrité indiquée ou photos ) - Sont mis en attente les dossiers lorsque des précisions sont attendues ou des démarches complémentaires nécessaires (ex présence d'un rapport d'inspecteur d'insalubrité prévoyant la prise d'un arrêté (délai non connu) ou au	Responsabilité du bailleur ; aucun justificatif de démarche envers le bailleur ou la DDASS ; déclaration d'insalubrité ou arrêté de péril sans preuve que le propriétaire est incapable de reloger ; ou arrêté de péril. l'Etat est tenu de reloger

Hébergé dans une structure d'hébergement	Informations utiles, au besoin après enquête. La question du parcours résidentiel est considérée comme indépendante de l'urgence. Examen au cas par cas. Eligible au vu de la réalité de l'ancienneté d'hébergement indiquée dans le décret du 23/03/08 (6 mois en structure d'hébergement et 18 mois en logement de transition), attestée par la structure sociale (certificat d'hébergement ou rapport social)	Logé depuis moins de 18 mois Hébergé de façon continue depuis moins de 6 mois Qui a refusé des offres Qui n'a pas une autonomie suffisante	contraire ne prévoyant pas une prise d'arrêt ; une visite est alors organisée dans un délai de 2 mois ...) -Est recevable un recours où les structures d'hébergement d'urgence ont été sollicitées sans obtenir d'elles une réponse adaptée (ex un placement par le 115 en hôtel n'est pas considéré comme une proposition adaptée) -En revanche n'est pas recevable un recours qui n'apporte pas de précision sur les démarches précédemment entreprises en vue d'obtenir un hébergement et le cas échéant des réponses qui ont été apportées	- Si le requérant occupe une chambre d'hôtel par le biais du 115 le requérant est considéré comme déjà bénéficiaire d'un hébergement au sein d'une structure - PU en vue d'une offre de logement ; si hébergé dans un logement de transition depuis plus de 18 mois avec une demande de LS active ou si hébergé de façon continue dans une structure d'hébergement depuis moins de 6 mois et LS active	En structure depuis moins de 6 mois - en logement de transition depuis moins de 18 mois ; poursuite d'accompagnement social
Indélicence	Comparaison des éléments décrits et des pièces probantes fournies (examen, photos, procédures administratives, rapports sociaux et saisie des services techniques compétents de la ville et (ou) préfecture de police si rpte : présomption pour production d'un rapport) avec les listes des articles 2 et 3 du décret SRU de 2002		Le requérant doit fournir des pièces probantes du caractère indélicent comme un arrêté d'insalubrité ou de péril, un rapport d'un inspecteur de la salubrité, ou constat d'huissier	Démarches engagées (courriers auprès du propriétaire) et fournitures de documents attestant de l'état des locaux (constats du service hygiène...)	Rapport service d'hygiène et mise en demeure du bailleur ; pas de constat d'indélicence
Suroccupation	1er examen sur la base du tableau-barème de la sécurité sociale, avec demande de pièces probantes (attestation de surface, bail...) Vérification de la surface sur le logiciel CAFPRO et sur le fichier AIDA. 2ème point vérifié : la présence d'enfant mineur ou de personne handicapée à charge (au vu des pièces produites : carte d'handicapé, attestation de la MDPH, livret de famille, CAFPRO, jugement et convention de divorce).	La charge de la preuve de la suroccupation incombe au requérant ; bénéficiaire d'une aide au logement dérogatoire aux normes de peuplement ; une naissance future est sans incidence	Le requérant doit fournir un justificatif de la surface habitable du logement occupé et une attestation CAF ou copie livret de famille ou extrait d'acte de naissance de tous les membres du ménage	- justificatif de la surface habitable totale du logement et copie du livret de famille pour justifier de la composition du foyer ou tout document justifiant de la situation familiale	Bénéficiaire d'une aide au logement dérogatoire aux normes de peuplement ; pas de suroccupation

Handicap	Examen au cas par cas au vu des pièces produites (voir ci-dessus)	Justificatif CDAPH		Non pris en compte car relevant d'une autre réglementation de droit commun		Justificatif des aides perçues au titre du handicap	- un justificatif du handicap ou de celui de la personne à charge - un justificatif de la surface habitable - un rapport de visite attestant de l'état des locaux occupés	Seule la carte d'handicapé est fournie, sans autre élément ; pas de justification du handicap
Reorientation hébergement	Peu utilisée (utilisée lorsqu'un rapport social préconise un accompagnement, pour des SDF sans ressources, ou n'ayant pas effectué de recherches préalables de logement)		Requérant saisit la commission pour une offre de logement, mais l'offre de logement n'est pas adaptée		Peut être réorienté un recours logement en hébergement déposé par un ménage en situation de dette locative lourde et ne disposant que de ressources faibles (minima sociaux) et nécessitant un accompagnement social		La commission peut juger que le requérant ne peut au moment de l'examen du dossier assumer la gestion ordinaire d'un logement mais qu'il doit compte tenu de sa situation se voir accueillir dans une structure d'hébergement (ex ménage en situation de dette locative lourde disposant de faibles ressources et nécessitant un accompagnement social ou un SDF qui a besoin d'un suivi social avant de pouvoir réintégrer un logement)	Offre de logement pas adaptée
Mauvaise foi	Pas utilisée		Proposition refusée ;	« Bonne foi non avérée » lorsque il y a contradiction entre éléments CAF et déclarations DALO.	Vérification de la cohérence entre les éléments fournis dans le dossier DALO et ceux constatés par l'administration		Aucun critère de la bonne foi	Expulsé, incivilités, tapage, trouble de jouissance, impayés, procédure d'expulsion suspendue, contradiction entre déclaration et réalité constatée
Requérants déjà logés dans le parc social	Le secrétariat informe le bailleur qui doit produire ses observations dans un délai de 2 mois avant passage en commission. Examen au cas par cas, vérification si un critère est rempli.		Requérants déclarés NPNU, saisine du bailleur par la COMED.					





4) Locaux insalubres	Saisine de l'hébergeant pour apprécier la nature de la structure ainsi que l'ancienneté de l'hébergement. Station de cas, valuation par la préfecture de police et le service technique de l'habitat pour les cas de litige. Consultation de la base saturnisme.	Rapport de la mairie	Situation et l'aptitude du requérant à conclure des liaisons téléphoniques avec les associations. Photos fournies par le requérant, rapport d'enquête mairie, arrêté préfectoral, enquêtes sous-traitées (Fact-Atm) + tableau de suivi DDASS/DDEA + ficheur marchands de sommeil, participation au GILHI	Hébergeur, interrogation des communes	Rapport ou informations communiquées par la DIDASS ou la DDE - enquête technique réalisée si les informations n'existent pas ou si anciennes ou incomplètes	Demande d'informations complémentaires en rapport DDASS
5) Locaux sur-occupés ou non décent	Vérification de la surface sur le bail ou attestation d'occupé ou décent et base Aida. Confrontation des données à CAFFRO notamment pour présence d'enfants mineurs ou handicapés. Vérification de la justification du handicap et de la présence d'enfants étrangers à l'étranger.	Bail Copie de la carte d'identité	Bail pour la superficie, documents prouvant le nombre de personnes	Contrôle après du bailleur, s'appuie sur le bail, demande à la CAF	Un rapport de visite attestant de l'état des locaux occupés + un justificatif de la surface habitable	Bail, demande à la CAF (dé- puis qu'on a CAFFRO, vérification sur l'application), rapport enquête d'insalubrité
6) Terme du délai d'attente	N° d'inscription au fichier départemental Date de dépôt par le demandeur des conditions actuelles de logement	Préfecture service logement	Dossier GIL	Justificatif de la demande de logement social datant de plus de 3 ans	Justificatifs de la demande de logement social datant de plus de 3 ans et étant renouvelé tous les ans	Attestation de demande de logement, vérification en pré-commission par la préfecture
Analyse du fait de ne pouvoir se maintenir par ses propres moyens	Appréciation de l'habitat et connaissance (cas des enfants logés chez leurs parents) Situation patrimoniale (pour les propriétaires)	Jugement d'expulsion, montant du paiement par rapport aux ressources, mauvaise foi	Préfecture	La CAF et les assistantes sociales disposent des éléments	demande de logement social (DLS) renouvelée tous les ans, comptes prouvant les dépenses auprès des villes, des bailleurs, de propriétaires privés.	Point non examiné en tant que tel
Démarches préalables	Pour hébergement: déclaratif pour logement; inscription au fichier Aida (docteur actuelle inscription depuis plus de 6 mois)	Courriers bailleurs et élus locaux ou nationaux saisis	Demande de logement. La commission est très attentive à la non-concomitance entre DALO et demande de logement	Vérification demande de logement social déposée depuis au moins un an	Attestation d'enregistrement, N° unique actif de logement social	Attestation de demande de logement, vérification en pré-commission par la préfecture
Saisine d'une seule commission	COMDALO (vérification sur le logement, mais sur les occupants) Vérification par la préfecture de police pour Paris et par consultation du service des étrangers pour les autres départements	DALORIF	DALORIF	DALORIF uniquement	DALORIF (contact avec les autres départements si le requérant a déclaré avoir déposé un recours ailleurs)	DALORIF
Titres de séjour des étrangers	Titres de séjour des étrangers	Préfecture	Préfecture	Préfecture	Préfecture (le bureau de logement de la préfecture à accès à AGREF)	Préfecture
Qui demande les instructions complémentaires	L'ADIL, après que la COMED a indiqué les investigations complémentaires à mener	Secrétariat DALO à la préfecture	Secrétariat DALO à la préfecture	Secrétariat COMED	L'ADIL service instructeur + DDASS, CAF, service	ASP et bureau du logement
Enquêtes sous-traitées	Insalubrité au service technique de convention formelle	Non	Non	Insalubrité (Fact-Atm)	Enquêtes 2009 18 enquêtes techniques coût unitaire :694€) auréales avec VERITAS 10 enquêtes sociales ( coût unitaire :393€ ) Marchés avec HER	Qui pour enquêtes d'insalubrité des logements pour les années 2009 Habitats dans le cadre d'un appel à projets du programme régional de la Santé publique

#### 4- Secrétariat de la commission

75	77	78	81	92	93	94	95
Quel service	DRHIL Paris	Préfecture	DDEA	DDE	DDE	DDE	Préfecture
Nombre d'agents	2C à 20%	1 SC 2 vacataires	1 agent cat. A + 2 agents cat. C (dont un intérimaire)	A :50% (soient) C :100% 2 vacataires	Pole DALO DDE 1 A 100% 1 C 100%	1 catégorie A+	2,1 A 2,7 B 2,9 C en prenant en compte la participation à l'instruction et l'édition de convocations
Nature des travaux avant passage en commission	Recherches sur démarches logement, expulsions, étrangers	Préparation de la commission, ordre du jour, présentation des dossiers	Contrôle des dossiers avec service instructeur et autres services, préparation ODJ	Vérification titres de séjour Convocation COMED	Convocation COMED	Vérification du quorum - vérification des documents transmis pour l'ordre du jour	Obtention de renseignements sur situation demandés de logement, expulsions et titre de séjour
Modalité de transmission des dossiers à la commission (pré-tris)	Pré-tris par mail 2 jours avant la commission	Pré-tris, tous les dossiers sont examinés	Pré-tris et envoi des fiches, pré-commission	Pré-tris et envoi des fiches, pré-commission	envoi des fiches	envoi des fiches et du tableau de synthèse par pré-commission	pré-tris effectués par pré-commission

Annexe 2 tableau comparatif 2010\_09\_15.odt





## 5. Observations particulières département par département

### Paris (75)

#### I. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

##### - SERVICES DE L'ETAT

- M. Claude KUPFER, préfet, secrétaire général de Paris
- M. Philippe CEBE, directeur de l'urbanisme, du logement, et de l'équipement à la préfecture de Paris
- M. Michel CHPILEVSKY, chargé de mission auprès du préfet
- Mme Wanda SCHAAL, chef du bureau de la politique sociale du logement
- Mme Martine PERNEY, adjointe au chef du bureau de la politique sociale du logement
- M. Marc LEDET, responsable de la mission DALO
- Mme Murielle LIEVRE, adjointe au responsable de la mission DALO
- Mme Geneviève MORITZ, secrétaire générale de la direction de l'urbanisme, du logement et de l'équipement à la préfecture de Paris
- Mme Murielle CHAVE, adjointe au chef du bureau des expulsions locatives et de la voie publique, service du cabinet, à la préfecture de police de Paris
- Mme Annie MALTAT, attachée d'administration des affaires sociales, pôle d'insertion à la DASS de Paris

##### - ADIL

- Mme Roselyne CONAN, chargée de mission ADIL, coordinatrice et responsable de l'équipe des instructeurs ADIL

- **Le président de la commission de médiation** : M. Henri HURAND, préfet honoraire

- **Les membres de la commission de médiation** ayant participé aux séances du 18 mai 2010  
du 28 mai 2010

#### **II. DONNEES GENERALES SUR LE LOGEMENT**

Population : 2 193 030 habitants en 2007

Densité au km<sup>2</sup> : 20 807 hab/km<sup>2</sup>

Taux de chômage : 8,8 %

Les logements

Nombre de logements : 1 322 540 (y compris résidences secondaires et logements vacants)

1 147 807 (résidences principales au sens DGI)

Nombre de logements parc social : décompte SRU au 1/1/09 : 182 955 (y compris foyers, résidences sociales)

La demande de logement

Nombre de demandes de logements sociaux : 115 810 demandeurs au 31/12/08

Arrêté de préfet fixant la durée du « délai anormalement long » : arrêté n°2009-224-1 du 10 août 2009, publié le 31/08/09 :

- 6 ans pour les logements individuels
- 9 ans pour les logements comportant 2 ou 3 pièces
- 10 ans pour les logements comportant 4 pièces et plus.

Existence d'un observatoire des loyers : OLAP

Connaissance du marché immobilier : ADIL 75

### **III. DONNEES SUR LE DALO**

#### **1) Chiffres clés**

Se reporter à l'annexe « Tableau de suivi DALO » pour les statistiques comparées entre les départements de la région.

Au 1er juillet 2010, 26 499 dossiers avec AR produits, auxquels s'ajoutent 834 irrecevables.

Le stock de dossiers non inscrits correspond à 3 mois de dépôt.

