

LE DALO HÉBERGEMENT (DAHO)

POUR
UN PLAN NATIONAL
D'ACCÈS AU DROIT
ET DE LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS

[B I L A N 2 0 0 8 - 2 0 1 9]

COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO

**Le DALO hébergement (Daho):
pour un plan national d'accès au droit
et de lutte contre le non-recours**

BILAN 2008 – 2019

En 2015, le Comité de suivi de la loi DALO publiait un rapport intitulé *Le droit à l'hébergement opposable en péril*, débutant par un tableau sévère sur l'état du secteur du logement et de l'hébergement aujourd'hui. Force est de constater que, malheureusement, ce constat ne peut qu'être répété aujourd'hui. La précarité touche toujours plus de ménages. Les ménages avec une situation financière difficile voient leurs dépenses de logement augmenter. Un trop grand nombre de personnes et de familles se retrouvent encore à la rue, totalement abandonnées.

Le collectif « Les morts de la rue » dénombre à minima 500 personnes mortes à la rue chaque année, décédées en moyenne à 49 ans dans un pays où l'espérance de vie est de 82 ans. Ce chiffre est, de plus, largement sous-estimé en raison du manque de données sur le sujet et du recensement très partiel des personnes décédées sur la voie publique.⁽¹⁾

Comme toute forme de précarité, la précarité en matière de logement et le sans-abrisme tuent prématurément les personnes y faisant face. Tous les moyens possibles doivent être employés et les changements politiques à opérer doivent permettre de sortir d'une logique « urgentiste » ou « du thermomètre ». Ces changements auront pour impératif de remettre en cause un système excluant massivement de plus en plus de personnes de l'accès au logement.

Les personnes en errance, sans domicile, sans-abri, doivent voir leur droit au logement respecté. Le logement, ce droit fondamental menacé, qui permet de mettre à l'abri les siens, de disposer d'un espace intime, d'une adresse pour accéder à ses droits, d'une stabilité dans le temps, de construire une vie...

Le droit à l'hébergement répond aux besoins de personnes se trouvant en situation d'urgence. Il ne doit pas se substituer à ce pilier fondamental de notre législation qu'est le droit au logement. C'est le sens du *Plan Logement D'abord* : replacer le droit au logement comme principal objectif à faire respecter pour chacun, avec si besoin un accompagnement social construit grâce et autour du logement. Tant que la situation de crise dans laquelle nous nous trouvons perdure, **la mise en œuvre du Plan Logement D'abord ne doit pas s'accompagner ou justifier de baisses des moyens dévolus à l'hébergement**, notamment à la création de places pérennes. À l'occasion du 12^e anniversaire de la loi DALO, le Comité de suivi national de la loi DALO lançait l'appel de Grenoble « Faire valoir les droits des personnes sans abri », soulignant que « *personne ne choisit de vivre dans la rue. La rue, c'est l'enfer : l'errance, la violence, l'isolement et les regards qui se tournent. Pourtant, une partie de plus en plus importante de la population n'exprime plus de demande d'hébergement. Sans demande exprimée, ces personnes ne sont plus comptabilisées dans les statistiques publiques et leurs droits ne sont pas respectés. Sans recours à leurs droits, sans*

(1) *Mortalité des personnes sans-domicile, l'enquête : dénombrer et décrire*. 2017, Collectifs des Morts de la Rue, publié en octobre 2018.



MARIE-ARLETTE **CARLOTTI**
PRÉSIDENTE DU COMITÉ
DE SUIVI DE LA LOI DALO



recours au Droit, aucune pression ne s'exerce pour que les politiques publiques en matière d'hébergement, de logement, et de prévention des situations de rupture soient enfin proportionnées aux besoins. Une société dans laquelle une partie importante de la population n'a plus rien à perdre est une société malade. Une société laissant des personnes mourir dans la rue est une société qui accepte la barbarie.»⁽¹⁾

La rédaction de ce rapport a débuté avant la période de confinement du printemps 2020. Face à cette nouvelle détérioration des conditions dans lesquelles évoluent les personnes en recherche de logement, au manque de moyens des acteurs les recevant et les accompagnant, mais aussi à la gestion urgentiste de la pénurie de logements et d'hébergements, il est nécessaire d'adopter une vue globale en termes d'accès au droit.

Le non-recours se crée et se niche à chaque interstice du processus, chaque étape est dépendante des autres. Aucune motivation à entamer une procédure ne peut naître en

sachant qu'aucune solution ne pourra être proposée à l'issue : **l'état de l'offre d'hébergement impacte l'expression de la demande.** Cette même expression de la demande, à l'aune de laquelle les politiques publiques sont calibrées, n'est donc qu'un reflet partiel et partiel du besoin réel. Une politique publique d'accès au droit doit prendre en compte l'intégralité du processus, tant en amont par l'identification des publics concernés, qu'en aval par les solutions apportées.

Ce rapport se propose d'établir les points de dysfonctionnement du système actuel en matière de Droit au logement opposable (DALO) concernant le volet hébergement, et de formuler une série de propositions afin d'y apporter des réponses concrètes et opérationnelles. Car il y a urgence. Urgence à ne pas faire entrave à l'accès au droit. Urgence à garantir un droit à l'accompagnement. Urgence à mettre en place un véritable plan national d'accès au droit et de lutte contre le non-recours.

(1) *L'appel de Grenoble : Faire valoir les droits des personnes sans-abri*, Comité de suivi de la loi DALO, publié le 6 mars 2019, www.hclpd.gouv.fr/l-appel-de-grenoble-faire-valoir-les-droits-des-a178.html

SOMMAIRE

EDITO	4
INTRODUCTION	9
A. Une augmentation continue du nombre de personnes mal-logées, couplée à un manque de données	9
Un manque de données quantitatives fiables... (p. 9) - Une nécessaire politique d'aller-vers pour un accompagnement adapté (p. 10)	
B. Une offre d'hébergement insuffisante face à la demande malgré une augmentation importante depuis 2012	12
Une exclusion de l'accès au logement entraînant un report sur l'hébergement (p. 12) - Une progression des places d'hébergement insuffisante et insincère (p. 14)	
C. Les restrictions des voies de recours à l'accès à l'hébergement comme mise en adéquation de l'offre et de la demande	15
Un droit inconditionnel à l'hébergement et au maintien comme liberté fondamentale (p. 15) - Le droit au logement opposable, une obligation de résultat (p. 17)	
[CHAPITRE I] ANALYSE DES RAISONS DU NON-RECOURS AU DALO HÉBERGEMENT	21
A. Du point de vue des personnes mal logées	21
Le non-recours lié à la temporalité déconnectée du vécu des personnes (p. 21) - Le non-recours lié à la saturation du dispositif, la pénurie de places et leur inadaptation (p. 22)	
Le non-recours lié à une mauvaise orientation ou un refus d'orientation : domiciliation et accompagnement (p. 23)	
B. Du point de vue des travailleurs sociaux	24
Absence d'orientation vers un recours DALO hébergement perçu comme peu efficace (p. 24) - Absence d'orientation pour ne pas entrer en contradiction avec l'État (p. 24)	
Manque de formation des travailleurs sociaux et manque de moyens dédiés à l'accompagnement (p. 24)	
C. Du point de vue des institutions	25
Le non-recours lié au fonctionnement des SIAO (p. 25) - Le non-recours lié au risque de condamnation de l'État (p. 26) - Le non-recours expliqué par la recherche (p. 26)	
[CHAPITRE II] LE RECOURS DEVANT LA COMMISSION DE MÉDIATION : ILLUSTRATION D'UN PARCOURS DU COMBATTANT	29
A. Le dépôt du recours et son instruction par la commission de médiation	29
Un nombre de recours historiquement faible... (p. 29) - ...Et dérisoire en comparaison avec le nombre personnes mal-logées (p. 32)	
B. Le taux de décisions favorables	33
Un taux de décisions favorable en constante mais lente augmentation (p. 33) - Des pratiques plus au moins restrictives selon les territoires menaçant l'égalité de traitement (p. 35)	
C. Des pratiques de commissions de médiation irrégulières générant du non-recours	38
Recevabilité : la difficulté de voir son recours soumis au vote (p. 39) - L'éligibilité : la question de l'appréciation du caractère « prioritaire » (p. 41)	