Les tableaux suivants portent sur des analyses spécifiques à Paris :

### Analyse des refus des propositions

DATES	06/05/10	21/05/10	28/05/10
Propositions	3587	3638	3645
Relogements effectifs	1186	1213	1225
Désistement requérant :	426	426	427
Rejet bailleur :	140	154	156

Motif Désistement Requérent	
Désistement non motivé	82
Environnement	28
Inadaptation au besoin réel	61
Logement éloigné du lieu de travail	15
Logement trop petit	67
Loyer trop élevé	22
Mauvais état	3
Mode de chauffage	1
N'a pas répondu	127
N'habite pas à l'adr. indiquée	17
Risque insuffisance financière	3
TOTAL :	426

82	82	82
28	28	28
61	61	61
15	15	15
67	67	67
22	22	22
3	3	3
1	1	1
127	127	128
17	17	17
3	3	3
426	426	427

*200 refus sans explication*

Motif Rejet Bailleur	
Dépassement de plafond	3
Déséquilibre sociologique	2
Dossier incomplet	36
Incompatible avec projet soc.	1
Refus sans motif	1
Relogé(e) hors contingent	57
Ressources insuffisantes	27
Sit. adm. non régularisée	4
Site sensible	4
Sous-occupation	1
Sur-occupation	4
TOTAL :	140

3	4	4
2	2	2
36	35	35
1	1	0
1	1	1
57	62	63
27	35	37
4	5	5
4	4	4
1	1	1
4	4	4
140	154	156

*(dép. relogés)*

*⇒ relogés*

*1225 + 63*

## Situation DALO à Paris en 2009

- les requérants déclarés irrecevables par la commission représentent 4,51% des dossiers examinés  
ce motif renvoi principalement à l'irrégularité au titre du décret du 08/09/08
- les requérants déclarés prioritaires et urgents (PU) représentent : 50,78% des dossiers examinés

critères invoqués sur formulaire par le requérant *	répartition des PU	critères retenus en sortie par la commission	répartition des PU
Délai anormalement long seul	2,83%	Délais long	2,90%
Menacé(e) d'expulsion sans relogement	10,94%	Menacé(e) d'expulsion	7,97%
Hébergé(e) de façon continue dans une structure	9,30%	Hébergé(e) ds structure	10,13%
Logé(e) dans un établissement ou logement de transition	5,56%	Logement transition	5,48%
Logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation	1,21%	Impropres Habitation	1,19%
Logé(e) dans des locaux insalubres ou dangereux	6,71%	locaux insalubres	2,24%
Logement indécent	1,85%	Logement indécent	0,31%
Locaux manifestement suroccupés	21,23%	Locaux sur-occupés	22,99%
Dépourvu(e) de logement	40,37%	Dépourvu(e) logement	46,78%
Parentée Grands			
Parents			
dont hébergé par Parents			
- Enfants	7,90%		
dont hébergé par Parentée autre	14,36%		
Total	100,00%		100,00%

\* sachant que les requérants invoque très souvent plusieurs critères

Les 3 motifs les plus représentés sont : dépourvu de logement, logement suroccupé, hébergés en structure sociale.

## 2) Effectifs

- Services de l'Etat

Les effectifs dans les services de l'Etat affectés au DALO sont fluctuants, compte tenu des postes qui restent vacants bien qu'ouverts (cf tableau ci-dessous)

Budget commission de médiation DALO  
ETP mobilisés

Secteurs mobilisés	2007			2008			2009			2010		
	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total
DULE												
secrétariat de la commission de médiation												
A		0,33	0,33		0,67	0,67		1,00	0,92		1,00	0,67
B		0,00	0,00		0,67	0,67		1,00	1,17			1,67
C		0,33	0,33		2,00	2,00		2,00	2,00			3,33
	0,00	0,67	0,67		3,17	3,83		1,00	4,08		1,00	5,67
Cabinet												
e-accueil												
A			0,00		0,10	0,10			0,10			0,02
B			0,00		0,00	0,00			0,10			0,05
C			0,00		1,05	1,05			1,05			1,05
accueil physique			0,00		2,00	2,00			2,00			2,00
C			0,00		0,00	0,00			2,00			2,00
bureau des affaires administratives			0,00		3,15	3,15			2,00			1,00
C			0,00		0,00	0,00			5,25			4,12
Direction de l'administration												
bureau des affaires juridiques												
A			0,00		0,43	0,43			1,70			0,85
B			0,00		0,18	0,18			1,18			0,85
	0,00	0,00	0,00		0,60	0,60		0,00	2,88		0,00	1,70
Total ETP	0,00	0,67	0,67	0,67	6,92	7,58	1,00	12,22	13,22	1,00	11,48	12,48
Externalisation de l'instruction des dossiers												
GIP HIS					6,33	6,33		9,00				9,85
ADIL					6,33	6,33		4,68				9,85
équivalent ETP					0,00	0,00		0,00	0,00		0,00	0,00
								13,68	13,68		9,85	9,85

A la DRIHL Paris, les postes ouverts (8) ne sont pleinement pourvus que depuis mai 2010 (le secrétariat a fonctionné avec 5 agents jusqu'à cette date). Un poste de catégorie A sera vacant au 01/09/10

Des vacataires complètent les effectifs.

Les besoins estimés pour 2010 sont de près 4 ETP (cf. tableau ci-dessous)

**Budget commission de médiation DALO  
Personnels vacataires**

Postes de dépenses	2008			2009			2010		
	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total
Vacations spécifiques DALO nombre de mois crédits consommés			0 0,00	22 36 867,89		22 36 867,89	33 44 344,41		33 44 344,41
Vacations administratives consacrées à DALO nombre de mois crédits consommés	8 14 754,42	2 2 690,00	10 17 444,42	3 5 027,43	3 5 027,43	6 10 054,86	3 4 031,31		3 4 031,31
équivalents ETPT			0,83			2,33			3,00
<b>Total crédits</b>	<b>14 754,42</b>	<b>2 690,00</b>	<b>17 444,42</b>	<b>41 895,32</b>	<b>5 027,43</b>	<b>46 922,75</b>	<b>48 375,72</b>	<b>0,00</b>	<b>48 375,72</b>

Situation au 31/08/2010  
Besoins de 11 mois jusqu'au 31/12/2010  
soit 14 781,7 €

Soit une dépense totale 2010 de 63 157,42 €  
équivalent ETPT = 3,91

- **Hors administration**

Les services sociaux de la Ville de Paris et le service hygiène sont sollicités et actifs pour procéder aux enquêtes nécessaires pour compléter l'instruction des dossiers (pas d'estimation en ETP).

L'ADIL a actuellement 10 instructeurs (niveau Bac +2) coordonnés par une chargée de mission 2 jours par semaine.

### **3) Crédits DALO/DAHO**

Les dépenses ne correspondent qu'à celles engagées par l'État soit en direct soit pour rémunérer les services instructeurs (GIP puis ADIL).

Le montant des crédits dépensés en 2009 s'explique par le fait que le GIP et l'ADIL ont travaillé simultanément une période de l'année à l'instruction des dossiers.



Budget commission de médiation DALO  
Hors coût de personnel

Postes de dépenses	1er trimestre 2008			2ème trimestre 2008			3ème trimestre 2008			4ème trimestre 2008			Total 2008		
	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total
Travaux aménagement hall d'accueil		7 874,74	0,00			0,00			70 000,00			70 000,00	0,00	70 000,00	70 000,00
Mobilier plateau technique		11 526,00	0,00			0,00			0,00		0,00	0,00	0,00	7 874,74	7 874,74
Postes informatiques plateau technique			0,00			0,00			0,00		0,00	0,00	0,00	11 526,00	11 526,00
convention GIP	70 000,00		70 000,00	70 000,00		70 000,00	70 000,00		70 000,00		70 000,00	280 000,00		0,00	280 000,00
convention CAF	12 500,00		12 500,00	12 500,00		12 500,00	12 500,00		14 012,50		14 012,50	39 012,50		0,00	39 012,50
aménagement hall d'accueil		510,40	0,00			0,00			0,00		0,00	510,40		0,00	510,40
frs de déplacements Mme GEBHARDT	510,40		510,40	598,20		598,20	598,20		0,00		0,00	1 545,58		0,00	1 545,58
impression dossiers par CAF		0,00	0,00			0,00			0,00		0,00	0,00		0,00	0,00
imprimerie Bercy copie	1 004,64		1 004,64			0,00			0,00		0,00	1 004,64		0,00	1 004,64
imprimerie Préfecture	5 593,73		5 593,73			0,00			0,00		0,00	5 593,73		0,00	5 593,73
Fournitures de bureau	2 663,76		2 663,76	34,96		34,96	34,96		143,52		143,52	2 842,24		0,00	2 842,24
Envoi recommandés	2 552,01		2 552,01	6 892,23		6 892,23	6 892,23		3 836,10		3 836,10	6 890,63		0,00	6 890,63
<b>Total</b>	<b>84 015,04</b>	<b>30 210,24</b>	<b>114 225,28</b>	<b>83 188,20</b>	<b>6 927,19</b>	<b>90 123,39</b>	<b>90 123,39</b>	<b>70 000,00</b>	<b>3 978,62</b>	<b>73 978,62</b>	<b>99 464,09</b>	<b>176 344,72</b>	<b>336 677,33</b>	<b>117 997,68</b>	<b>454 675,01</b>
<b>Coût par semestre</b>				<b>167 213,24</b>	<b>37 137,43</b>	<b>204 350,67</b>					<b>169 464,09</b>	<b>250 324,34</b>	<b>336 677,33</b>	<b>117 997,68</b>	<b>454 675,01</b>
														<b>74,05%</b>	<b>25,95%</b>

Postes de dépenses	1er trimestre 2009			2ème trimestre 2009			3ème trimestre 2009			4ème trimestre 2009			Total 2009		
	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total	MEEDDM	Préfecture	Total
Travaux aménagement hall d'accueil		10 067,00	0,00			0,00			0,00			0,00	0,00	10 067,00	10 067,00
Mobilier plateau technique			0,00			0,00			0,00			0,00	0,00	0,00	0,00
Postes informatiques plateau technique			0,00			0,00			0,00			0,00	0,00	0,00	0,00
convention GIP	106 260,49		106 260,49	87 500,00		87 500,00	87 500,00	65 200,00	192 369,41	65 200,00	192 369,41	65 200,00	324 160,49	0,00	324 160,49
convention CAF			0,00			0,00			0,00			0,00	0,00	0,00	0,00
aménagement hall d'accueil		0,00	0,00			0,00			0,00			0,00	0,00	0,00	0,00
frs de déplacements M Hurand		0,00	0,00			0,00		422,40	15 451,59	15 451,59	15 451,59	15 451,59	0,00	0,00	15 451,59
impression dossiers par CAF		0,00	0,00			0,00		109,80	169,80	169,80	169,80	169,80	592,20	0,00	592,20
imprimerie Bercy copie		0,00	0,00			0,00			0,00			0,00	0,00	0,00	0,00
imprimerie Préfecture		0,00	0,00			0,00			0,00			0,00	0,00	0,00	0,00
Fournitures de bureau	1 933,21		1 933,21			0,00		1 410,80	1 435,20	1 410,80	1 410,80	1 410,80	4 754,81	143,52	4 898,33
Envoi recommandés	11 314,91		11 314,91	13 934,90		13 934,90	13 934,90	11 813,09	11 813,09	11 813,09	22 528,48	22 528,48	0,00	59 591,38	59 591,38
<b>Total</b>	<b>108 193,70</b>	<b>11 314,91</b>	<b>119 508,61</b>	<b>87 500,00</b>	<b>13 934,90</b>	<b>101 434,90</b>	<b>101 434,90</b>	<b>259 402,61</b>	<b>11 986,61</b>	<b>271 389,22</b>	<b>274 601,60</b>	<b>297 130,06</b>	<b>729 697,91</b>	<b>59 734,90</b>	<b>789 432,81</b>
<b>Coût par semestre</b>				<b>195 693,70</b>	<b>25 249,81</b>	<b>220 943,51</b>					<b>534 004,21</b>	<b>568 489,30</b>	<b>729 697,91</b>	<b>59 734,90</b>	<b>789 432,81</b>
														<b>92,43%</b>	<b>7,57%</b>

Postes de dépenses	1er trimestre 2010			2ème trimestre 2010			3ème trimestre 2010			4ème trimestre 2010			Total 2010 (CP)		
	MEECDM	Préfecture	Total	MEECDM	Préfecture	Total	MEECDM	Préfecture	Total	MEECDM	Préfecture	Total	MEECDM	Préfecture	Total
Travaux aménagement hall d'accueil			0,00			0,00			0,00			0,00			0,00
Mobilier plateau technique			0,00			0,00			0,00			0,00			0,00
Postes informatiques plateau technique			0,00			0,00			0,00			0,00			0,00
convention GIP	55 200,00		55 200,00			0,00			0,00			0,00			55 200,00
convention ADIL			0,00	9 610,70		9 610,70			0,00			0,00			9 610,70
convention CAF			0,00	2 472,48		2 472,48			428 735,15		428 735,15				428 735,15
aménagement hall d'accueil:			0,00			0,00			0,00			0,00			0,00
Frais de déplacements M. Hurand	169,80		169,80			0,00			0,00			0,00			169,80
Impression dossiers par CAF			0,00			0,00			0,00			0,00			0,00
Imprimerie Bercy copie			0,00			0,00			0,00			0,00			0,00
Imprimerie Préfecture	1 933,21		1 933,21			0,00			1 933,21		1 933,21				3 866,42
Fournitures de bureaux	1 470,80		1 470,80			0,00			0,00			0,00			1 470,80
Envoi recommandés		20 854,06	20 854,06	1 373,25	14 864,80	16 237,85			0,00			0,00		35 718,66	38 502,71
<b>Total</b>	<b>68 713,81</b>	<b>20 854,06</b>	<b>89 567,87</b>	<b>13 484,44</b>	<b>14 864,80</b>	<b>28 349,24</b>	<b>431 669,36</b>	<b>0,00</b>	<b>431 669,36</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>431 669,36</b>	<b>513 847,61</b>	<b>35 718,66</b>	<b>549 566,27</b>
<b>Coût par semestre</b>				<b>82 178,25</b>	<b>35 718,66</b>	<b>117 896,91</b>				<b>431 669,36</b>	<b>0,00</b>	<b>431 669,36</b>	<b>513 847,61</b>	<b>35 718,66</b>	<b>549 566,27</b>
													<b>93,50%</b>	<b>6,50%</b>	

Avenant n° 1 à la convention ADIL pour le périmètre de l'AMT2010 ou 30/06/2011 n° 537170196 CAE

#### **IV. LES POINTS FORTS**

- Les demandes de logement social passent par le DALO. Les personnes du service logement de la préfecture considèrent que compte tenu du nombre de ménages déclarés prioritaires urgents au titre du DALO, cela ne fait pas nécessairement mieux passer en priorité les plus prioritaires.
  - Toutes les parties prenantes se mobilisent pour que la "machine" tourne au mieux. Les réunions sont très bien préparées par le service instructeur. Les services de la ville, de la préfecture, les bailleurs, les associations ont collecté le maximum de renseignements sur les dossiers inscrits à l'ordre du jour.
  - Les points de doctrine font l'objet de débats et d'échanges entre les parties avec PV.
  - Des échanges réguliers ont lieu entre les magistrats qui examinent les recours, les services de la préfecture, l'ADIL, le président de la commission.
  - Les représentants des locataires (CGL) et les représentants des associations FAP + FNARS Ile-de-France considèrent que la commission DALO Paris fonctionne bien et que la jurisprudence pourrait être une référence pour l'ensemble des commissions. Ils considèrent que la commission doit pouvoir examiner tous les recours, charge à elle de déclarer le demandeur prioritaire et urgent pour un relogement dans un autre département de la région Ile-de-France. Ils tiennent à ce que le DALO soit le révélateur des besoins non couverts.
  - Il y a consensus des membres de la commission pour préconiser des relogements hors Paris.
  - L'inquiétude des services sur la montée du contentieux pour non relogement (avec une centaine à ce jour de demandes indemnitaires personnelles des ménages non relogés) n'est pas partagée.
  - Les ménages déposant des dossiers DALO à Paris proviennent plus souvent d'habitat insalubre sur-occupé que dans les autres départements.
  - Les ménages déposant des dossiers DALO car menacés d'expulsion le sont plus souvent que dans les autres départements à la suite d'une reprise du logement par le bailleur pour vente.
  - Des catégories de demandeurs au titre du DALO sont spécifiques à Paris (ex. occupants de loges de concierges).
  - Les dossiers font l'objet d'un double examen (instructeur ADIL - rapporteur DULE) et s'ils sont pré-triés, les différents membres de la commission en demandent le réexamen compte tenu des investigations qu'ils opèrent à partir de l'ordre du jour transmis.
  - La répartition des tâches entre les uns et les autres est la suivante :
- L'ADIL 75 remplit, selon la convention passée, les missions suivantes :
- réceptionner les dossiers (transmis par le secrétariat de la commission),
  - procéder à l'enregistrement des dossiers dans DALORF et à leur vérification,
  - demander les pièces complémentaires si le dossier est incomplet, l'ADIL 75 prépare, sans délai, un courrier au requérant lui demandant de produire les pièces nécessaires à l'examen de son recours par la commission. Ce courrier est signé par l'encadrement du secrétariat de la commission,
  - préparer l'accusé de réception si le dossier est complet. Pour chaque dossier complet, l'ADIL 75 prépare dans un délai de 30 jours à compter de la réception du dossier, un courrier accusant réception de celui-ci. Cet accusé de réception est signé par l'encadrement du secrétariat de la commission départementale de médiation. La date de cet accusé de réception marque le début du délai dans lequel la commission de médiation doit statuer,
  - examiner les dossiers et produire les fiches de synthèse correspondantes,
  - élaborer l'ordre du jour des séances de la commission,
  - participer aux séances de la commission de médiation,
- L'ADIL 75 assiste, auprès du secrétariat, à chaque séance de la commission de médiation
- rédiger les procès-verbaux de séance et mettre à jour DALORIF

Le secrétariat de la commission exerce les missions suivantes :

Réception et mise en forme des dossiers avec insertion des pièces complémentaires

- contrôle et signature des accusés de réception et des demandes de pièces complémentaires
- gestion logistique : convocation des membres, paiement des frais de déplacements des membres de la commission
- contrôle des PV
- rédaction et contrôle des décisions et notifications
- notification des accusés de réception des dossiers ainsi que des décisions de la commission au préfet et aux personnes ayant saisi la commissions
- établissement de l'ordre du jour des réexamens (recours gracieux et TA)
- classement, archivage
- contribution aux procédures de contentieux
- production d'éléments de bilan, quantitatifs et qualitatifs, de l'activité de la commission départementale de médiation
- la mise en place d'une équipe de taille adaptée aux besoins dans les services de l'État, de locaux aménagés n'est réalisée que depuis cette année.
- une mutation en juillet d'un des deux cadres A et les déménagements programmés suite à la réorganisation des services est préoccupante. Le recours aux vacataires est constant. Le besoin 2010 est estimé à 47 mois vacataires soit 3,91 ETP.
- le passage de l'instruction des dossiers du GIP à l'ADIL s'est bien passé et le fonctionnement en doublon a permis de récupérer un certain retard. Le passage du DALORIF à la Commission DALO suscite de l'inquiétude.
- un avenant à la convention ADIL va être passée pour augmenter le nombre d'instructeurs - (il est passé de 9,10 au 1er juillet 2010)
- les dépenses de courrier sont croissantes - +19,5690 en 2010 par rapport à 2009.
- dépense totale prévisible sur 2010 d'environ 76 932 euros.

Perception générale :

- du travail de qualité des uns et des autres
- une très forte implication et motivation des membres de la commission
- du sérieux et de la rigueur dans l'analyse des situations mais une machine qui tourne sans prise réelle sur la réalité.

## Seine-et-Marne (77)

### I. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

#### PREFECTURE

- Madame Monique Letocart, sous-préfète à la ville et à la cohésion sociale
- Madame Christiane Portelli, chef du bureau du logement et des politiques sociales
- Madame Nadia Aït Braham, adjointe à la chef de bureau du logement et des politiques sociales

#### CAF

- Madame Marielle de Laguarigue, responsable DALO
- Madame Yolande Morisseau, cadre gestionnaire
- Madame Codou Khoussa, vacataire

#### Commission de médiation DALO

- Monsieur Jean-Pierre Dintilhac, président de chambre honoraire à la cour de cassation
- Les membres ayant participé à la commission du 31 mai 2010

### II. LES REPERES CHIFFRES

Population : 1 310 646 habitants

Taux de chômage : 7,3%

Nombre de logements : 600 000

Logements sociaux parc privé : 312

Logements sociaux parc public : 90 000

Demandes de logements sociaux : 22 486

Recours (chiffres au 30/06/2010)

Recours gracieux

Logement : 78

Hébergement : 4

Recours contentieux

Pour excès de pouvoir (commission)

Logement : 20

Hébergement : 0

Pour absence de relogement

Logement : 81

Hébergement : 5

Données sur le DALO

Logement

	2008	2009	Total
Dossiers reçus	1885	3658	5543
Dossiers avec AR	1091	2062	3153
Dossiers examinés en commission	1279	1858	3137
Nombres de dossiers PU	651	1010	1661
Relogements effectués	71	425	496
Refus du requérant	32	54	86
Refus bailleur	1	133	134
Dossiers traités (relogés+refus)	104	612	716
% dossiers AR examinés en commission	100 %	90 %	99 %
% dossiers PU traités			43 %

## Hébergement

	2008	2009	Total
Dossiers reçus	318	288	606
Dossiers avec AR	129	175	304
Dossiers examinés en commission	133	171	304
Nombre de dossiers PU	34	89	123
Hébergés accord structure	16	26	42
Refus candidat	13	18	31
Dossiers traités	29	44	73
Relogés en%/PU	47 %	29 %	34 %
% dossiers examinés en commission	100 %	98 %	100 %
% dossiers PU traités			59

### **III. LES FAITS MAJEURS**

- La responsable du bureau du logement de la préfecture est la seule autorité garante du bon déroulement des procédures ; la DDEA et la DDASS ne sont pas impliquées dans la phase d'instruction, la DDASS davantage durant les commissions, notamment sur les dossiers d'hébergement ou de logement avec accompagnement social.
- La DDEA repère les dossiers de logement indigne, mais il ne semble pas qu'il, y ait un lien formel systématique avec le service qui en est chargé.
- Le dossier n'est pas traité par la commission lorsque le logement insalubre est en RHI.
- L'instruction des dossiers est répartie entre la CAF et le bureau de la préfecture ; les moyens mis en œuvre dans les deux structures pour le DALO sont faibles, ce qui renvoie à la commission beaucoup de dossiers avec des éléments incomplets. La présence de vacataires pose des problèmes de continuité et de disponibilité.
- L'instruction, hormis les vérifications avec les éléments dont dispose la CAF, est essentiellement faite à partir des déclarations des requérants.
- Le président de la commission découvre les dossiers en séance, même si tous les membres en ont reçu la liste les jours précédents, il n'y a ni pré-commission, ni réunion préparatoire.
- Les représentants des maires et des bailleurs privés ne siègent plus à la commission de médiation.
- La CAF assure toutes les tâches matérielles (AR, fiches de présentation, compte-rendus,...), semble peu procéder au recoupement des informations données et à une analyse détaillée des déclarations.

- Au 1er juillet l'ADIL remplacera la CAF, ce qui pose la question des éléments contenus dans les dossiers de ce dernier organisme et qui ne sont pas disponibles sur CAFPRO.
- Certaines mairies refusent de mettre à disposition des requérants le formulaire de demande.
- Le bureau logement de la préfecture fait bien le lien entre les décisions de la commission de médiation et les attributions de logement IV.

#### **IV. EFFECTIFS**

Le bureau logement de la préfecture assure la réception des dossiers et le secrétariat de la commission. En moyenne le temps consacré est de moins de 0,5 etp, cadre, cat B ou C selon les tâches et les disponibilités.

CAF : 3 etp : 1 cadre et 2 vacataires.

#### **V. COÛTS**

2008 : 66 700 € (CAF)

2009 : 80 500 € (CAF)

2010 : 154 300 € (CAF + ADIL)

## Yvelines (78)

### **I. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

#### Préfecture

- Madame Anne Boquet, préfète
- Monsieur Claude Girault, secrétaire général
- Madame Yolande Grobon, directrice du logement et de la cohésion sociale
- Madame Laurence Bolnet, chef du bureau de la cohésion sociale
- Madame Annie Bolle, adjointe au chef du bureau de la cohésion sociale
- Madame Naïma Houdi, secrétariat DALO
- Madame Sylvie Brecqueville, secrétariat DALO
- Madame Murielle Remadna, secrétariat DALO
- Madame Cynthia Augustyn, vacataire, secrétariat DALO
- Madame Camille Hilaire, vacataire, secrétariat DALO

#### Services de l'État

- Madame Joëlle Poirier, DDASS
- Madame Stéphanie Froger, DDASS
- Monsieur Patrick le Charlès, DDEA

#### Services instructeurs

- Madame Catherine le Bourg, CAF, responsable du pôle solidarité
- Monsieur André Kozhuharare, CAF, instructeur
- Madame Henriette Pottier, ACR, directrice service accueil
- Madame Céline Chancerel, ACR, chef de service SAO

#### Commission de médiation

- Monsieur Jacques Frémiot, président
- Madame Michèle Henry, association CAPLOGY, vice-présidente
- Les membres ayant participé à la commission de médiation du 25 juin 2010

### **II. LES REPERES CHIFFRES**

Population : 1 403 957

Densité : 614 hab/km<sup>2</sup>

Taux de chômage : 6,8 %



Nombre de logements : 578 669

Parc privé : 267

Parc public : 116 021

Nombre de demandes de logements sociaux : 28 000

Données sur le DALO

Logement

	2008	2009	Total
Dossiers reçus	1542	3658	5200
Dossiers avec AR	1392	1207	2599
Dossiers examinés en commission	1616	1134	2750
Nombre de dossiers PU	275	197	472
Relogements effectués	103	213	316
Refus du requérant	15	54	69
Refus bailleur	27	32	59
Dossiers traités (relogés+refus)	145	299	444
% dossiers AR examinés en commission	100 %	94 %	100 %
% dossiers PU traités			94 %

## Hébergement

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>
Dossiers reçus	240	786	1026
Dossiers avec AR	221	747	968
Dossiers examinés en commission	230	596	826
Nombre de dossiers PU	60	213	273
Hébergés accord structure	35	97	132
Refus candidat	68	115	183
Dossiers traités	103	212	315
Relogés en %/PU	58 %	46 %	48 %
% dossiers examinés en commission	100 %	78 %	85 %

## Recours

### Recours gracieux

Logement : 102

Hébergement : 22

### Recours contentieux

Pour excès de pouvoir (commission)

Logement : 93

Hébergement : 5

### Pour absence de relogement

Logement : 24

Hébergement : 15

### **III. LES FAITS MAJEURS**

- La préfète et le secrétaire général sont très impliqués dans le suivi du DALO.
- La préfecture, bureau du logement et de la cohésion sociale, assure le secrétariat de la commission et la plus grande partie de l'instruction des demandes de logement ; au-delà du rapprochement interne avec ses propres informations, la CAF est essentiellement chargée de la mise en forme et de tâches matérielles, et ne participe pas à la commission.
- Pas de volonté de la CAF de se retirer, pas de souhait de la préfecture d'avoir l'ADIL comme service instructeur.
- Pour les dossiers hébergement, l'association ACR assure l'instruction avec les services préfectoraux.
- Les membres de la commission sont très attentifs à ce que le dépôt d'un recours ne soit pas concomitant à la demande d'un logement ou d'un hébergement.
- L'assiduité des membres de la commission est très bonne, les décisions sont prises par consensus, le vote est rare ; les critères de décision sont clairs pour les membres de la commission.
- Il n'y a pas de pré-commission, mais l'instruction par les services de la préfecture et la CAF ou ACR est très poussée, les éléments de décision sont clairs.
- La présence de vacataires dans le service instructeur pose des difficultés pour les délais et la continuité. En 2008, la DDEA, au titre du DALO, a été renforcée par 2 cadres A et 24 mois annuels de vacataires, mais elle les a affectés sur la production de logement et non sur le dossier DALO.
- La commission voit arriver en 2010 des requérants « très grands exclus » dans les demandes hébergement.
- Le quorum n'est parfois pas atteint en commission, c'est à chaque réunion une question qui se pose. La commission se tient en mettant de côté les dossiers pour lesquels il y a débat afin qu'ils soient réexaminés lors d'une séance suivante où le quorum est atteint. Pour les autres dossiers les décisions sont prises.