[CHAPITRE III] L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT : UN MANQUE CRIANT DE PLACES DISPONIBLES ET DES RECOURS DIFFICILES DEVANT LES TRIBUNAUX	47
A. Un difficile accès à l'hébergement	47
Un faible taux de proposition et d'hébergement suite à une décision favorable (p. 47) – Des places insuffisantes, des orientations inadaptées, et une complémentarité des dispositifs inexistante (p. 51)	
B. Faire valoir son droit à l'hébergement : le difficile recours aux tribunaux	54
Le recours en contestation de la décision : un faible recours aux tribunaux (p. 54) – Le recours en application de la décision : une trop rare mise en œuvre (p. 54)	
C. Evolution du recours en contentieux : des réparations mieux adaptées pour les personnes requérantes ?	55
Le recours-injonction : des astreintes déplaçonnées (p. 55) – Le recours indemnitaire : des jurisprudences prometteuses (p. 56)	
 [CONCLUSION] UNE PRISE EN COMPTE NÉCESSAIRE DU NON-RECOURS COMME FER DE LANCE DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION	 59
 APPEL POUR UN PLAN NATIONAL D'ACCÈS AU DROIT ET DE LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS	 63
I. Permettre l'accès au droit en identifiant les obstacles et les besoins des publics	64
A. Développer l'aller-vers, créer des permanences d'accès au droit, et garantir un droit à l'accompagnement (p. 64) – B. Favoriser l'accès au droit pour toutes les résidentes (p. 64) – C. Articuler et développer la complémentarité des politiques publiques de l'habitat (p. 65)	
II. Faire des commissions les garantes du droit au logement	67
A. Proposer un plan de formation visant la résorption du non-recours, et la complémentarité des dispositifs (p. 67) – B. Simplifier les recours aux commissions de médiation (p. 67) – C. Assurer un dialogue entre acteurs du logement et requérantes dans le cadre des commissions de médiation (p. 68)	
III. Assurer des places d'hébergement pérenne et approchant le logement aux personnes le nécessitant	69
A. Garantir une stabilité et une sincérité budgétaire (p. 69) – B. Créer une offre d'hébergement pérenne et inclusif (p. 69) – C. Permettre une sortie de l'hébergement vers le logement (p. 71)	
 SYNTHÈSE	 72
 GLOSSAIRE	 76
 STATISTIQUES UTILISÉES DANS CE RAPPORT	 78

INTRODUCTION

En France, la demande d'hébergement, toutes catégories de places confondues, est en constante augmentation depuis de nombreuses années, et explose depuis la crise économique de 2008 ainsi que la crise de l'accueil de 2014. Cependant cette augmentation est difficile à quantifier car la demande exprimée ne correspond pas aux besoins réels.

À cette augmentation du nombre de demandes répond une augmentation du nombre de places depuis 2012-2013, qui reste néanmoins largement en dessous des besoins. Par ailleurs, l'augmentation la plus forte touche les catégories de places avec les durées d'hébergement les plus courtes et qui permettent le moins un accès au logement.

En outre, les difficultés d'accès au logement révèlent une exclusion par un marché immobilier de plus en plus déconnecté des revenus des ménages. Les attributions de logements sociaux ne remplissent plus leur mission d'intérêt général permettant de loger les plus précaires.

L'hébergement est le réceptacle des défaillances de nombreuses autres politiques publiques : manque de logements sociaux, sous calibrage de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, sorties « sèches » de l'aide sociale à l'enfance, non prise en charge médicale, dont psychiatrique... Son accès est de plus en plus restreint et contraint, notamment du fait du manque de place. Les restrictions en termes de voies de recours diminuent aussi l'accès à l'hébergement, avec des jurisprudences de plus en plus sévères et un tri réalisé parmi les vulnérabilités allant à l'encontre de l'esprit de la loi.

A. Une augmentation continue du nombre de personnes mal-logées, couplée à un manque de données

Un manque de données quantitatives fiables...

L'étude statistique la plus complète en matière de sans-abrisme en France était jusqu'à présent le recensement de population et l'enquête auprès des utilisateurs de services d'hébergements et de repas de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Insee). Cette enquête n'a pas été actualisée depuis 2012. Lors de sa dernière réalisation, elle portait sur un panel assez large, constitué d'un échantillon de 4 000 personnes dans 80 agglomérations de plus de 20 000 habitants.

Si elle passait de fait à côté d'une large partie des publics visés (toutes les personnes sans domicile qui ne se trouvent pas dans les centres d'hébergements étudiés), cette dernière contribuait néanmoins à

établir une base de travail statistique sur la question du sans-abrisme en France. Elle a fourni la dernière estimation du nombre de personnes sans-abri, 141 000 personnes, et démontré une augmentation de 50 % en dix ans.

Le « baromètre 115 » faisait état de 20 845 demandes sur la période de juin-juillet 2017, contre 17 749 pour la même période l'année précédente⁽¹⁾. Outre la progression du nombre de demandes, le taux élevé de réponses négatives laisse supposer un non-recours évident, même aux périodes les plus froides de l'année⁽²⁾, sous-estimant ainsi le besoin réel.

Du fait du déploiement depuis plusieurs années du système d'information préconisé par l'État, SI-SIAO, **le « baromètre 115 » n'est aujourd'hui plus réalisé**, ce qui contribue à restreindre encore l'accès aux informations et aux données sur les personnes sans-abri ou mal logées.

Ces chiffres, basés sur la demande d'hébergement des personnes, doivent être interprétés avec un certain recul. De nombreuses métropoles ont lancé ces dernières années des opérations de « dénombrement de rue » pour aller à la rencontre des personnes sans domicile. Ces opérations permettent d'obtenir une « photographie » à un instant T du nombre de personnes sans-abri présentes principalement dans l'espace public. Mais elles omettent le plus souvent la partie « non visible » des populations sans domicile, hébergées chez des tiers, vivant en squats, dans des bidonvilles ou dans des locaux inadaptés à l'habitation.

Lors de la première opération de dénombrement réalisée à Paris en février 2018, près de 64 %⁽³⁾ des personnes sans-abri n'avaient pas appelé le 115 durant les six derniers mois. **A Toulouse, 78 % des personnes interrogées n'appelaient jamais le 115 du fait du manque de réponse⁽⁴⁾.** De fait, la situation réelle est nécessairement pire que celle exprimée par les données des Samu sociaux et veilles sociales, bien que ces dernières représentent un indicateur tendanciel incontournable.

Sans une étude actualisée de l'Insee ou d'étude concernant le non-recours, le seul moyen aujourd'hui de dénombrer globalement le nombre de personnes sans domicile est de se référer à la comptabilisation de la demande. Cette approche sous-estime amplement le phénomène, ne prenant pas en compte la partie de plus en plus importante des personnes n'exprimant plus de demande d'hébergement.