### **IV. EFFECTIFS**

Préfecture, assurant le secrétariat de la commission

- Secrétariat de la commission : 4 agents représentant 3,5 etp (1,5 catégorie C et 2 vacataires)
  - réception et contrôle des recours
  - enregistrement des recours sur DALORIF
  - transmission des recours aux prestataires chargés de les instruire
  - réception des dossiers instruits en retour
  - préparation matérielle de la commission
  - suivi des statistiques
  
- analyse des dossiers, préparation des commissions et suivi du contentieux : 2 agents représentant 1,8 etp (catégorie B)
  - préparation des commissions : analyse des dossiers, mise à jour des dossiers et ordre du jour
  - présentation des dossiers en commission
  - rédaction des compte-rendus, des courriers à la signature de la préfète

- suivi du contentieux, rédaction de certains mémoires

Prestataires instructeurs :

- CAF : 2 agents, référent technique et 1 secrétaire
- ACR : 5 agents représentant 2 etp, travailleurs sociaux et 1 secrétaire

## **V COÛTS**

- CAF : 50 000 €
- ACR : 30 000 €

## Essonne (91)

### I. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES :

M. Pierre Lambert, Préfet délégué pour l'Égalité des chances

M. Bernard de Korsak, Président de la COMED

Mme Marie-Claire Bozonnet, Directrice départementale de l'Équipement et de l'Agriculture

Mme Christiane Lecorbeiller, Directrice départementale de la cohésion sociale,

Mme Gina Gery, Chef du pôle hébergement logement DDCCS, chargée du secrétariat de la COMED

Mme Legrand, Chargée du bureau accès au logement, DDCCS

Mme Texier, bureau accès au logement, DDCCS.

### L'ACTIVITE DE LA COMMISSION

- Bilan annuel :

	Nombre dossiers déposés	Nombre dossiers examinés par la commission	Dossiers désignés urgents et prioritaires
<b>LOGEMENT</b>			
2008	1522	1207	615
2009	2580	1717	634
<b>HEBERGEMENT</b>			
2008	253	68	19
2009	329	129	53

- Bilan détaillé par mois :

	LOGEMENT 2008			LOGEMENT 2009		
	Nombre dossiers déposés 2008	Nombre dossiers examinés par la commission 2008	Dossiers désignés urgents et prioritaires 2008	Nombre dossiers déposés 2009	Nombre dossiers examinés par la commission 2009	Dossiers désignés urgents et prioritaires 2009
janvier	147	17	4	149	190	79
février	294	54	19	309	321	147
mars	421	116	48	491	471	197
avril	508	188	86	739	570	240
mai	547	259	120	930	700	281
juin	754	336	162	1169	901	357
juillet	860	452	215	1364	1051	394
août	964	579	280	1594	1108	418
septembre	1106	818	419	1801	1229	461
octobre	1238	968	496	2011	1420	527
novembre	1360	1120	569	2233	1605	581
décembre	1522	1207	615	2580	1717	634

	HEBERGEMENT 2008			HEBERGEMENT 2009		
	Nombre Dossiers déposés 2008	Nombre Dossiers examinés par la commission 2008	Dossiers désignés urgents et prioritaires 2008	Nombre dossiers déposés 2009	Nombre dossiers examinés par la commission 2009	Dossiers désignés urgents et prioritaires 2009
janvier	25	2	0	35	17	3
février	39	4	1	51	28	7
mars	57	7	4	79	37	13
avril	76	9	4	113	47	18
mai	87	14	6	134	55	19
juin	125	22	12	157	65	23
juillet	144	29	14	198	73	26
août	157	38	15	204	79	30
septembre	173	48	17	231	98	34
octobre	189	51	17	267	107	42
novembre	212	62	18	312	116	47
décembre	253	68	19	329	129	53

- Détail du traitement des recours :

	Phase instruction					
	LOGEMENT			HEBERGEMENT		
	Nombre Dossiers déposés	Nombre Dossiers inexploitable (pas AR, pas de passage en commission)	Nombre AR délivrés	Nombre Dossiers déposés	Nombre Dossiers inexploitable (pas AR, pas de passage en commission)	Nombre AR délivrés
<b>2008</b>	<b>1522</b>	<b>260</b>	<b>1237</b>	253	165	66
2009	2580	462	1799	329	224	119

	Phase commission (logement)										Suivi décisions	
	Nombre Dossiers		Décisions de la commission									
	Nombre Dossiers déposés présentés à la commission	Nombre Dossiers examinés par la commission	Ajournés	Sans Objet solution logement trouvée avant commission	Sans Objet autres motifs (décès, départ...)	Dossiers irrecevables (qui ont fait l'objet d'un AR)	Dossiers Rejetés	Dossiers réorientés vers hébergement	Dossiers désignés urgents et prioritaires	Relogement effectués	Refus Requéran	
<b>2008</b>	<b>1079</b>	1207	101	21	0	180	263	27	615	147	46	
2009	1493	1717	124	51	27	559	292	30	634	455	79	

- Moyens et effectifs de la Commission :

- 2 agents fonctionnaires
- 1 poste vacant fonctionnaire
- 2 intérimaires (agence KELLY SERVICES)

Le budget en AE :

2008 : 116 500 €

2009 : 181 061 €

## II. LES FAITS MAJEURS

- Le DALO est considéré comme un révélateur des dysfonctionnements les plus courants de l'accès au logement en Essonne, et cela d'autant plus que la situation des requérants semble se rapprocher de celle des demandeurs de logements de droit commun.

La Préfecture considère qu'elle a en théorie suffisamment de vacances pour résorber la demande DALO mais qu'elle n'y parvient pas du fait, en particulier, de la trop grande faiblesse des ressources des requérants, de la typologie inadaptée du parc disponible, du niveau trop élevé des loyers et du nombre significatif de refus des demandeurs aux propositions qui leurs sont faites.

Elle constate que les plus anciens dossiers de relogement non traités (ceux de 2008) sont liés au déficit de ressources des requérants, le plus souvent des grandes familles ne disposant que de revenus de transfert.

La production de logements sociaux en Essonne a atteint en 2009 le chiffre jusqu'à lors inégalé de 3857 (contre 2741 en 2008 qui était déjà une année record). Cette progression continue depuis 2005 (1600 logements annuels) ne permet pas de répondre aux besoins, évalués par nos interlocuteurs à environ 6000. Mais, c'est surtout la répartition en volume des différentes catégories de logements sociaux qui pose question, avec une insuffisante production de logements très sociaux financés en PLA-I qui en 2008 et 2009 ne représentent que 22% du total des programmes sociaux neufs. Ceux-ci, y compris ceux produits par Action Logement, sont donc dans l'ensemble trop chers pour les publics DALO.

- La mise en place des moyens de fonctionnement de la COMED n'est pas stabilisée :

le recours au personnel vacataire, tant au secrétariat de la COMED qu'au service instructeur (la CAF) est contradictoire avec le caractère incontestablement pérenne de la mission DALO et génère des pertes d'efficacité constatées par tous les partenaires concernés. Pour l'heure, le stock de dossiers en attente de passage devant la COMED est de l'ordre d'un millier

la COMED, dont les membres examinent dans le détail chaque dossier, souhaite une information plus complète sur la situation sociale des requérants. La participation du service instructeur aux séances de la COMED, la transmission plus précoce du dossier de séance aux membres de la COMED sous une forme complète, une consultation plus systématique des bailleurs sociaux ou des gestionnaires de structures d'hébergement permettrait sans doute de faire gagner en qualité les travaux de la COMED.

- L'absence du Conseil Général aux réunions de la COMED est considéré comme un lourd handicap à son bon fonctionnement dans la mesure où une part significative des requérants sont connus et suivis par les services du Conseil général.

- Le taux de prioritaires et urgents en hébergement augmente plus vite que celui des P.U. logements : c'est un effet de la réorientation systématique vers l'hébergement des requérants avec une dette locative importante, et de l'augmentation du nombre de femmes seules avec enfants parmi les requérants. A noter aussi la pratique croissante des travailleurs sociaux à faire transiter systématiquement les demandes d'hébergement par le recours DAHO qui devient de fait la voie de droit commun.

Il devient difficile de hiérarchiser les publics prioritaires dont les catégories deviennent plus nombreuses : requérants DALO, demandeurs relevant des accords collectifs départementaux, sortants d'hébergements, relogement ANRU (23 quartiers en Essonne).



## **I. LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

### **- SERVICES DE L'ÉTAT**

- S Bredin, sous-préfet à la ville
- F. Bertrand, DDE-adjoint
- S. Falco, préfecture, bureau du logement
- Mme Creuser, préfecture, chargée de mission DALO
- J Bogetto, DDE, bureau du logement, secrétariat de la commission
- M. Pécate, DDASS

### **- CAF**

- P. Pauvert, directeur-adjoint
- D. Villeneuve, instruction
- D. Gaude, instruction

**- Le président de la commission de médiation : M. Xavier Pats**

**- Les membres de la commission de médiation ayant participé à la séance du 16 juin 2010**

## **II. LES REPERES CHIFFRES**

Population : 1 536 000 habitants

Densité : 8 778 hab/km<sup>2</sup>

Taux de chômage : 7,7 %

Nombre de logements au 1er janvier 2009 : 68 6081

Parc social public et privé : 177 628 (25,85 %)

Données sur le DALO

## Logement

	2008	2009	Total
Dossiers reçus	3652	5812	9464
Dossiers avec AR	2315	3711	6026
Dossiers examinés en commission	1801	3237	5038
Nombre de dossiers PU	500	849	1349
Relogements effectués	83	340	423
Refus du requérant	10	29	39
Refus bailleur	5	19	24
Dossiers traités (relogés+refus)	98	388	486
% dossiers AR examinés en commission	78 %	87 %	84 %
% dossiers PU traités			36 %

## Hébergement

	2008	2009	Total
Dossiers reçus	382	499	881
Dossiers avec AR	266	420	686
Dossiers examinés en commission	270	395	665
Nombre de dossiers PU	89	154	243
Hébergés accord structure	11	61	72
Refus candidat	0	14	14
Dossiers traités	11	75	86
Relogés en %/PU	12 %	40 %	30 %
% dossiers examinés en commission	100 %	94 %	97 %
% dossiers PU traités			35 %

### Recours (chiffres au 30/06/2010)

Recours gracieux

Logement : 414

Hébergement : 26

Recours contentieux

Pour excès de pouvoir (commission) :

Logement : 304

Hébergement : 23

Pour absence de relogements

Logement : 283

Hébergement : 57

## **II. LES FAITS MAJEURS**

- Le président de la commission est sans doute l'un des rares issu du secteur privé (ancien directeur immobilier chez Renault).
- Trois ans après la mise en place de la commission, aucun progrès n'a été réalisé dans l'organisation, aucun effort sur les moyens mis à disposition pour en assurer le secrétariat. Ce sont des personnels vacataires qui traitent les dossiers, avec les difficultés inhérentes à ce type d'agents, quelles que soient leurs qualités, puisqu'ils doivent changer tous les 3 mois.
- L'instruction est sous-traitée à la CAF, puis à l'ADIL depuis juillet 2010 ; ce service instructeur est maintenant chargé de toutes les tâches de secrétariat, compte tenu des moyens des services de l'État.
- Il serait souhaitable de pouvoir conserver les documents et les archives sous forme électronique, l'encombrement dû aux dossiers devenant problématique.
- L'instruction des dossiers se fait au regard :
  - du guide des bonnes pratiques,
  - du référentiel de motivation des décisions,
  - de la jurisprudence.
- La CAF, dans son instruction, a accès aux informations de ses services, ce qui permet de nombreuses vérifications ; l'accès par l'ADIL au logiciel CAFPRO permettra certains rapprochements, mais beaucoup moins riches : le nouveau service instructeur devra demander, en cas de doute, des éléments complémentaires détenus par la CAF.
- Un travail préalable est effectué par une pré-commission réunissant les services de l'État autour du président, les dossiers sont classés par nature de décision, mais la commission a le loisir de réexaminer chaque dossier.
- La commission fonctionne bien, les participants sont en général assidus et s'expriment, les échanges sont courtois, chacun apporte les éléments dont il dispose pour alimenter la discussion, sur chaque dossier examiné, et permettre la meilleure décision. La représentante de la DDASS est très impliquée dans les dossiers d'hébergement.
- La CAF, service instructeur jusqu'en juin 2010, regrette que la commission ne travaille qu'à partir de documents écrits, ce qui crée une charge de travail, et une dépense qui pourraient être évitées par l'utilisation de moyens audio-visuels.
- Depuis le début de l'année 2010, le délai de passage en commission, initialement de trois mois, est passé à cinq mois. Au moment du passage entre CAF et ADIL, un effort devait être fait pour le ramener de nouveau à trois mois.

- Un examen très attentif est effectué par la commission quant à la capacité des requérants d'occuper un logement ; si la commission a un doute, le requérant est déclaré prioritaire et urgent, mais réorienté vers l'hébergement.
- Le diagnostic technique sur l'état des logements signalés par les requérants comme étant impropres à l'habitation, insalubres et dangereux ou non décents, afin d'éclairer la décision de la commission de médiation, est sous-traité à l'organisme « Servex AADENA 78 ». Le secrétariat n'a pas suffisamment de recul pour donner des éléments chiffrés, le marché ayant été signé en mars 2010.
- Les contrôles des déclarations des requérants sont effectués par la CAF (aujourd'hui l'ADIL), service instructeur, qui vérifie les éléments à partir des données qu'elle détient dans ses fichiers, et par le biais de la communication d'éléments sur la situation des demandeurs auprès des services de l'Etat, des services logement des communes et des bailleurs.
- En cas de requérants menacés d'expulsion, le service instructeur vérifie qu'un jugement est intervenu.
- En cas d'hébergement déclaré insalubre, mais se trouvant dans une RHI, le dossier n'est pas traité et renvoyé au traitement de l'ensemble de la RHI.

#### IV. EFFECTIFS

- **Services de l'État** : le secrétariat de la commission est assuré par la DDE

	2008	2009	2010
Cat A	0,5 etp	0,5 etp jusqu'au 31 août 2009	
Cat B	1 etp	1 etp	1,2 etp
Cat C	1 etp	1 etp	1 etp
Vacataires	2 vac/mois à partir du 1er juillet	2 vac/mois à compter de mi-avril 2009	2 vac/mois

Tâches assurées par le secrétariat de la commission :

- ✓ Réception et tri des courriers
- ✓ Formation et soutien des deux vacataires
- ✓ Vérification des formulaires
- ✓ Saisie de l'AR, édition, signature, envoi du dossier au service instructeur
- ✓ Réception hebdomadaire des dossiers passant en commission
- ✓ Envoi au service instructeur des dossiers passés en commission, des AR correspondant, des décisions de la commission
- ✓ Vérification des titres de séjour auprès de la préfecture
- ✓ Gestion des tableaux de bord des dossiers amiables, gracieux et contentieux
- ✓ Logistique de la commission
- ✓ Participation aux pré-commissions et aux commissions, rédaction du PV
- ✓ Édition et contrôle de la qualité juridique des décisions

- ✓ Gestion des recours gracieux et contentieux
- ✓ Gestion des crédits DALO et des frais de justice
- ✓ Tableau de bord statistiques régional

- CAF, service instructeur jusqu'en juin 2010

Depuis l'origine, 10 etp, cadres et techniciens-conseil à compétences élargies, assurent l'instruction des dossiers.

- ADIL, service instructeur depuis juillet 2010

Phasage de la mission ADIL, selon le marché :

- Recevabilité
- Instruction
- Passage en commission de médiation
- Notification
- Recours gracieux
- Recours contentieux contre les décisions de la commission

## **V. COÛT**

2008 : 69 360 €

2009 : 169 500 €

2010 : 290 000 €

## Seine-Saint-Denis (93)

### I LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

#### PREFECTURE

Monsieur Claude MOREL, Préfet à l'égalité des chances

Mme Bernadette LAPLAUD, adjointe au chef du bureau du logement et de la rénovation urbaine à la préfecture de la Seine-Saint-Denis

#### DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L EQUIPEMENT

Monsieur Patrick BERG, DDE

Monsieur Yves-Marie RENAUD, directeur adjoint

Monsieur Thierry FEBVAY, chef du service SHRU (service habitat et renouvellement urbain)

Madame Martine GABET, secrétariat COMED

#### ADIL : Service instructeur

Madame Séverine MARSALEIX-REGNIER

Madame Agnès BENETEAU

#### DDASS

Madame Brigitte RAISON

#### Commission DALO

Madame Josette RICHARD, **présidente de la commission de médiation**

Les membres ayant participé à :

- la pré-commission DALO du 1er juin 2010
- la commission DALO du 14 avril 2010

### **II DONNEES GENERALES DEPARTEMENTALES**

Population 1 382 928 hab.

Densité au Km<sup>2</sup> : 5 960 h/km<sup>2</sup>

Taux de chômage : 11,8% (INSEE 1er trimestre 2010)

## Les logements

Nombre de logements : ~ 550 000

Nombre de logements sociaux parc privé: NR

Nombre de logements parc social public et privé: ~ 200 000

La demande de logement

Nombre de demandes de logements sociaux : ~ 55 000

Arrêté du préfet fixant la durée du « délai anormalement long » : le délai est fixé à 3 ans

Existence d'un observatoire des loyers : Non, le suivi des loyers s'effectue via les bases de données nationales, notamment CLAMEUR

## DALO : Bilan au 12/04/2010

Nombre de recours déposés : en moyenne 600 dossiers sont déposés par mois

16 027 en avril (16 253 au 31 mai 2010)

5835 en 2008 4 917 (84 %) ont été traités et 843 ont été reconnus PU (745 pour le logement et 98 PU pour l'hébergement)

8 039 en 2009 (+ 37 % par rapport à 2008)

2 153 en avril 2010 sur 3,5 mois

Bilan au 31 mai 2010 sur 16 253 dossiers déposés, 13 774 décisions ont été prises dont 12 628 pour le logement et 1 146 pour l'hébergement

Nombre de recours gracieux : 1 154

Nombre de recours contentieux : 182

Pour excès de pouvoir (contre la décision de la COMED ) 122

Pour absence de relogement 60

Nombre de relogements :

Bilan au 12 avril 2010 : éligibles: 2 658, relogés 984, à reloger 1 674 («contentieux possible 1 674»)

Au 31/05/2010 le nombre de relogements avait dépassé le seuil des 1 000 relogements (1 085)

Nombre d'hébergements :

Bilan au 12 avril 2010 : éligibles : 570 hébergés 93 (68 en structure et 25 en hôtel) à héberger 477 («contentieux possible 477»)

Mode d'examen dans le cadre du comité de suivi du PDALPD :

Aucun actuellement. Suite à l'expiration du précédent plan, le PDALPD est actuellement en cours d'élaboration, le comité responsable du plan a été nommé en début d'année et n'a pas encore été réuni.

### **III LES FAITS MAJEURS**

#### ➤ Contexte

Ce département compte officiellement 1,4 millions d'habitants, mais le nombre varie entre 1,7 et 1,8 millions car on évalue à 3 à 400 000 les étrangers en situation irrégulière non recensés. La part de la population immigrée y est très importante et son insertion suppose un accompagnement social, scolaire, linguistique conséquent. Le taux de chômage (11,8 %) est le plus élevé des départements d'Ile-de-France.

Le département compte 200 000 logements sociaux, c'est à dire près de 38 % du parc total mais avec 4 ou 5 communes qui en comptent entre 60 et 75 % et un nombre équivalent qui en ont moins de 5 %.

#### ➤ Constat : (chiffres avril 2010)

Le nombre de demandes déposées est important plus de 16 000 dossiers (depuis l'origine) soit 14 775 pour le logement et 1 252 pour l'hébergement. En moyenne 600 dossiers sont déposés par mois. Le taux de traitement des recours est de plus de 92 %. Le nombre de recours contentieux contre les décisions de la commission est de 122 et de 60 pour absence de relogement ou d'hébergement (avril 2010).

Sur ces 16 000 dossiers, près de 3 200 dossiers ont été déclarés prioritaires et urgents. En avril 2010, 984 familles avaient été relogées (sur 2658 déclarés PU) et 93 avaient été hébergées (68 hébergements en structure et 25 hébergements à l'hôtel) sur 570 déclarés PU.

Le taux de relogement effectif s'élevant à 37,02 % et plus de 16 % pour l'hébergement

Au 1er juin 2010 on comptait un peu plus de 1 000 ménages qui avaient été relogés (1 085)

#### ➤ Point de vue des acteurs :

##### ✕ La préfecture :

- Le préfet est satisfait du travail de la DDE et de l'ADIL sur le DALO même s'il reste encore des marges de progrès pour améliorer l'instruction et approfondir la doctrine.

- Inquiétude cependant car le DALO n'est pas la « procédure de droit commun, la « voie normale » de la demande de logement, or on constate une dérive. Il souligne un « effet coupe file », un certain nombre de demandeurs s'engagent dans cette procédure sans démarches préalables, alors que le DALO doit constituer le dernier recours. Faudra-t-il redéfinir les critères ?

Ce souci s'explique d'autant plus que le contingent préfectoral est de 2 300 logements environ (celui-ci « tourne peu », 4 % environ soit 2 432 logements en 2009), au regard de 50 000 demandes environ. Le DALO « empiète » fortement sur le contingent préfectoral.

Le contingent collecteur 1 % ne peut pas toujours être proposé compte tenu de 2 facteurs : ce sont souvent de « petits logements » (au regard du besoin : famille de 6 à 8 personnes) et relativement chers (au regard des revenus de la population DALO).

Le bureau du logement considère qu'il est important que la préfecture soit présente dans les commissions d'attribution des logements (CAL). Le bureau a entrepris un travail de « reconquête du contingent préfectoral » vis-à-vis des bailleurs. Travail mené notamment à partir d'outil informatique tel que GIL qui permet de réaliser une synthèse des logements par organisme.

Des documents sont tenus par le bureau pour suivre les relogements et les analyser (comptage des dossiers par type de cas, nombre de propositions faites au requérant, observations des bailleurs, observations des demandeurs...).



✖ La DDE :

L'analyse des caractéristiques des ménages éligibles dans le département (à partir des données de 2008) révèle :

Un besoin de logement de grande taille (familles de + de 3 enfants 13 % environ)

Un besoin de logements à faibles loyers (population DALO : 71 % perçoivent des allocations et 19 % le RMI)

Un besoin de logements accessibles aux ménages comportant une personne handicapée (+ de 18 % des familles DALO comporte 1 personne handicapée).

Le DDE souligne la nécessité de développer une offre répondant à ces besoins :

◦ En agissant sur tous les leviers pour développer l'offre de logement par une démarche de sensibilisation des communes à l'effort de construction de logements sociaux. Intervention auprès des maires (loi SRU) et auprès des bailleurs sociaux (meilleure adéquation offre et besoin (grands logements), en mobilisant les bailleurs sociaux pour répondre aux demandes d'échanges, de mutation au sein du parc HLM.

La construction des logements sociaux a connu une forte augmentation ces 5 dernières années 4 500 logements financés en 2009 contre 1 815 en 2005 (avec un délai moyen de 2 ans à compter de la date de financement) ce qui a permis d'améliorer la capacité de relogement des ménages DALO (25% étant réservés au titre du contingent préfectoral).

✖ La DASS (devenue ARS) :

◦ Forte implication et mobilisation de la DASS (1A+, 1B+ et 1C)

L'inspectrice (catégorie A+) et la conseillère technique (catégorie B+) se partagent les réunions entre pré-commission et commission. Avant la pré-commission, tous les dossiers sont vus par la DDASS qui renvoie un tableau de remarques. L'agent de catégorie C se charge de la mise en œuvre de la décision pour les dossiers reconnus prioritaires et urgents et du suivi contentieux pour le DAHO.

Préoccupations/inquiétudes de la DDASS sur 5 points :

*La notion de démarches préalables* : La DDASS souligne, la difficulté et la fragilité d'un système qui repose sur du déclaratif. Il est nécessaire de retenir des dossiers qui «font preuve» ou justifient que les requérants ont déjà sollicité réellement un ou plusieurs lieux d'hébergement.

*Les réorientations*

La tendance est de vouloir réorienter les ménages endettés vers des CHRS. Ce qui n'est pas la solution la mieux adaptée et cela à plusieurs titres :

ces familles ne nécessitent pas la plupart du temps un accompagnement social,

ces familles vont soit rester dans l'hébergement et «geler» ainsi des places, soit vont au contraire refuser les offres et seront sources de contentieux.

*La gestion difficile du contingent*

Le département de la Seine-Saint-Denis dispose de 1 276 places d'hébergement (CHRS) la durée moyenne de séjour est de 2,5 ans en CHRS. Le taux d'occupation est de 100 % il n'y a donc pas de marge de manœuvre. Quand le requérant est déclaré prioritaire et urgent et qu'il n'y a pas de place, la personne est, dans quelques cas, placée en hôtel en attendant de l'être dans une structure d'hébergement pour éviter la condamnation de l'État.

*Procédure DALO « effet coupe file »*

Les assistantes sociales du conseil général inciteraient les demandeurs à déposer un dossier DALO.

## *La mise en place du service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO)*

Comment prioriser les demandes d'hébergement. Le SIAO comprendra 2 pôles, 1 pôle urgence (qui s'appuiera sur le 115) un pôle insertion (plusieurs modalités sont possibles pour choisir l'opérateur, l'appel à projet semble retenu). En tout état de cause la « DDASS » souhaite ne pas monopoliser toutes les places au titre du DAHO et appliquera un quota (quota DAHO, quota «filiale classique»). Le % n'est pas encore arrêté.

### ✗ La présidente de la commission

La présidente était auparavant chef du bureau des expulsions à la préfecture. Cette situation est donc privilégiée au regard des relations avec les services de la préfecture.

La présidente ne souhaite pas poursuivre sa mission au delà des trois ans, se posera la question de sa succession en 2011.

Relation moins facile avec la DDASS, cette dernière n'étant pas toujours d'accord sur les décisions d'hébergement.

### ✗ L'ADIL

#### *- Souhait : participation au réseau des secrétariats des commissions*

L'ADIL considère que les services instructeurs devraient assister aux réunions des secrétariats des commissions car ce sont « les praticiens » et de fait sont plus à même d'être force de proposition.

#### *- Doctrine*

Les échanges avec les magistrats du TA de CERGY et de MONTREUIL permettent aux juristes de l'ADIL de s'enrichir et de mieux motiver les décisions. Les juristes de l'ADIL sont également formateurs sur le DALO.

#### *- Constat : représentativité de la commission*

Du point de vue de l'ADIL, il n'y a pas suffisamment de débat, pas d'expression des différentes composantes au sein de la commission :

le CG ne siège pas

de fait les élus sont absents il n'y a pas de «contre pouvoir» au sein de la commission. L'État est seul à prendre les décisions.

#### *- A propos des enquêtes techniques et sociales*

De l'avis de l'ADIL, il n'y en a pas suffisamment. Par ailleurs, les retours d'enquête sont assez décevants (se limitent parfois à un rappel du code de l'urbanisme et du CCH)

#### ➤ Points de vue partagés : difficulté de la décision au regard des

- dossiers déposés au titre de l'insalubrité, du péril ou des locaux impropres à l'habitation (qui a conduit à rédiger un document de consolidation des décisions prises par la commission complété par un tableau intitulé «principes d'instruction des recours DALO). Ces deux documents ont été établis en 2009 avant que paraisse le guide des bonnes pratiques qui sert également de référence aujourd'hui.
- dossiers des ménages fortement endettés, qui vont être refusés par les bailleurs si on les déclare PU dans le cadre d'un logement et que la DDASS considère comme ne devant pas être réorientés vers l'hébergement car ne correspondant pas au profil nécessitant un accompagnement social.
- dossiers d'expulsions : débat sur la situation d'expulsion
- dossiers réorientés vers l'hébergement qui feront l'objet d'un refus voire d'un recours contentieux
- demandeurs en situation irrégulière qui ne peuvent être hébergés que dans les CHU
- demandes d'hébergement pour des profils psychologiques qui nécessiteraient un accueil dans des centres d'accueil adaptés qui n'existent pas aujourd'hui.

➤ Quelques chiffres clés

Nombre de recours déposés avril 2010 (situation cumulée)

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Total cumulé</b>
Logement	5 518	7 328	1 929	14 775
Hébergement	317	711	224	1 252
<b>Total</b>	<b>5 835</b>	<b>8 039</b>	<b>2 153</b>	<b>16 027</b>

Nombre de recours avril 2010 (situation cumulée)

	Recours gracieux	Recours contentieux contre la commission (1)	Recours contentieux relogement (2)	<b>Total recours contentieux</b>
Logement	<b>1 129</b>	111	51	<b>162</b>
Hébergement	<b>25</b>	11	9	<b>20</b>
	<b>1 154</b>	<b>122</b>	<b>60</b>	<b>182</b>

(1) nombre de décisions rendues par le TA 29 sur 122 dont 3 décisions favorables aux requérants (3 pour logement)

(2) nombre de décisions rendues par le TA 21 sur 60 dont 11 décisions favorables aux requérants (10 pour le logement et 1 pour l'hébergement)

Condamnations à des astreintes : coût 3 400 € (chiffres fournis par le bureau du logement de la préfecture)

Dans le cadre de la DRIHL : les agents de la « préfecture » de la « DDE » et de la « DDASS » se trouvent rassemblés. Le traitement du contentieux devrait être traité par une seule et même entité (un pôle juridique mutualisé) et non plus par différents services comme c'est le cas jusqu'ici (la DDE, la préfecture et la DDASS) ce qui permettra un meilleur fonctionnement et suivi plus précis.