Aucune organisation sérieuse ne se permettrait de dépenser plus de deux milliards d'euros pour une politique publique⁽⁵⁾, ici l'hébergement, sans connaître le public auquel elle s'adresse. De plus, cette situation participe à l'invisibilisation des personnes et minore l'ampleur du sans-abrisme en France. De nouvelles pratiques privilégiant « l'aller-vers », plutôt que le simple recueil de la demande, ainsi qu'une volonté d'harmonisation des méthodes, sont aujourd'hui nécessaires.

Une nécessaire politique d'aller-vers pour un accompagnement adapté

La seule méthodologie permettant de dénombrer l'ensemble de la population sans domicile est la typologie communément utilisée au niveau européen : la grille ETHOS (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*).

Cette typologie permet la collecte d'informations en fonction de critères prédéfinis qui tiennent au lieu de vie des personnes (dans la rue, avec une mise à l'abri, en hébergement d'urgence ou généraliste, en foyer d'hébergement, en habitat précaire, etc.) et de leur situation de vie. Elle permet de limiter les erreurs

(1) Baromètre du 115 2017. 10 juin - 10 juillet, Fédération des Acteurs de la Solidarité, 1^{er} août 2017
www.federationsolidarite.org/images/stories/PDF/BAROMETRE_115_VF2.pdf

(2) Baromètre du 115 de novembre 2017 - L'hiver toujours plus dur pour les sans-abri, Fédération des acteurs de la Solidarité, 16 janvier 2018
www.federationsolidarite.org/publications-federation/barometre-115/8428-barometre-115-de-novembre-2017-l'hiver-toujours-plus-dur-pour-les-sans-abri

(3) Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 15 au 16 février 2018, Analyse des données issues du décompte de la nuit de la solidarité, Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR), octobre 2018

(4) Enquête personnes sans-domicile - Analyse des résultats et bilan de l'édition 2019, Mairie de Toulouse, 10 avril 2019

dues au non-recours, principal biais de toutes les données se basant sur l'expression de la demande, par une philosophie « d'aller-vers » et de comptabilisation d'un large panel de situations.

La grille ETHOS est élaborée à partir d'une typologie basée sur une analyse des définitions nationales et des réalités remontées par des associations de terrain. **Cette approche considère l'exclusion liée au logement comme un processus (et non pas un phénomène statique) qui concerne des ménages à différents moments de leur vie.** La typologie ETHOS part du principe que le concept de « logement » est composé de trois domaines dont la carence pourrait constituer une forme d'exclusion liée à l'habitat :

- domaine physique : posséder exclusivement une habitation adéquate ;
- domaine social : avoir un lieu de vie privée pour entretenir des relations sociales ;
- domaine légal : disposer d'un titre d'occupation reconnu par les autorités.

▼ ILLUSTRATION 1

GRILLE ETHOS

	Catégorie opérationnelle	Situation de vie	Définition générique
▼ Catégorie Conceptuelle ▼	SANS ABRI	1 Personnes vivant dans la rue	1.1 Espace public ou externe Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
		2 Personnes en hébergement d'urgence	2.1 Hébergement d'urgence Personne sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix
	SANS LOGEMENT	3 Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1 Foyer d'hébergement d'insertion 3.2 Logement provisoire 3.3 Hébergement de transition avec accompagnement Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
		4 Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1 Hébergement pour femmes Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
		5 Personnes en hébergement pour immigrés	5.1 Logement provisoire/centres d'accueil 5.2 Hébergement pour travailleurs migrants Immigrants en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de leur statut d'immigrants
		6 Personnes sortant d'institutions	6.1 Institutions pénales 6.2 Institutions médicales (*) 6.3 Institutions pour enfants / homes Pas de logement disponible avant la libération Reste plus longtemps que prévu par manque de logement Pas de logement identifié (p.ex. au 18 ^e anniversaire)
	LOGEMENT PRÉCAIRE	7 Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	7.1 Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées 7.2 Logement accompagné pour ex-sans-abri Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (normalement plus d'un an)
		8 Personnes en habitat précaire	8.1 Provisoirement hébergé dans la famille/chez des amis 8.2 Sans bail de (sous-)location 8.3 Occupation illégale d'un terrain Qui vit dans un logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement Occupation d'une habitation sans bail légal Occupation illégale d'un logement; Occupation d'un terrain sans droit légal
		9 Personnes menacées d'expulsion	9.1 Application d'une décision d'expulsion (location) 9.2 Avis de saisie (propriétaire) Quand les avis d'expulsion sont opérationnels Quand le prêteur possède un avis légal de saisie
		10 Personnes menacées de violences domestiques	10.1 Incidents enregistrés par la police Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques
	LOGEMENT INADÉQUAT	11 Personnes vivant dans des structures provisoires/non conventionnelles	11.1 Mobile homes 11.2 Construction non conventionnelle 11.3 Habitat provisoire Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel Abri, baraquement ou cabane de fortune Baraque ou cabane de structure semi permanente
		12 Personnes en logement indigne	12.1 Logements inhabitables occupés Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction
		13 Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13.1 Norme nationale de surpeuplement la plus élevée Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables

Note: Un séjour de courte durée est défini comme normalement moins d'un an; un séjour de longue durée est défini comme plus d'un an.
Cette définition est compatible avec les définitions du recensement telles qu'elles sont recommandées dans le rapport UNECE/EUROSTAT (2006)

(*) Inclut les centres de désintoxication, les hôpitaux psychiatriques, etc.

Source : 5^e bilan de statistiques sur l'exclusion liée au logement en Europe, Edgar & Meert

Ces trois domaines sont eux-mêmes subdivisés en 13 catégories opérationnelles correspondant à des situations de vie. De cette définition du logement sont issues 4 formes d'exclusions liées au logement :

- être sans-abri ;
- être sans logement (avec un abri mais provisoire, dans des institutions ou structures d'hébergement) ;
- être en situation de logement précaire (menacé d'exclusion sévère en raison de baux précaires, expulsions, violences domestiques) ;
- être en logement inadéquat (dans des habitats légers sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère).

Une généralisation des enquêtes de terrain (à l'instar des dénombrements de rue), conjuguée à une harmonisation des méthodologies utilisées pour la collecte de données permettrait également de disposer enfin de statistiques fiables sur la situation des personnes sans-abri et sans domicile en France. C'est le sens des propositions déjà formulées par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dans son rapport annuel 2018 sur le *Logement D'abord*⁽¹⁾.

B. Une offre d'hébergement insuffisante face à la demande malgré une augmentation importante depuis 2012

Une exclusion de l'accès au logement entraînant un report sur l'hébergement

L'accès au logement est de plus en plus difficile, avec dans les grandes agglomérations, un nombre de personnes demandeuses dépassant largement l'offre de logements abordables. **Les loyers ont ainsi augmenté deux fois plus vite que le revenu des ménages entre 2000 et 2010**⁽²⁾. Ainsi, dans l'agglomération parisienne le loyer moyen à l'emménagement est de 24,7€/m² en 2018.⁽³⁾

La situation très dégradée de l'hébergement et du droit à l'hébergement opposable est corrélée de manière étroite à la situation du logement : les marchés immobiliers sont de plus en plus déconnectés des revenus d'une partie importante des ménages qui ne peuvent plus se maintenir ou accéder à un logement. Les parcours résidentiels d'une partie importante de la population sont aujourd'hui bloqués.