Actuellement : les recours contre les décisions défavorables de la commission de médiation sont traités par l'ADIL (qui instruit et prépare un pré-mémoire) et la DDE. Les contentieux relatifs au non relogement ou à l'absence de proposition d'hébergement sont traités par la préfecture dans le 1er cas et par la DDASS dans le second cas.

A noter qu'à partir de 2011, il risque d'y avoir davantage de condamnations et donc d'astreintes (25 € par jour) et de frais de justice car la préfecture devra loger sans doute plus de familles (progression des demandes) dans un délai plus contraint, délai ramené de 6 mois actuellement à 3 mois (décret n° 2010-398 du 22 avril 2010).

➤ Fonctionnement du dispositif DALO :

Forte mobilisation de l'ensemble des acteurs.

L'ADIL gère entièrement la procédure de la réception des dossiers jusqu'à la préparation des mémoires en défense.

Les dossiers sont d'abord analysés en pré-commission par les représentants de l'État (préfecture, DDE et DDASS) à partir de fiches élaborées par l'ADIL rassemblant toutes les informations disponibles (CAF

PRO,..) complétées par des remarques de la préfecture et/ou de la DDASS. Ces dossiers sont ensuite étudiés en commission DALO.

➤ Les moyens humains :

*La DDE* : agents (à temps plein) : 1 A et 1 C. Les missions sont détaillées ci-après :

Ces tâches sont assurées par le service « secrétariat de la Comed » de la DDE

Organisation des pré-commissions et des commissions logistique de la COMED :

L'envoi des convocations aux réunions aux titulaires - élaboration de l'ordre du jour de la commission-réservation de salle. Les convocations aux membres de la COMED sont adressées par voie électronique par le Secrétariat de la COMED sur la base d'un planning prédéfini (calendrier des réunions pour le 1er semestre 2010)

Suivi statistique de toutes les données (transmis par ADIL, préfecture...)

Mise à jour du document de consolidation des décisions

Information des membres en termes de nouveaux textes législatifs

Suivi des marchés d'enquête et de contentieux

Suivi de la convention ADIL (suivi comptable et financier et suivi de l'activité).

*La Préfecture* : 5 agents

3 personnes (qui se chargent de la « mise en œuvre » suite à la décision)

2 « encadrants » (1 personne qui étudie les fiches adressées par l'ADIL, les complète si besoin et participe à la pré-commission et à la commission DALO et 1 personne qui se charge du contentieux préfecture (non relogement dans les délais).

+ 15 mois vacataires : affectés au bureau du logement préfecture

*La DASS* : (qui a rejoint la DRIHL au 01/01/07) 3 personnes (1A+, 1B + et 1C). Les missions sont précisées dans la partie « Point de vue des acteurs » (voir SUPRA).

*L'ADIL* 8 agents

5 instructeurs + la responsable du pôle DALO à l'ADIL (tous en CDI)

2 secrétaires (à temps plein)

Les missions sont détaillées ci-après :

Réception des dossiers et vérification

L'ADIL a pour mission :

- de relever les dossiers adressés à la commission,

- de vérifier si le dossier peut être enregistré et de procéder à son enregistrement.

Le dossier du demandeur est susceptible d'être enregistré dès lors qu'il comporte le formulaire lisiblement complété en langue française, assorti le cas échéant des pièces justificatives fournies par le demandeur en appui de son recours.

cas n°1 : Le dossier est inexploitable :

Si le dossier ne peut être enregistré (formulaire inexistant ou inexploitable) l'ADIL prépare un courrier au demandeur indiquant que la demande ne pourra être présentée à la commission.

Ce courrier est signé par la personne responsable du SCOMED (le DDE P. BERG jusqu'à la réorganisation du 1 07 2010 des services déconcentrés de l'État)

cas n°2 Le dossier est exploitable :

L'ADIL ouvre un dossier électronique dans le fichier régional partagé DALO (DALORIF). Cette ouverture consiste à saisir un numéro d'enregistrement de la demande (n° du département du dépôt de la demande, code INSEE de la commune du demandeur, année et mois de la demande, n° d'ordre annuel) et les coordonnées du demandeur (nom, prénom, adresse et date de naissance). Ces informations peuvent aider à détecter des demandes multiples.

Préparation des accusés de réception

Pour chaque dossier susceptible d'être enregistré, L'ADIL prépare les AR.

Cet AR est signé par la personne responsable du SCOMED (le DDE P BERG jusqu'à la réorganisation des services déconcentrés de l'État du 1.07.2010).

La date de cet AR marque le début du délai dans lequel la commission de médiation doit statuer.

L'ADIL est chargée de transmettre au SCOMED l'ensemble des AR pour signature, puis de les récupérer pour envoi aux personnes ayant déposé un recours.

Instruction des demandes : Examiner les dossiers et préparer les réunion de la commission de médiation.

L'analyse des dossiers se fonde sur le formulaire unique et les pièces justificatives fournies.

L'ADIL participe aux séances de la commission de médiation. Elle est présente à chaque séance de la commission de médiation. Elle présente sous l'égide du président de la commission chaque dossier. Elle fournit les informations complémentaires susceptibles d'être demandées par les membres de la commission.

L'ADIL remet au SCOMED les relevés de décision des commissions de médiation et les décisions individuelles à faire signer par le président de la COMED.

Elle prépare les notifications des décisions de la commission (1) de médiation (au demandeur et au préfet de département) pour signature et les propositions d'orientation des demandes jugées non prioritaires par la commission de médiation.

Elle récupère les décisions signées pour envoi aux personnes dont le recours a été examiné en commission. Les décisions de la COMED sont adressées par pli recommandé avec AR.

Met à jour le fichier régional DALO

L'ADIL complète le fichier régional DALORIF. Elle est responsable de la mise à jour permanente de ce fichier partagé des demandeurs de logement ou d'hébergement au titre de la loi DALO.

Archive les dossiers

Les dossiers sont stockés à l'ADIL. Elle doit en assurer la conservation pendant la durée de la mission qui lui est confiée.

Produit les informations en cas de contentieux.

L'ADIL produit pour le SCOMED et les services de l'État qui le constituent chaque fois qu'elle est sollicitée toutes les données en sa possession utiles et nécessaires à l'élaboration des mémoires en défense en cas de contentieux contre les décisions prises par la COMED.

*La présidente de la commission est occupée en fait à temps plein (quasiment 5 jours/sur 5).*

Présence à la préfecture 2 journées (travail avec bureau du logement)

Préparation des pré-commission et commission (travail avec ADIL)

Elle traite personnellement les questions d'expulsions et les titres de séjours des étrangers pour les étrangers en dehors du département.

## Nombre de personnes mobilisées sur le DALO

	Total	DDE	Préfecture	DDASS	ADIL	Présidente DALO
Catégorie A et A+	11	1	2	1	6	1
Catégorie B	1			1		
Catégorie C	7	1	3	1	2	
Total	19	2	5	3	8	1

### ➤ Coût financier direct

#### La convention ADIL :

390 K€ annuel (1 170 K€ sur la période 2008-2010). En 2010 le financement est ramené à 360 K€.

#### Les enquêtes

Les marchés ont été passés en novembre 2009 (donc aucune dépense concernant l'année 2008).

Les enquêtes techniques : pour les enquêtes techniques le prestataire est le bureau VERITAS. Depuis 2009 18 enquêtes ont été menées pour un coût global de 13,5K€ (12 466 € + frais de publication 980 €). 2 enquêtes ont du être annulées faute de contact avec les occupants du logement.

Le coût de l'enquête technique se chiffre à 693,68 €

*Les enquêtes sociales* : Pour les enquêtes sociales le prestataire est HER :

Depuis 2009 dix enquêtes ont été menées pour un coût global de 4,9K€ (3 946,8 € + 962 € frais de publication).

Le coût de l'enquête sociale s'élève à 394,68 €.

## Val-de-Marne (94)

### I LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

#### PREFECTURE

- Monsieur Michel CAMUZ, préfet du département
- Mme Brigitte AUGIER, directrice du Pilotage Interministériel de l'aménagement du territoire
- Mme Sylvie ARNOULD, adjointe du chef du bureau logement

#### DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L EQUIPEMENT

- Monsieur Francis OZIOL, DDE
- Madame Dominique DERROUCH, secrétaire générale de la commission de médiation DALO

#### ADIL : Service instructeur

- Madame Laurence SAUVAGE, directrice de l'ADIL
- Madame Lise BARTHELEMY, responsable du service instructeur

#### DDASS

- Madame Angélique KHALED, responsable du bureau veille sociale et urgence

#### Commission DALO

- Monsieur Christian JOB, préfet honoraire
- Les membres participants à la commission DALO du 1er juillet 2010

### **II DONNEES GENERALES DEPARTEMENTALES**

Population: 1 315 279 habitants

Densité au Km<sup>2</sup> : 5 300 h/km<sup>2</sup> en moyenne

Taux de chômage : 8,10 % (INSEE 1er trimestre 2010)

#### Les logements

Nombre de logements : résidences principales : 547 398 au 01/01/2009 (source Impôts)

Nombre de logements sociaux parc privé: 862 (conventionnés ANAH)

Nombre de logements parc social public et privé: 150 225 (chiffre estimé)

#### La demande de logement

*Nombre de demandes de logements sociaux: 53 958 ( fin 2009)*

Arrêté du préfet fixant la durée du « délai anormalement long » : 3 ans

Existence d'un observatoire des loyers : non uniquement observatoire du logement

Connaissance du marché immobilier : observatoire du logement de l'ADIL94 ([www.adil94.org](http://www.adil94.org))

DALO : chiffres au 25/05/2010

Nombre de recours déposés : logt : 14 929 – hébg. : 2812

Nombre de recours gracieux : logt : 402 – hébg. : 106

Nombre de recours contentieux :

Pour excès de pouvoir (contre décision COMED ) total 112 soit Logt : 105 hébgt : 7

Pour absence de relogement : total 294 soit Logt : 281 – hébgt : 13

### III LES FAITS MAJEURS

#### ➤ Contexte

Ce département qui compte 1 315 279 habitants, enregistre un taux de chômage de 8,10 % ce qui le situe au 4ème rang des huit départements de l'Île-de-France. Le département comprend 150 000 logements sociaux, qui représentent plus de 27 % du parc total.

#### ➤ Chiffres clés (juin 2010)

Le nombre de demandes déposées, sur la période 2008-2010, est conséquent, plus de 17 700 dossiers soit 14 929 pour le logement et un grand nombre de demandes d'hébergement 2812. En moyenne plus de 600 dossiers sont déposés par mois. Le nombre de recours contentieux contre les décisions de la commission est de 112 et de 294 pour absence de relogement ou d'hébergement (juin 2010).

Les dossiers inexploitablement représentent plus de 3 000 dossiers soit 17,60% des recours déposés.

Nombre de recours déposés Juin 2010 (situation cumulée)

	2008	2009	2010	Total cumulé
Logement	5 532	6 296 (+ 14 %/2008)	3 101	14 929
Hébergement	842	1 361 (+ 62 %/2008)	609	2 812
Total	6 374	7 657	3 710	17 741

Nombre de recours Juin 2010 (situation cumulée)

	Recours gracieux	Recours contentieux contre la commission (1)	Recours contentieux relogement (2)	Total recours contentieux
Logement	402	105	281	386
Hébergement	106	7	13	20
	508	112	294	406

#### ➤ Un stock de dossiers à traiter important

Avec le renforcement de l'équipe du service instructeur, le nombre d'accusés de réception délivrés chaque mois a été plus important à partir de 2009 et l'a été également en 2010 ce qui a permis de réduire le délai d'attente entre le dépôt de recours et la délivrance de l'accusé de réception et d'assurer un meilleur respect des délais de passage en commission (6 semaines pour l'hébergement et 6 mois pour le logement).

Par ailleurs le rythme des commissions s'est accru, depuis la mise en place du dispositif, la commission a tenu 40 réunions en 2009 contre 22 en 2008.



Afin de résorber le stock de dossiers en attente, il est important de maintenir en 2010 le rythme d'une commission de médiation par semaine et d'examiner en séance un plus grand nombre de dossiers.

En effet, en début d'année 2010 sur 10 907 dossiers exploitables (14 031 recours déposés moins 3 124 dossiers inexploitables) 7 202 dossiers seulement avaient été traités il restait début d'année 2010 **3705 recours** en stock à traiter (soit 34 % des dossiers déposés).

2008			PU	NPU	Différé
Logement		1 145	446	650	49
Hébergement		470	149	290	31
Total 2008		1 615	595	940	80
2009					
Logement		4 342	1 499	2 605	238
Hébergement		1 245	308	881	56
Total 2009		5 587	1 807	3 486	294
Total 2008-2009	<b>10 907</b> dossiers exploitables	7 202	2 402	4 426	374

PU prioritaire et urgent NPU non prioritaire et urgent

L'ADIL avait effectué une simulation pour 2010 qui tenait compte du stock fin 2009 et du nombre estimé de dossiers « exploitables 2010 » qui concluait à la nécessité d'examiner en moyenne 225 dossiers par commission à raison de 4 réunions par mois. Le recours plus important aux vacataires (30 mois en 2010) devrait participer à l'amélioration de la situation pour parvenir à traiter l'ensemble des recours.

Fin juin 2010, il restait néanmoins en stock 3 316 dossiers à traiter 3 124 au titre du logement, 192 au titre de l'hébergement.

#### ➤ Les délais

Les délais entre la réception du dossier et la délivrance de l'AR se sont réduits mais demeurent non négligeables : 1 mois pour les recours en vue d'une offre d'hébergement à ce jour (contre 3 mois en 2009) 5 mois pour les recours en vue d'une offre de logement (contre 8 mois en 2009).

De même que les délais entre l'AR et le passage du dossier en commission : actuellement ce délai est de 10 à 15 jours pour les recours en vue d'une offre d'hébergement, de 4,5 mois pour les recours en vue d'une offre de logement.

#### ➤ Le préfet et le secrétaire général sont très impliqués dans le suivi du DALO :

- inquiétude au regard du volume des recours « hébergement » « le département 94 se place au 1er rang avant PARIS ».

Ce qui peut expliquer cette demande : forte proportion de demandeurs d'asile, accueil, la plateforme du 115 fonctionne bien (victime de son succès), un dispositif d'accueil massif des familles avec le conseil général mis en place jusqu'en 2008.

## - L'inter-départementalisation

C'est un sujet de préoccupation. On constate une faible acceptabilité du processus par les élus locaux. La position des maires aujourd'hui est d'accepter « les DALO » s'ils appartiennent à la commune. Dans le cas contraire, ils sont opposés à les accueillir (« les maires se considèrent victimes de la « double peine : « les logement sociaux » + les DALO »).