Cette situation touche également le logement social : le coût moyen d'un logement social entre 2000 et 2010 a augmenté de 29 % en France, et de 32 % en Île-de-France sur la même période, et continue encore d'augmenter aujourd'hui⁽⁴⁾. Les loyers des logements du parc social sont de plus en plus élevés, avec un taux d'effort des foyers les plus précaires en constante progression⁽⁵⁾ et de plus en plus souvent au-dessus des plafonds donnant droit à l'aide personnalisée au logement (APL).

De nombreuses personnes sont ainsi exclues du logement privé comme social et, si elles ne se tournent pas vers le mal logement (bidonvilles, habitat indigne et insalubre, marchands de sommeil...), elles tentent de trouver une place en l'hébergement.

Ceci a pour conséquence une augmentation continue de la demande de logement social émanant de ménages modestes et très modestes (près de 2 millions en 2018, soit une augmentation de plus de 7 %

(1) Propositions dans le rapport *Cinq conditions nécessaires au Logement D'abord*, Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, Novembre 2018, pp. 48-52.

(2) *Mémento de l'habitat privé*, Agence Nationale de l'habitat (ANAH), 2014.

(3) *Évolution en 2017 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne*, Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP), Juillet 2018

(4) *Prix du logement ancien et loyers entre 2000 et 2010*, INSEE, n°1350, mai 2011

(5) *Bénéficiaires de revenus minima garantis : les allocations logement réduisent de moitié le poids des dépenses de logement*, Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et de la Statistique, Numéro 1111, Mars 2019.

depuis 2016). En parallèle, l'offre d'accès au parc social diminue, en raison de la chute des taux de rotation (-6 % entre 2016 et 2018) car les locataires du parc social ne peuvent plus le quitter.

L'enjeu est double :

- **soutenir la production d'une offre nouvelle abordable tout particulièrement dans les marchés tendus.** La baisse de l'APL et la réduction de loyer de solidarité qui imposent aux bailleurs sociaux de prendre en charge l'économie d'APL réalisée par l'État vont avoir pour effet une baisse de l'investissement par le secteur HLM et une diminution de la production de logements sociaux, en particulier à bas loyers.
- **assurer que les attributions dans le parc social bénéficient aux ménages « prioritaires » aux revenus les plus modestes.** En effet, sur 492 000 attributions de logements sociaux, seulement 4 % se réalisent à l'attention de ménages reconnus au titre du Droit au logement opposable.

Sur les territoires les plus tendus en termes d'accès au logement social, les inégalités sont criantes. A Paris, qui fait pourtant preuve d'un certain volontarisme en matière de politique de logement, les attributions (hors quartier prioritaire de la politique de la ville) aux ménages aux revenus les plus modestes (premier quartile) ne représentent que 8 % de l'ensemble des attributions dans le parc social ⁽¹⁾ alors que **les attributions aux 25 % les plus riches (quatrième quartile) représentent 49 % ⁽²⁾**.

UNE CRISE DE L'ACCUEIL SE RÉPERCUTANT SUR LES POLITIQUES DE SOLIDARITÉ

Le sous-dimensionnement récurrent de la politique d'asile entraîne un report de populations sur l'hébergement. De nombreuses personnes demandeuses d'asile ne se voient pas proposer de places appropriées et se reportent sur l'hébergement ou sont à la rue. Avec environ 60 000 personnes en demande d'asile hébergées sur 152 000 personnes pouvant prétendre à un hébergement, et 122 743 nouvelles demandes en 2018 (hausse de 20 % par rapport à 2017), moins d'un demandeur d'asile sur deux est hébergé. Sur cette différence entre les places proposées et les demandes d'asile, et en comptant un taux de rotation dans les structures affiché de 6 à 9 mois, 75 000 personnes en demande d'asile ne sont pas hébergées au sein du Dispositif National d'Accueil (DNA) selon les chiffres de la Direction Générale des Etrangers en France. Ces personnes ayant souvent subi de multiples traumatismes en raison de leurs parcours se retrouvent d'autant plus en situation de vulnérabilité, et exposées à la violence de la rue. En outre, les personnes ayant obtenu le statut de réfugié se voient priées

de quitter leur dispositif d'hébergement dans un délai très court, qui peut être de 3 mois à compter de leur notification d'obtention de l'asile. Ces personnes sont dépourvues de ressources, de caution ou de garants. Ce contexte est particulièrement inadapté à la recherche de logement.

De plus, les personnes déboutées du droit d'asile ou les personnes en situation irrégulière sur le territoire mais non expulsables du fait d'une maladie, d'un handicap, de la présence d'enfants scolarisés, d'un refus du pays d'origine de les reconnaître comme ressortissant.e.s, ou d'une longue présence sur le territoire ne disposent d'aucun autre choix que de se tourner vers l'hébergement. Sans régularisation de leur situation administrative leur permettant d'accéder au logement, la fluidité nécessaire de la sortie des centres d'hébergement ne sera jamais atteinte. Il est à souligner que la France compte parmi les rares pays européens à pratiquer la « régularisation à l'ancienneté », sans prendre en compte les critères de vulnérabilité ou sans avoir mesuré les conséquences humaines et sociales de ces vies « entre parenthèses ».

(1) *Mixité sociale : Paris n'arrive pas à respecter la loi*, Le Monde, Denis Cosnard, 27 janvier 2020

(2) *Conférence du logement de Paris – Orientations stratégiques*, Délibération Conseil municipal, Conseil de Paris, Mai 2019

Ainsi, à Paris se trouvent 244 421 demandeurs de logement social, dont 3 711 demandeurs étant en structures d'hébergement. Sur ces 3 711 demandeurs près de 56 % sont DALO⁽¹⁾ et 39,6 % appartiennent au 1^{er} quartile.

Une progression des places d'hébergement insuffisante et insincère

Suite à la mise en place du plan de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale du 21 février 2013, le nombre de places d'hébergement a nettement augmenté. Une importante progression de plus de 40 % a eu lieu entre 2012 et 2015. Cependant, cette augmentation n'a pas permis de pouvoir répondre à la demande car le secteur de l'hébergement est le réceptacle de la défaillance de plusieurs autres politiques publiques.

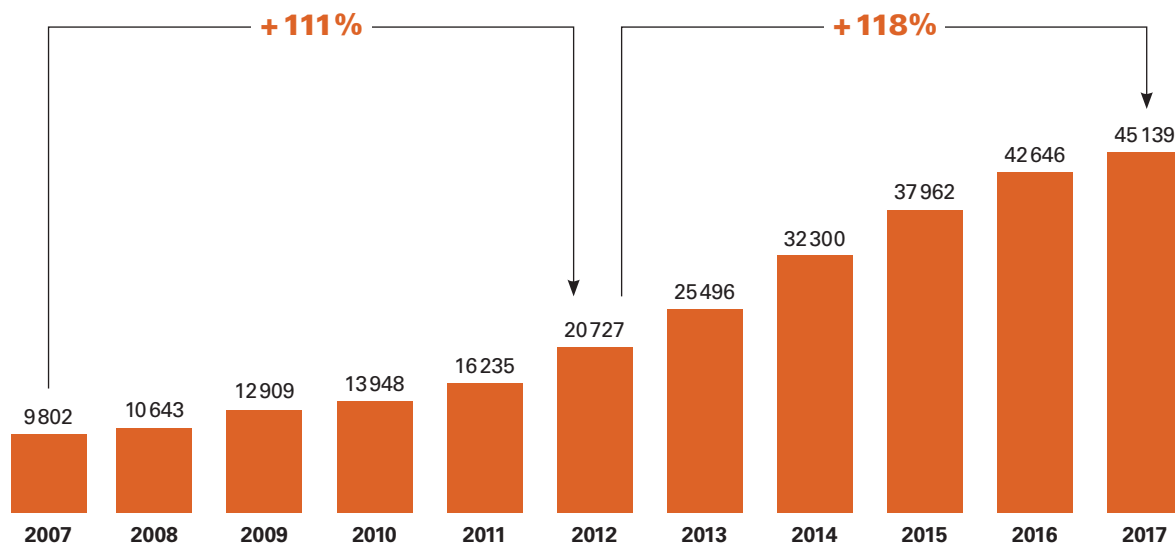
Comme l'écrit le Sénat dans le Projet de loi de Finances 2019, « les structures d'hébergement sont donc bien souvent le réceptacle de l'ensemble des défaillances des autres politiques d'accompagnement social. [...] En raison de la progression du taux de pauvreté et des flux migratoires ces dernières années, les crédits ouverts pour ce programme n'ont cessé d'augmenter sans parvenir toutefois à une budgétisation sincère à la hauteur des besoins. »⁽²⁾