- Un constat qui trouble un certain nombre d'élus : 60 % au moins (voire 70 %) des demandes DALO sont déposées par des requérants « hors UE » et sur ce pourcentage 60 % concernent des femmes seules avec enfants. Problème de polygamie à gérer. Ce sujet encore « confidentiel » est un sujet très préoccupant.

- Le contentieux : au niveau francilien, les recours contentieux se situent dans la moyenne mais sont néanmoins en progression (recours pour excès de pouvoir : 8 dossiers en 2008, 83 dossiers en 2009 et 42 en 2010). Sur les 30 jugements prononcés on compte 3 annulations. On enregistre une progression des mémoires en réplique.

- le dispositif DALO agit comme un révélateur de problèmes touchant à l'indignité et à l'insalubrité (il révèle des cas inconnus des services). Par ailleurs, il peut créer ou alimenter des filières de marchands de sommeil (utilité de rapprocher procédure d'expulsion et procédure d'insalubrité).

Mise en place d'un dispositif important : recrutement de travailleurs sociaux, mise en place d'une tête de réseau afin de mettre en place de véritables diagnostics sociaux.

- La préfecture travaille depuis quelque temps à améliorer la connaissance du contingent.

➤ Il n'y a pas de pré-commission, mais l'instruction par l'ADIL 94 est très complète, la commission s'est dotée d'un référentiel qui permet au service instructeur de « flécher » la décision de la commission et de faciliter l'examen en séance. Il existe 3 grandes familles :

- les dossiers où le service instructeur ne se prononce pas (concerne les recours gracieux sur les décisions précédentes, les dossiers différés et les dossiers pour lesquels les critères de la doctrine établie ne sont pas suffisamment probants et sur lesquels le service instructeur hésite),

- les dossiers où le service instructeur propose un caractère prioritaire et urgent,

- les dossiers où le service instructeur propose un caractère non prioritaire ni urgent.

Par ailleurs L'ADIL a accès au logiciel CAFPRO et à GIL (logiciel d'enregistrement de la demande de logement social dans le département du Val-de-Marne). Elle sollicite également les professionnels (service logement, SCHS, DDASS, bailleurs HLM, responsables de foyers, EDS, assistantes sociales du conseil général, associations...)

➤ Réorientation vers l'hébergement

Un examen approfondi est réalisé par la commission quant à la capacité du requérant d'occuper un logement (fragilité et dépendance : tutelle, curatelle, incapable majeur, problème psychologique, SDF qui a besoin d'un suivi social avant de pouvoir réintégrer un logement, ménage en situation de dette locative lourde disposant de faibles ressources et nécessitant un accompagnement social) qui propose une réorientation vers l'hébergement qui permettra au requérant de bénéficier d'un accompagnement social.

➤ Vigilance de la DDASS

De conserver aux structures d'urgence leur vocation en n'attribuant pas toutes les places d'hébergement au titre du DALO d'autant que le département manque de place.

Les personnes en situation irrégulière sont hébergées en CHU ou en hôtel mais pas en CHRS.

De manière générale, on constate une forte proportion de rejet dans les demandes d'hébergement au titre du DAHO mais par ailleurs, une forte proportion des demandes déclarées prioritaires et urgentes par la commission sont satisfaites (CF; annexe 1 : statistiques DRIHL).

Contentieux : sur 7 recours « hébergement » 1 annulation du tribunal administratif.

➤ Le président de la commission est très favorablement impressionné par la qualité du travail de l'équipe de L'ADIL qui prépare, étudie, classifie et effectue un prétri à partir des données recueillies.

Ses observations sur le dispositif :

– la mise en application de la loi DALO met en exergue une série de dysfonctionnements dans l'application des textes de lois qui créent des disparités dans le traitement des dossiers. Point particulièrement sensible, le traitement des logements insalubres. Malgré l'existence des dispositifs légaux (lois, règlements) les problèmes ne sont pas réglés car la mise en œuvre des textes n'est pas effective, ni suivie (pour exemple : interdiction de loger, arrêté de péril, dispositif pénal et civil à l'encontre des propriétaires peuvent être mis en œuvre, ce qui n'est pas réalisé dans bon nombre de cas),

– le DALO met en évidence les dysfonctionnements d'un bon nombre de dispositifs existants. Ainsi, la commission est amenée à traiter des cas qui ne sont pas de son ressort (femmes battues, personnes souffrant de troubles psychiatriques, asociaux, grands exclus...) et pour lesquels il n'existe pas de structure adaptée (divorcé en CHRS, problème pour accueillir les enfants, les « retraités » pauvres, expulsés, suite à la chute de revenu qui n'acceptent pas d'intégrer un CHRS).

Difficultés rencontrées :

– on s'aperçoit que dans 80 % des cas les formulaires sont mal remplis, mal compris. Par ailleurs, le principe du déclaratif est source d'erreur ou de fraude (revenu non intégrés, composition exacte de la famille...)

– au regard des travailleurs sociaux, il note des « résistances » qui ne devraient pas avoir lieu (« devoir de communiquer »)

– effet « coupe file » : un certain nombre d'associations utilisent la loi DALO pour déposer des dossiers qui devraient utiliser des circuits classiques.

– le nombre de recours DALO est important et croissant (près de 18 000 dossiers déposés). On s'attendait à un étalement de la demande, cela n'a pas été le cas. La commission se réunit une fois par semaine mais cela reste insuffisant pour rattraper le retard.

– Le traitement des regroupements familiaux

– Le « numéro unique » ne fonctionne toujours pas, ce qui ne facilite pas les recherches

– La loi a prescrit « un droit au logement » s'il n'y pas de lien local. La demande et la proposition de logement doit pouvoir être élargie au territoire national.

➤ Demandes d'échanges de logements à l'intérieur du parc HLM

Réticence des bailleurs sociaux au niveau des mutations au sein du parc (résistance à effectuer des changements d'un grand appartement vers un plus petit) d'où la nécessité de prévoir davantage de réunions avec les bailleurs pour qu'ils réalisent ces changements souhaitables, c'est notamment le souhait du président de la commission.

➤ Fonctionnement du dispositif DALO

L'ADIL assure la réception et l'instruction des demandes :

Tâches également assurées par l'ADIL

- La tenue d'une permanence téléphonique mise en place le mardi matin (9 h-13 h) et le vendredi après midi (13 h -17 h) pour informer les demandeurs et les usagers sur le dispositif DALO et sur leur dossier

- L'établissement d'un courrier personnalisé (après la délivrance de l'accusé de réception, et avant l'instruction du dossier), visant à obtenir des pièces complémentaires pour chaque dossier

- La vérification des conditions de permanence et de régularité de séjour des requérants et tenue d'un fichier en relation avec le bureau des étrangers de la préfecture (en application du décret du 08/09/2008)

- Lorsque le recours est introduit au motif du caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence, sans toutefois apporter de justificatifs à l'appui du recours, le service instructeur prend contact avec l'ARS ou un inspecteur du SCHS (lorsque la commune

en est dotée), pour demander la transmission d'un rapport de visite afin d'éclairer les membres de la commission sur l'état du logement

- L'instruction des recours et établissement de fiches récapitulatives
- L'élaboration du tableau de présentation pour chaque séance de commission et envoi par mails des fiches récapitulatives des dossiers qui seront présentés aux membres de la commission de médiation
- Participation aux séances de la commission de médiation, établissement du tableau récapitulatif des décisions, rédaction des décisions de la commission de médiation
- Le traitement des recours gracieux
- Le traitement des recours contentieux contre les décisions de la commission de médiation, les recours en excès de pouvoir (REP) contre une décision de rejet de la commission de médiation (le service instructeur n'a pas la charge des recours contentieux spécifiques)
- La participation ponctuelle au club régional des secrétariats COMED.

Le secrétariat de la commission de médiation est assuré par la Direction départementale de l'Équipement, par un agent de catégorie A+.

Missions assurées :

- la coordination interministérielle des services administratifs liés à la commission de médiation
- la mission d'assistance et d'appui de la commission de médiation à la demande de son président, notamment pour éclairer la commission de médiation sur les caractéristiques du logement à proposer au demandeur sur la base d'études et de données
- la notification des décisions de la commission, au préfet et aux personnes ayant saisi la commission
- la notification de la réception des dossiers ( signature des AR)
- la gestion logistique : planification des réunions de la commission, convocation des membres, élaboration de l'ordre du jour de la commission, réservation des salles, vérification du quorum, paiement des frais de déplacement des membres de la commission
- les réponses aux questions pouvant être posées au président de la COMED et soumises à sa signature
- l'élaboration du tableau de bord mensuel des résultats des COMED
- la transmission des éléments statistiques à la DREIF
- la participation aux réunions régionales et nationales sur le thème du DALO
- coordination du travail des vacataires depuis 2008
- organisation de l'archivage des dossiers des années antérieures.

➤ La commission fonctionne dans de bonnes conditions.

Deux vice présidents ont été nommés si bien qu'en cas d'empêchement du président de la commission le relai est assuré. L'assiduité est assez inégale mais il est rare d'annuler une commission faute de quorum. Les représentants des élus sont plus présents qu'au début. Le collège du conseil général est souvent représenté ne serait-ce que parce que le vice-président de la commission est souvent sollicité de même que son suppléant, lui aussi conseiller général. Les représentants des bailleurs sociaux assurent une permanence assez régulière, ce qui n'est pas le cas des bailleurs privés. Deux raisons à cela, un manque d'intérêt et l'absence de désignation d'un titulaire depuis mi-2009. Les représentants du collège des associations assurent un tour de rôle assez efficace puisque présents à chaque commission.

Les points de doctrine font l'objet de débats et d'échanges ; 1 à 2 fois par an une séance est consacrée uniquement à ces questions.

➤ L'instruction se fait au regard

d'un document intitulé « principes de fonctionnement et référentiel de la commission de médiation du Val-de-Marne et également du guide des bonnes pratiques ainsi que de la jurisprudence.

➤ Si le requérant est menacé d'expulsion

il est déclaré PU si la menace est imminente (lorsque le concours de la force publique a été prononcé) et si des démarches en matière de recherche de logement ont été faites et ont échoué.

➤ **Les effectifs mobilisés sur le DALO**

	Total	DDE	Préfecture	DDASS	ADIL
Catégorie A et A+	7 (4,54 ETP)	1 à 90 %	3 à 78 %	1 à 20 % 1 à 10 %	1 à 100 %
Catégorie B	11 (8,9 ETP)		4 à 50 %	1 à 90 %	6 à 100 %
Catégorie C	11 (8,75 ETP)		9 à 75 %		2 à 100 %
Total	29 (22,19 ETP)	1 (0,9 ETP)	16 (11,09 ETP)	3 (1,2 ETP)	9 (9 ETP)

La DDE : 1 agent qui assure le secrétariat de la commission

La DASS : 3 personnes qui traitent de l'hébergement des requérants déclarés PU, du signalement auprès du parquet...

L'ADIL : 9 agents à temps plein

2 agents sont affectés à la réception des dossiers (profil de secrétaire : BEP secrétariat + BAC).

Les tâches consistent à :

- réceptionner au fur et à mesure les dossiers de saisine de la commission de médiation et de classer les courriers reçus des requérants en réponse aux courriers de pièces complémentaires
- enregistrer les recours dans un fichier excel, avant d'être saisis sous DALORIF. Cet enregistrement se fait quotidiennement dès réception des recours
- étudier la recevabilité des dossiers (la vérification de l'exploitabilité des recours) des demandeurs à la saisine de la commission de médiation effectuée le jour même du dépôt des recours et assurer la gestion des courriers d'irrecevabilité (envoi des courriers, suivi des réceptions, tenue d'un tableau de suivi)
- assurer la gestion des appels à partir du standard téléphonique durant les permanences téléphoniques
- délivrer les accusés de réception
- envoyer les notifications de décisions de la commission de médiation
- procéder au classement des dossiers

7 agents instruisent les dossiers.

Le service instructeur est composé de 7 personnes, dont 1 responsable et 6 instructeurs. Les instructeurs ont un profil de juristes (maîtrise en droit). Les missions ont été décrites précédemment.

Le bureau du logement de la préfecture qui traite des dossiers d'expulsion, des dossiers des étrangers (travail avec le service des étrangers) des questions d'insalubrité, du relogement des familles, du contentieux relogement...

Nombre de vacataires mobilisés et coût induit : période de 2008 à 2010 68 K€

En 2008 6 mois 1 321,02 € soit 7,9 K€

En 2009 15 mois 1 337,70 € soit 20 K€

En 2010 30 mois 1 343,77 € soit 40 K€

Au total sur la période 2008-2010, 51 mois de vacataires pour un coût global de 68 K€.

➤ Coût financier direct

1. La convention ADIL

Le nombre considérable de dossiers déposés depuis le début du dispositif a conduit à adapter, au fil du temps, le financement au besoin croissant d'instructeurs.

En 2008 : convention 1er semestre : 45 K€

convention 2ème semestre : 134,6 K€

coût annuel 179,6 K€

2009 : Convention initiale : 390 K€ avenant à la convention : 40,1 K€

coût annuel : 430,1K€

2010 : convention initiale : 485 K€ demande de complément pour renfort temporaire : 120 K€

coût annuel : 605 K€

le budget initial 2010 (485 K€) se ventile en 4 postes principaux :

le 1er poste de dépenses est constitué par les charges de personnels soit 74 % (359 K€) du budget global

le poste « autres services extérieurs » représente 13,5 % du total (7,5 % pour les frais postaux à eux seuls)

le poste « services extérieurs » comprenant principalement les charges afférentes aux loyers, locations mobilières, et entretien et réparation compte pour 6,4 %

le poste « consommation » participe à hauteur de 4,7 % de l'ensemble (dont 3,4 % pour les fournitures administratives).

Le coût de la convention ADIL pour la période de 2008 à 2010 s'élève à 1 214,7 K€

2. Enquêtes sous-traitées (insalubrité - sociales....) à des organismes extérieurs

Une demande de crédits complémentaires est en cours pour passer un marché à bons de commande auprès d'un prestataire externe à l'instar du département des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis pour les diagnostics techniques habitat.

## VAL D'OISE (95)

### I. LISTES DES PERSONNES RENCONTREES

#### PREFECTURE

- Monsieur MACCIONI, préfet
- Monsieur LAMBERT, secrétariat général
- Monsieur PENNEL, directeur des actions interministérielles
- Madame LEOSTIC, chef du bureau du logement à la préfecture
- Madame ROUX, en charge des accords collectifs et du DALO au bureau logement.
- Madame BOUE, agent du bureau du logement en charge du secrétariat de la commission DALO

#### DASS

- Monsieur CHAMBO, cadre du pôle insertion
- Madame LEROY, agent du pôle insertion chargée de suivre la commission DALO et les suites à y donner

#### CAF

- Madame DEFOSES, responsable du pôle développement social

#### ASP (Agence de service et de paiement)

- Madame THEROUANE, responsable de l'unité DALO
- Madame DA VEIGA, instructrice dossiers DALO

#### Commission DALO

- Monsieur LANGLOIS, président
- + membres participants ou ayant participé à :
  - pré-commission DALO (31 mai)
  - commission DALO (18 juin)

### II. DONNES GENERALES SUR LE LOGEMENT

Population : 1 150 000 habitants

Densité au Km<sup>2</sup> : 923

Taux de chômage : 12,1

## Les logements

Nombre de logements : 451 000 dont 413 000 résidences principales

Nombre de logements sociaux parc privé : 300 000

Nombre de logements parc social : 112 923

## La demande de logement

Nombre de demandes de logements sociaux : environ 27 500

Arrêté du préfet fixant la durée du « délai anormalement long » : 3 ans - arrêté du 21/12/07

## **III DONNEES SUR LE DALO**

### 1) Chiffres clés

Se reporter à l'annexe « Tableau de suivi DALO » pour les statistiques comparées entre les départements de la région.

Stock de dossiers en attente d'instruction :

- 1 000 environ

Les tableaux suivants portent sur des analyses spécifiques au département du Val-d'Oise.

### SITUATION DALO EN 2009

Taille ménage PU	Répartition des demandeurs avec AR	Répartition des PU
1	19,23 %	18,11 %
2	19,96 %	19,92 %
3	23,19 %	21,03 %
4	17,63 %	19,78 %
5	11,13 %	11,56 %
6	5,47 %	5,85 %
7	2,04 %	2,79 %
8	0,66 %	0,28 %
9	0,44 %	0,55 %
10	0,16 %	0,00 %
11	0,06 %	0,00 %
12	0,03 %	0,13 %
	100,00 %	100,00 %



Critères invoqués sur le formulaire	Répartition des demandeurs avec AR	Répartition des PU
Délai anormalement long	10,03 %	4,89 %
Menacés d'expulsion	15,18 %	12,12 %
En structure	8,32 %	14,66 %
Dans un logement de transition	4,34 %	5,17 %
Logés dans des locaux impropres à l'habitation	4,30 %	5,73 %
Logés dans des locaux insalubres	7,41 %	8,08 %
Logement indécent	5,65 %	6,58 %
Surrocupation	13,33 %	14,57 %
Dépourvus de logement	31,44 %	28,20 %
dont hébergés par parents proches	9,37 %	8,55 %
dont hébergés par parenté autre	14,15 %	11,18 %

## 2 ) Effectifs travaillant sur le DALO/DAHO dans les services de l'État

- dans l'administration

### *Bureau logement – dossiers logement*

	Total	Secrétariat des services instructeurs	Instruction des dossiers avant leur passage en commission	Suivi des dossiers après passage en commission	Contentieux	Activité transversale sur la mission
Catégorie A	2,1		0,2	0,4	1,2	0,3
Catégorie B	2,7			2,7		
Catégorie C	2,9	1,3		1,6		
Total	7,7	1,3	0,2	4,7	1,2	0,3

Pour ce qui est du secrétariat, cela rassemble l'édition et l'envoi des AR, l'envoi aux différents services compétents concernés des fiches de synthèse DALORIF pour l'obtention de renseignements sur le logement et/ou le ménage, l'assemblage des informations recueillies pour chaque dossier en vue de la pré commission ou de la commission, et la participation à ces réunions, le paiement des factures, la réalisation et l'envoi des statistiques générales du DALO.

Pour ce qui concerne le suivi des dossiers après commission : saisie dans le tableau de suivi des caractéristiques des familles à reloger, envoi aux ménages de fiches d'actualisation, dépouillement et mise à jour des dossiers, recherche des logements adéquats et suivi des propositions aux familles.

Pour ce qui concerne le contentieux : établissement d'une fiche technique par le bureau du logement, rédaction du mémoire et présence aux audiences pour le service contentieux de la préfecture.

Pour ce qui concerne l'activité transversale : une multitude d'actions : coordination avec le prestataire, participation aux diverses réunions au niveau régional ou national, contrôle et signature des propositions de logement.

#### DDASS (Pôle social) – dossiers hébergement

	Total	Instruction des dossiers avant leur passage en commission	Suivi des dossiers après passage en commission	Contentieux	Activité transversale sur la mission
Catégorie A	0,5	0,2		0,2	0,1
Catégorie B					
Catégorie C	1	0,5	0,5		
Total	1,5	0,7	0,5	0,2	0,1

Pour ce qui concerne le contentieux, la DDASS assure la gestion des recours TA du bout en bout ; pas de soutien du service de la préfecture.

A compter du 1<sup>er</sup> juillet les 2 services sont réunis au sein de la DDCS. Le bureau logement intègre les personnes qui géraient le DAHO

#### ARS

Compte tenu de la convention passée avec Habinsers, 0,5 ETP de l'ARS travaille sur les enquêtes d'insalubrité et les procédures liées aux demandes DALO.

- hors administration

6 personnes à temps plein à l'ASP à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2010 (chiffre qui évolue : 4 au 1<sup>er</sup> janvier 2010) aidées d'un vacataire mis à disposition de la préfecture

- 1 responsable d'équipe titulaire d'un master 2 en droit immobilier également en charge de l'instruction

- 3 agents chargés principalement de la saisie et occasionnellement de la réception du courrier et des tâches annexes (niveau Bac)

- 2 agents chargés de l'instruction et occasionnellement de la saisie (niveau Bac +2)

L'un des instructeurs et l'un des agents chargé de la saisie sont des personnes titulaires de l'ASP, les autres membres de l'équipe ont été recrutés sur des contrats à durée déterminée d'un an et les règles de gestion applicables aux établissements publics vont poser problème pour la pérennité des équipes.

Les tâches confiées à l'ASP sont les suivantes :

- ✓ réception du courrier
- ✓ saisie des dossiers et préparation des AR transmis au BL
- ✓ suivi statistiques
- ✓ instruction des dossiers pour la pré-commission avec une pré-orientation
- ✓ étude des dossiers en pré-commission avec le président de la commission et un membre de la DDASS pour les dossiers hébergement et 1 ou 2 membres du BL pour les dossiers logement
- ✓ suite de pré-commission : changement de l'orientation des décisions et motivations suite à l'étude des dossiers en pré-commission : modifications des fiches récapitulatives et de la liste Excel. Classement par orientation (à examiner, rejet, favorable, sans objet, réorienté, irrecevable) ; ponctuellement demande d'information à certains services pour la commission
- ✓ présentation des dossiers en commission par catégorie et diffusion des fiches sur vidéoprojecteur
- ✓ suite de commission : changement de l'orientation des décisions et motivations suite à la commission. Modification du tableau Excel. Importation des données dans DALORIF. Préparation des notifications pour signature du président. Envoi des notifications suivant les indications de la commission (double à l'assistante sociale, RAR etc...). Scan et envoi par courriel ou Cédérom des dossiers favorables logement pour la préfecture et des dossiers favorables hébergement pour la DDASS. PV de commission
- ✓ Communication des dossiers du tribunal administratif (commissions 2010)
- ✓ Répondre aux demandes diverses des membres de la commission.

• 1,5 ETP à Habinser

- 1 temps-plein d'enquêteur pour visiter les logements des demandeurs DALO invoquant l'insalubrité comme motif de la demande (niveau Bac + 2)

- 0,5 ETP de travailleur social effectuant les enquêtes sociales préalables aux relogements liées aux arrêtés puis en application du code de la santé publique.

- L'association Habinser intervient à la demande de la délégation territoriale de l'ARS, depuis le 1er octobre 2009. Sa mission consiste à réaliser les contrôles techniques dans les logements des requérants DALO mentionnant comme motif du recours, un logement insalubre ou dangereux (sur la base des adresses « triées » par la préfecture et transmises à l'ARS) et à établir des rapports de constatations présentant les désordres rencontrés dans les logements. Ces rapports, après validation par l'ARS, sont transmis à l'opérateur DALO, ainsi qu'à la préfecture.

Lorsque ces rapports mettent en évidence des désordres relevant exclusivement de la compétence des mairies (infractions au règlement sanitaire départemental ou péril), les rapports sont transmis par l'ARS (en parallèle de la transmission DALO) aux maires concernés.

3) Crédits DALO/DAHO hors personnel de l'administration

- ASP = 340 000 euros demandés pour 2010

- Habinser = 59 000 euros

- 4 000 euros demandés pour dépenses diverses de fonctionnement de la commission

- 13 mois vacataires : 10 mois à disposition d'ASP

3 mois : bureau logement

Les dépenses d'envoi des accusés de réception sont financées sur le budget général de la préfecture - très peu d'envoi en recommandé. L'affranchissement des retours de dossiers incomplets au requérant et des notifications suite à décision de la commission est pris en charge par l'ASP ;

#### IV. FAITS MARQUANTS

- Le préfet a organisé une réunion avec l'ensemble des maires pour les sensibiliser aux besoins de construction dans le département, au cours de laquelle ont été présentés les besoins au titre du DALO et du DAHO.
- Le nombre de dossiers DALO/DAHO est particulièrement élevé dans le secteur d'Argenteuil et de Cergy-Pontoise.
- Les élus sont très inquiets des demandes formulées par des personnes hébergées dans des zones où il y a déjà de fortes concentrations de logements sociaux et de ménages en difficulté.
- Des demandes DALO correspondent à des besoins d'échanges de logements dans le patrimoine. 280 demandes de ce type ont été recensées (à rapporter aux 7 500 environ examinées). Le bureau du logement en fait alors le signalement à l'AORIF qui retransmet à chaque bailleur concerné. De manière générale, les demandes à ce titre ne sont pas reconnues prioritaires et urgentes sauf si la commission estime que le bailleur aura du mal à répondre dans son patrimoine (taille et localisation dudit patrimoine) à une demande justifiée par des critères DALO recevables.
- Il y a beaucoup d'opérations ANRU dans le département pour lesquelles il est nécessaire d'assurer des relogements avec des loyers restés à charge limités.
- Ce sont les mêmes logements dont on a besoin pour les ménages déclarés prioritaires urgents au titre du DALO.
- Beaucoup de demandes DALO sont fondées sur l'indignité du logement occupé sans que les procédures du code de la santé publique permettent d'imputer la charge du relogement au propriétaire (sur-occupation accentuée postérieure au contrat d'occupation ou de location).
- La CAF verse des aides au logement pour des locaux impropres à l'habitation.
- Les dossiers sont suivis à la CAF par le numéro d'allocataire et non pas par adresse.
- La DDEA, partie prenante du pôle lutte contre l'habitat indigne n'était pas partie prenante de la gestion du DALO. C'est le DDEA adjoint chargé de l'habitat qui est directeur départemental de la cohésion sociale depuis le 1er juillet 2010.
- Le service santé environnement de la DASS qui est maintenant à l'ARS examine les signalements DALO et a passé une convention avec Habinser dans le cadre d'un appel à projets du programme régional de santé publique mais cela débouche sur peu de déclarations d'insalubrité.
- En 2009, 347 signalements DALO ont été reçus par l'ARS. Sur ces 347 signalements, 9 ont justifié l'engagement d'une procédure au titre du code de la santé publique (c'est-à-dire que 9 arrêtés ont été pris : 2 au titre de l'article L. 1331-26 et 7 au titre de l'article L. 1331-22).
- Pour l'ensemble des autres signalements, aucune procédure d'insalubrité ne se justifiait et les éventuels désordres constatés relevaient pour la plupart d'infractions au règlement sanitaire départemental, dont la compétence relève du maire.
- La DDASS du Val-d'Oise, service cohésion sociale et intégration est très impliquée dans l'instruction et le suivi des demandes d'hébergement.
- Elle est soucieuse de permettre aux structures d'urgence d'avoir des places pour faire face à l'urgence et s'efforce de ne pas monopoliser toutes les places au titre du DAHO (norme de référence fixée : 50 % des places pour le DALO ; 50 % pour les attributions classiques).
- L'ASP a été choisie pour instruire les demandes DAHO et DALO car le préfet souhaitait que ce soit un organisme indépendant de toute pression politique (l'ADIL est présidée par un vice-président du conseil général).
- L'ASP a pris la suite de la CAF au 1er janvier 2010, car la CAF souhaitait ne plus assurer cette mission.

- Mode de fonctionnement de la commission :
  - travail préalable d'instruction et de classement des dossiers et examen détaillé en pré-commission, puis examen approfondi en commission et de tout dossier des autres listes à la demande d'un des membres de la commission avec ajournements, le cas échéant, pour compléments de renseignements à fournir par différents membres de la commission
  - participation effective des différents membres de la commission à l'exception des propriétaires privés
  - très fort investissement de tous les membres de la commission pour apporter les informations utiles relevant du collège qui les représentent. Les membres de la commission consacrent environ 8h à chaque commission: 4h30 en commission et 3 h en préparation. Il y a environ 35 commissions par an. Le président de la commission consacre l'équivalent d'un mi-temps au fonctionnement de sa commission en retenant une base de 35 h/semaine
  - souci de consensus sur les réponses à donner
  - prise en compte des difficultés de relogement de certains ménages pour proposer une réorientation en hébergement
  - forte implication du représentant de la direction de l'action sociale du conseil général à la commission
  - le collège des maires est représenté par un maire-adjoint de Jouy-Le-Moutier, très régulièrement présent qui participe activement aux commissions
- les données accessibles par CAF Pro ne permettent pas d'avoir le détail des prestations perçues, ce qui conduit parfois le président de la commission à ajourner l'examen de certains dossiers pour récupérer les données.

## 6. Glossaire des acronymes

Acronyme	Signification
COMED	Commission de médiation départementale du droit au logement opposable
DALO	Droit au logement opposable
DAHO	Droit à l'hébergement opposable
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
DASS/ARS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale / Agences régionales de santé
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement
ADIL	Agence départementale pour l'information sur le logement
CAF	Caisse d'allocations familiales
ASP	Agence de services et de paiement
AORIF	Association des organismes de logement social ayant leur siège social dans la région d'Ile-de-France
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FAP	Fondation Abbé Pierre
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
DULE	Direction de l'urbanisme, du logement et de l'équipement
TA	Tribunal administratif
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
PDAHI	Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PLH	Programme local de l'habitat

ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
ETP	Équivalent temps-plein







Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

---

Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation  
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex  
Tél. (33)01 40 81 68 12/45