Cette saturation des places existantes entraîne un recours de plus en plus important par la puissance publique aux nuitées hôtelières, bien que ces dernières soient plus coûteuses et moins adaptées à l'accompagnement des publics. En effet, ces mises à l'abri sans réel suivi social, ajoutées par crédits supplémentaires au compte-goutte et dans l'urgence, ne sont plus de l'ajustement mais un dispositif à part entière de la politique d'hébergement. Ces dépenses en nuitées hôtelières sont augmentées en cours d'exercice budgétaire, en raison d'une « sous-budgétisation chronique depuis plusieurs années » pour reprendre les écrits du Sénat, avec des prévisions de budget inférieures aux sommes réellement dépensées l'année précédente.⁽³⁾

De plus, la baisse des subventions aux associations, des crédits alloués au Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) ainsi que la suppression des emplois aidés, pèsent sur les finances et la pérennité

▼ GRAPHIQUE 1

PROGRESSION DES PLACES DE MISES À L'ABRI AU SEIN DES HÔTELS



Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses aux questionnaires budgétaires.

(1) Syplu, DRIHL, juin 2018

(2) Projet de loi de finances pour 2019 : Cohésion des territoires - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables, Sénat, 2018

(3) Projet de loi de finances pour 2019 : Cohésion des territoires - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables, Sénat, 2018

des structures, ce qui les pénalisent dans la réalisation de leurs missions d'hébergement⁽¹⁾. Le plan quinquennal *Logement D'abord*, mis en place en 2017, est censé renverser la logique qui prévalait jusqu'à présent en matière d'hébergement. Pourtant, force est de constater que ce dispositif n'a pas encore permis de faire émerger l'offre de logements abordables nécessaire pour répondre à la demande. Plus globalement, afin de ne pas ordonner et prioriser la précarité, **il n'existe pas d'autre choix que de déployer des politiques sanitaires et sociales à la hauteur des enjeux**, dans tous les secteurs en crise : logement, santé, asile, aide à l'enfance, etc.

C. Les restrictions des voies de recours à l'accès à l'hébergement comme mise en adéquation de l'offre et de la demande

Un droit inconditionnel à l'hébergement et au maintien comme liberté fondamentale

Notre droit est censé garantir un accueil en hébergement répondant à des situations multiples et visant à accompagner au mieux les personnes. Plusieurs principes législatifs, tels que le principe d'accueil immé-

LE REPORT DES SORTIES D'INSTITUTIONS : EXEMPLE DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

30 % des personnes nées ou arrivées avant leurs 18 ans en France qui ont déjà dormi dans un centre d'hébergement, ou pris un repas dans un service de restauration gratuite, sont des anciens de l'Aide sociale à l'enfance (Insee, 2016). L'aide sociale à l'enfance (ASE) est un service public défini à l'article L. 21-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF). Il a pour vocation d'aider les enfants et les familles en difficulté à travers des actions individuelles ou collectives de prévention et de protection.

Si cette aide n'est pas spécifique aux familles mal-logées, ces dernières entrent bien évidemment dans son champ d'application. L'ASE constitue une dépense obligatoire confiée par voie légale aux départements, qui ne peuvent pas s'en dessaisir. Les services sociaux sont par ailleurs tenus de saisir le Conseil départemental lorsqu'ils sont témoins de situations pouvant porter préjudice à la santé ou à la sécurité d'enfants. Tout l'enjeu de l'ASE réside dans sa coordination avec les autres aides et dispositifs existants en faveur des familles mal-logées, notamment du fait que les compétences en la matière sont tantôt exercées sous l'autorité du Préfet, tantôt par les collectivités territoriales, au premier lieu desquelles le Département. En

2016, selon l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), 299 600 mineurs (soit 2 % des mineurs) et 20 900 jeunes majeurs (0,9 % des 18-21 ans) relevaient d'une mesure de l'ASE, dont un placement pour 169 114 d'entre eux. Outre ces jeunes placés, les mineurs non-accompagnés (MNA) représentent 14 908 prises en charge en 2017 selon le ministère de la justice. Ce chiffre a triplé entre 2014 et 2017 entraînant une prise en charge revue à la baisse pour ces personnes. Malgré une base légale ne distinguant pas jeunes français et étrangers, une différence de traitement existe dans les faits. Un régime d'exception est réservé aux MNA pour qui les obstacles sont multiples : difficulté à faire reconnaître la minorité, barrière de la langue, difficulté dans la reconnaissance des équivalents de diplômes, obstacles dans la reprise de la scolarité, situation administrative incertaine, traumatismes multiples ou troubles psychologiques dû au parcours migratoire... Théoriquement, ces personnes relèvent d'une prise en charge du régime général de la protection de l'enfance, alors qu'un régime de suspicion prévaut pour ces jeunes avec une prise en charge au rabais, parfois placés en hôtel sans accompagnement.

(1) *Cinq conditions nécessaires au Logement D'abord*, Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, Novembre 2018, pp. 130-133

diat et inconditionnel ⁽¹⁾ ou celui de la continuité de l'accueil ⁽²⁾, participent à cette garantie afin que les personnes puissent avoir un suivi individualisé constant, et ce qu'importe leur situation administrative. Cependant, de nombreuses entraves existent à chaque étape du parcours des personnes sans domicile comme nous le verrons tout au long de ce rapport.

Pourtant, **le principe de l'accueil inconditionnel en hébergement a été inscrit dans la loi.** La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ⁽³⁾ dispose que « *toute personne sans-abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* » ⁽⁴⁾.

Les demandeurs d'asile sont eux hébergés au titre du Dispositif National d'Accueil (DNA) ⁽⁵⁾. Toute personne demandant l'asile a le droit de percevoir des conditions matérielles d'accueil composées de prestations et allocations, dont l'hébergement ⁽⁶⁾. Cependant, le nombre insuffisant de dispositifs dédiés aux demandeurs d'asile, comme les places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), entraîne un report sur l'hébergement généraliste.

Ce droit à l'hébergement, souvent mis en péril, peut faire l'objet de recours. En cas de non-respect du droit à l'hébergement, le requérant peut saisir le tribunal administratif par voie de référé-liberté dans le cadre du contentieux de l'aide sociale. En effet, le Conseil d'État a considéré dans une ordonnance de février 2012 ⁽⁷⁾ que le droit d'accéder à un hébergement de manière inconditionnelle constituait une liberté fondamentale et pouvait donc être invoqué dans le cadre d'une procédure de référé-liberté, une procédure d'urgence permettant la saisine sous quarante-huit heures du juge administratif afin de faire respecter une liberté fondamentale.

Néanmoins, cette procédure, à première vue très efficace pour faire respecter le droit à l'hébergement de chacun, **voit sa portée restreinte par les pratiques des préfectures et une jurisprudence de plus en plus restrictive du juge administratif.** Pourtant, les travaux parlementaires comme les textes législatifs semblent clairement soumettre l'État à une obligation de résultat.

Cependant, le Conseil d'État, et par conséquent les tribunaux administratifs en matière de contentieux de l'aide sociale, continuent d'apprécier les « *diligences accomplies par l'administration* » en tenant compte « *des moyens dont elle dispose* », faisant apparaître une obligation de moyens en contradiction avec l'esprit du législateur.

Ce droit à l'hébergement d'urgence n'est donc pas garanti, dans le cadre d'un référé du contentieux de l'aide sociale, lorsque l'État démontre devant le Tribunal que des efforts sont déployés afin d'élargir les dispositifs, même si ces efforts demeurent insuffisants pour assurer un hébergement et respecter la dignité des personnes.

En outre, en vertu de l'article L. 345-2-2 du CASF, le juge doit apprécier la situation de détresse médicale, psychique ou sociale. En pratique, et en contradiction avec l'esprit des textes, il reconnaît rarement la détresse lorsqu'un seul des critères est caractérisé. En plus de devoir les cumuler, ces critères de détresse sont appréciés de manière toujours plus restrictive avec une évaluation et une priorisation du degré de gravité des situations des personnes, notamment dans le cas d'une détresse médicale.

En particulier, l'appréciation de la détresse sociale reste très floue dans la jurisprudence alors que le simple fait d'être contraint à dormir à la rue, sans aucune possibilité d'avoir un hébergement, et quel que soit

(1) Article L.345-2-2 du Code de l'Action sociale et des familles (CASF)

(2) Article L.345-2-3 CASF

(3) Codifié par les articles L.345-2-2 et L.345-2-3 CASF

(4) Article L.345-2-2 CASF

(5) Défini par les articles L.744-1 à L.744-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

(6) Article L.744-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

(7) Ordonnance du 10 février 2012, M. A, n°356456

l'âge ou l'état de santé de la personne ou de ses enfants, devrait en soi caractériser une détresse sociale. Enfin, le juge administratif a posé une condition supplémentaire pour les étrangers alors que la loi ne prévoit aucune distinction : l'obligation de justifier de circonstances exceptionnelles pour accéder au droit à l'hébergement. Ainsi, si le référé-liberté, plus rapide et plus simple à déposer, a le mérite de permettre l'examen de l'affaire par un magistrat dans un délai de 48 heures, cette jurisprudence restrictive lui fait perdre beaucoup de son efficacité dans l'accès à un hébergement de manière inconditionnelle.

Le droit au logement opposable, une obligation de résultat

Face à l'affaiblissement de l'effectivité du référé liberté, le DALO hébergement⁽¹⁾ représente la principale voie légale permettant de contraindre l'État à une obligation de résultat : garantir l'accès à « *des places d'hébergement présentant un caractère de stabilité, de logements de transition ou de logements dans un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale correspondant à ses besoins* »⁽²⁾ quand les procédures classiques ont échoué.

La loi DALO du 5 mars 2007 vise à rendre effectif le droit au logement ainsi que son pendant, le droit à l'hébergement et inscrit une obligation de résultat de par les voies de recours offertes. Le recours créé par cette loi permet de saisir une commission de médiation afin de faire reconnaître ce droit, puis de saisir les tribunaux en cas de non-accès au logement ou à l'hébergement et donc de faire valoir une obligation de résultat. Pour ce faire, des voies de recours gracieux et contentieux sont ouvertes aux personnes non logées ou mal logées qui n'ont pas trouvé de solution par les voies d'accès ordinaires au logement ou à l'hébergement.

Ainsi, les termes de la loi disposent que « *la commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande* »⁽³⁾.

Le recours DALO hébergement est donc ouvert à toute personne sollicitant un hébergement ou un logement adapté. Les critères d'éligibilité sont beaucoup moins stricts que pour le recours logement : la loi ne donne aucune indication sur la situation du demandeur (il peut être à la rue ou déjà hébergé, en hébergement d'urgence, généraliste ou d'insertion), ne précise pas le type de démarches préalables qu'il doit avoir effectué (ancienneté de la demande, répétition des demandes, etc.) et se trouve accessible à toute personne quel que soit son statut administratif, même si elle ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour⁽⁴⁾. Dans ce cas, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement (impossible pour le logement adapté tel le logement transition, le logement-foyer ou la résidence hôtelière à vocation sociale).

En cas d'absence de proposition dans le délai légal (six semaines pour un hébergement, trois mois pour un logement adapté), **la loi DALO a ouvert un contentieux spécifique** : le juge administratif peut ordonner par la procédure du recours injonction, le cas échéant, l'accueil en hébergement ou en logement adapté. Cette injonction peut éventuellement être assortie d'une astreinte financière pour contraindre l'État à exécuter sa décision.

Le demandeur peut également exercer en parallèle un recours en responsabilité contre l'État, dit recours indemnitaire, visant à obtenir une indemnisation du préjudice subi. En effet, le recours DALO hébergement, de par son obligation de résultat, entraîne une possibilité de condamnation et de dédommagement.

(1) Le recours DALO hébergement est aussi communément appelé DAHO

(2) Article R441-2-3 CCH

(3) Art. L. 441-2-3, III du code de la construction et de l'habitation

(4) Mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1

Cependant, des préalables sont nécessaires à ces recours. En premier lieu, pour pouvoir accéder à son droit à l'hébergement, la personne sans-abri doit appeler le 115 ou se faire accompagner par un travailleur social pour s'inscrire au Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO), l'organisme centralisant l'offre et la demande d'hébergement au niveau de chaque département. Par exemple, **le nombre d'appels « décrochés » au 115** (la personne a réussi à aller au-delà du temps de mise en attente et à parler à un.e répondant.e) **culminait à 6 % à Toulouse, et le taux de réponses positives une fois l'appel décroché à 15 % à Montpellier⁽¹⁾.**

Concernant l'inscription au SIAO, celle-ci ne peut être réalisée qu'avec l'assistance d'un travailleur social. Réussir à obtenir un rendez-vous aujourd'hui dans la plupart des grandes métropoles peut prendre plusieurs semaines voire plusieurs mois. Certains départements demandent des preuves « de liens ou d'attachement au territoire », critère non existant dans les textes, pour pouvoir prendre un rendez-vous (preuves de présence depuis plusieurs mois).

Dans les secteurs tendus des critères de priorisation implicites, irréguliers et non-prévus par les textes, se mettent en place comme mode gestion de la pénurie des places. De nombreuses personnes, intégrant le fait qu'elles ne seront pas prioritaires donc non prises en charge, telles les personnes isolées en bonne santé, ne réaliseront plus de démarches pour accéder à leur droit à l'hébergement.

De plus, **des consignes ont été données ces dernières années par plusieurs préfectures de refuser l'inscription de certaines catégories de la population.** Cette inscription est conditionnée à des critères de vulnérabilité restrictifs et arbitraires : absence de maladies chroniques « létales », famille sans enfant, femme enceinte de moins de 8 mois, familles avec enfant de plus d'un an, ou combinaison de plusieurs de ces critères de vulnérabilités...

Ces critères peuvent aussi concerner des situations administratives et toucher des populations comme les personnes exilées, les demandeurs d'asile, demandeurs d'asile dublinés ou déboutés du droit d'asile. Elles sont bien sûr totalement en contradiction avec le droit en vigueur, exposé plus haut. Ces pratiques condamnent les personnes à l'errance, et à une totale invisibilisation.

Situation kafkaïenne, pour la suite de la procédure, il sera demandé à la personne de prouver sa non-prise en charge par ses appels au 115, ce qui par définition n'est pas possible quand le service n'a pas décroché ou que le refus de prise en charge ne donne pas lieu à une preuve écrite.

Ainsi, faire respecter son droit à l'hébergement relève du parcours du combattant, du début de la procédure lors du dépôt de son recours, jusqu'à sa prise en charge, ou dans la volonté de faire valoir ses droits devant la justice. Alors que peu de solutions sont proposées et au vu de la difficulté d'accès aux portes d'entrée, les efforts nécessaires et l'aléatoire du résultat découragent les personnes, préférant se tourner vers d'autres voies (parfois incertaines et dangereuses) pour trouver un abri. La difficulté de la procédure et le manque de places sont intégrés à chaque étape et par chaque acteur, générant du non-recours. Afin que ces manques de moyens financiers et cette gestion de la pénurie ne deviennent pas une organisation de l'entrave à l'accès au droit, il est urgent d'agir.



LE NOMBRE DE PERSONNES À LA RUE PROGRESSE, ALORS QUE LEUR INVISIBILISATION AUGMENTE DE PAR LA FAIBLE PRODUCTION DE DONNÉES SUR LE BESOIN DE CES PERSONNES, DORÉNAVANT ASSURÉE UNIQUEMENT PAR DES ASSOCIATIONS OU QUELQUES OPÉRATIONS DE RECENSEMENT LOCALES. La production de nouvelles places d'hébergement n'est pas suffisante et se fait majoritairement sur des dispositifs de plus en plus précaires en termes de prise en charge et d'accompagnement, réduisant les chances des personnes de pouvoir stabiliser leur situation. La mise en œuvre du principe d'accueil inconditionnel et du DALO hébergement rencontre d'immenses difficultés en raison du manque d'offre, de pratiques restrictives et de jurisprudences défavorables aux personnes sans domicile.

Ces trois aspects (le nombre croissant de personnes à la rue, la réduction des moyens accordés par place alors que le dispositif augmente, et les pratiques jurisprudentielles restrictives) menacent durablement le droit effectif à l'hébergement. L'intégration par les acteurs de toutes ces épreuves à chaque étape, la difficulté de la procédure ainsi que l'aléatoire du résultat participent au renoncement des personnes à leurs droits.

Ce rapport a pour objectif d'apporter des propositions concrètes d'actions à mener afin d'œuvrer contre le non-recours, que vous trouverez en conclusion. Notre diagnostic suivra les différentes étapes de mise en œuvre du recours DALO hébergement : l'analyse des leviers du non-recours en amont de la procédure du DALO hébergement (I), le traitement par la commission de médiation (II), et enfin l'accès à l'hébergement et les différents contentieux possibles en cas de non proposition (III).

[CHAPITRE I]

ANALYSE DES RAISONS DU NON-RECOURS AU DALO HÉBERGEMENT

Le non-recours à leurs droits par les personnes en situation de précarité ou de mal-logement est un phénomène qui engage les conditions de vie de nombreuses personnes et des masses financières importantes. En 2018, ces différentes formes de non-recours concernent ainsi pour les plus connues, par exemple, 27 % des personnes pouvant avoir accès à la prime d'activité, 31 % des ménages ayant droit aux allocations familiales, 30 % des personnes pouvant avoir accès à la CMU-C et 36 % des personnes potentiellement éligibles au RSA « socle »⁽¹⁾. Pourtant, le non-recours commence seulement depuis une dizaine d'années à émerger dans le débat public sur les politiques d'aide sociale.

Le non-recours existe pour de nombreuses raisons, difficilement dissociables les unes des autres : l'intégration de la priorisation par les personnes, le faible taux de réponse, les préjugés sur les personnes en situation de précarité, le manque ou l'illisibilité de l'information. Afin de rendre effectif le droit à l'hébergement, il est nécessaire de pouvoir isoler des leviers d'action, tout comme les raisons des démotivations. Les raisons du non-recours sont multi-factorielles et multi-acteurs en passant par les personnes mal logées, des personnes les accompagnant ainsi que des institutions chargées de leur orientation.

A. Du point de vue des personnes mal logées

Dans le cadre du DALO hébergement, la formulation du recours se heurte à la fois aux problèmes qui touchent l'accès au droit de manière générale, à travers l'accès aux services sociaux et à l'hébergement, et aux pratiques et manque de moyens d'un certain nombre d'acteurs de l'accès au droit. Les doctrines restrictives des commissions de médiation aboutissent également à dissuader les personnes requérantes et ceux qui les accompagnent de formuler des recours qui n'ont que peu de chances d'être acceptés.

Le non-recours lié à la temporalité déconnectée du vécu des personnes

La première cause du non-recours au DALO hébergement est très certainement la temporalité de la procédure, qui ne correspond pas à l'urgence de la situation d'une personne se trouvant à la rue, sans savoir où elle va dormir le soir même. En effet, le DALO hébergement suppose d'attendre 6 semaines pour obtenir une décision, puis 6 semaines pour obtenir un hébergement ou 3 mois un logement adapté.

(1) Données statistiques issues de divers rapports publics et compilées sur le site de l'Odenore, *Des chiffres du non-recours*, Observatoire des non-recours aux droits et services, http://odenore.msh-alpes.fr/actualites/Des_chiffres_du_non-recours

Attendre ce délai, puis passer éventuellement par un recours en injonction, voire un recours indemnitaire, pour faire reconnaître son droit, sont des démarches fastidieuses. Les personnes dont la préoccupation est de trouver un abri pour la nuit sont souvent dans l'incapacité à les entamer. Sans garantie de l'efficacité de la procédure, et dans un contexte où les solutions d'urgence via le 115 sont de plus en plus inopérantes, de nombreuses personnes ne souhaitent pas prendre le temps et la peine de formuler un recours DALO hébergement.

Le non-recours lié à la saturation du dispositif, la pénurie de places et leur inadaptation

Comme évoqué en introduction, le non-recours au droit en matière d'hébergement, comme plus généralement en matière de précarité, a de nombreuses sources. En premier lieu, le manque de réponse, le peu de solutions et la pénurie de places au sein des dispositifs, le peu de disponibilité des acteurs les accompagnant, mais aussi le manque d'information, le sentiment d'absence de légitimité, l'inadaptation des solutions proposées aux problématiques personnelles... sont toutes des raisons évoquées par les personnes sans-domicile qui ne font pas valoir leurs droits.

Plus généralement, les places proposées par le biais du recours DALO hébergement sont des mises à l'abri, souvent à l'hôtel, qui ne remplissent pas les caractéristiques légales d'un hébergement, encore moins d'un logement pérenne. La plupart du temps, au sein des hébergements, les personnes y partagent leur chambre, ne peuvent pas sauf exception y recevoir d'autres personnes, et doivent respecter un certain nombre de règles sous peine de devoir quitter leur hébergement.

L'existence d'un espace intime, d'un espace social, et la sécurisation de cet espace par le droit sont reconnus comme des caractères essentiels du logement par la grille européenne de caractérisation du sans-abrisme⁽¹⁾. Si ces éléments paraissent d'un point de vue extérieur moins cruciaux que le « simple » fait d'avoir un toit au dessus de la tête, dans les faits de nombreuses personnes n'ont pas recours au système d'hébergement de droit commun pour ne pas être privées de ceux-ci.

En outre, les prises en charge hôtelières ou au sein des dispositifs peuvent s'avérer temporaires : les places hivernales ou **certaines prises en charge durent que quelques jours selon les territoires.** Comment et pourquoi alors emporter et déplacer sa vie pour quelques jours ? Quitter alors le lieu où l'on dort peut avoir des conséquences dramatiques : perte de place, dégradation de l'abri, dégradation ou vols des affaires...

Dans le bilan de la Nuit de la solidarité⁽²⁾, pour les 64 % des personnes à la rue interviewées n'ayant jamais eu recours au 115, les trois principales raisons citées sont les suivantes :

- les personnes ne connaissaient pas ce numéro ;
- considèrent qu'il est impossible d'avoir une réponse ;
- ou encore qu'il n'y a jamais de places disponibles.

En effet, le dernier rapport du Samu social de Paris relève qu'en 2017, **à peine plus d'un quart des appels passés au 115 ont été décrochés.** Parmi ces appels enregistrés, 65 % ont donné lieu à une réponse positive pour un hébergement pour les hommes seuls, mais seulement 29 % pour les femmes seules et 10 % pour les familles. Le nombre de places adaptées à ces ménages est en effet encore plus largement inférieur aux besoins que pour les hommes isolés. Lors du recensement toulousain, 78 % des personnes interrogées disaient ne « jamais » appeler le 115 du fait notamment de la difficulté d'avoir une réponse ou une place. **Pour rappel d'un chiffre déjà mentionné, seul 6 % des appels sont décrochés.**

Ce dysfonctionnement du système d'hébergement constitue un frein à l'accès au DALO hébergement : l'enregistrement d'une demande d'hébergement au 115 constitue en effet une démarche préalable

(1) Cf Grille ETHOS, 5^e bilan de statistique sur l'exclusion liée au logement en Europe, Edgar & Meert

(2) Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 15 au 16 février 2018, Analyse des données issues du décompte de la nuit de la solidarité, Agence parisienne d'urbanisme (APUR), octobre 2018

essentielle dans le dépôt d'un recours. En outre, il génère du non-recours au commencement même de la procédure.

Le non-recours lié à une mauvaise orientation ou un refus d'orientation : domiciliation et accompagnement

La domiciliation⁽¹⁾ permet à des personnes qui n'ont pas de domicile stable de disposer d'un justificatif de domicile et d'une adresse pour recevoir du courrier et surtout pour accéder à leurs droits et prestations ainsi que remplir certaines obligations.

La demande de domiciliation peut être adressée auprès d'un centre communal (ou intercommunal) d'action sociale (CCAS ou CIAS), ou d'un organisme de domiciliation agréé. Si la décision de domiciliation est favorable, une attestation d'élection de domicile est délivrée au demandeur valable pour une durée d'un an. Certains services sociaux vont jusqu'à demander à des personnes sans adresse de domiciliation des preuves de présence prolongée sur le territoire de la commune pour leur accorder le droit d'y élire domicile. Ces pratiques discriminatoires visent notamment les personnes sans titre de séjour ou à la situation administrative complexe.

Cinq ans après la loi Alur⁽²⁾, les nouvelles obligations sont partiellement et inégalement appliquées sur le territoire. En 2016 en Ile-de-France, à titre d'illustration, sur environ 132 000 demandes, 93 000 attestations de domicile ont été délivrées (représentant environ 200 000 personnes avec les ayants-droits) : 40 % à Paris, 23 % en Seine Saint-Denis, 23 % en grande couronne francilienne⁽³⁾. La moitié des refus sont liés à la saturation des dispositifs et au manque de moyens dédiés dans les collectivités territoriales et les organismes associatifs agréés.

De nombreuses personnes sans domicile se trouvent sans domiciliation, qu'elle soit administrative ou chez un tiers. Un certain nombre de domiciliations associatives sont payantes et certaines personnes ne peuvent pas se permettre ce coût. Certaines de ces adresses sont par ailleurs réservées à certaines catégories de personnes selon les agréments passés avec la Préfecture.

Le nombre de demandes d'élection de domicile est depuis plusieurs années en forte hausse en France : entre 2012 et 2014, cette augmentation était par exemple de + 70 % en Seine-Saint-Denis, et de + 25 % dans le Rhône. **Cette augmentation est un autre indicateur de la progression du sans-abrisme et de la précarité du logement.**

Malgré cette augmentation, les structures qui assurent une domiciliation ne sont toujours pas financées à ce titre : le budget de l'État pour l'aide sociale ne comporte aucune ligne dédiée aux actions de domiciliation. Bien que coûteuses, elles sont donc financées sur les moyens généraux ou sur d'autres lignes. Certaines structures associatives en arrivent à ne pas renouveler leur agrément pour ne pas avoir à faire face à ces dépenses.

Les domiciliations spécifiques aux demandeurs d'asile posent également à ceux-ci des problèmes d'accès au droit. En vertu du principe d'orientation directive, elles peuvent en effet être situées dans des départements ou des régions éloignés de l'endroit où les personnes souhaitent effectivement résider. Les préfectures n'acceptent que très rarement un changement de domiciliation pour les personnes dans cette situation.

Les personnes n'ayant pas d'adresse, même administrative, ne peuvent par définition pas avoir accès au droit. Les difficultés rencontrées par les services de domiciliation créent du non-recours au DALO hébergement. Par ailleurs, la domiciliation chez des particuliers, utilisée par de nombreuses personnes sans domicile, pose des problèmes d'accès au droit dans le cadre du DALO hébergement, détaillés dans la partie suivante de ce rapport.

(1) Organisée par les articles L. 264-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF)

(2) Article 46 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

(3) DRIHL Ile-de-France, 2019

Les filtres observés dans l'accès à la domiciliation se retrouvent dans l'accès à un accompagnement social. Face à l'acceptation généralisée de la pénurie qui conduit à privilégier tel ou tel profil de demandeur et à transférer les pressions d'acteur en acteur, les fonctions du premier accueil social et ses conditions sont mises en péril. Ici encore, ce sont les personnes en situation de plus grande précarité à la fois sociale, économique et administrative, et en premier lieu les personnes sans papiers ou demandeuses d'asile qui sont ciblées par ces pratiques restrictives.

Sans accès à un travailleur social, il est d'autant plus difficile d'être informé sur ses droits de manière générale et sur le DALO hébergement en particulier, et encore plus d'y avoir accès. Le rapport social est souvent un élément d'appréciation important du dossier DALO hébergement devant les commissions de médiation. Les personnes ne bénéficiant d'aucun suivi peuvent donc difficilement accéder à ce type de demande d'hébergement.

B. Du point de vue des travailleurs sociaux

Absence d'orientation vers un recours DALO hébergement perçu comme peu efficace

Chez les personnes accompagnant les ménages ayant recours au DALO hébergement (travailleurs sociaux et associatifs), **la perception de ce manque d'efficacité et de la longueur de la procédure est également très présente.** Proposer à des personnes sans-domicile de formuler un recours DALO hébergement peut être perçu comme une manière de les faire patienter sans leur apporter de vraies solutions.

De nombreuses personnes vont donc préférer réaliser des démarches d'urgence, ou des demandes spécifiques correspondant à la situation des personnes (foyers pour jeunes travailleurs, lits halte soins santé,...) et à des filières d'hébergement qu'ils savent ou croient savoir moins saturées.

Devant l'instabilité géographique des personnes en errance, un certain nombre de travailleurs sociaux ou associatifs ne proposent plus non plus ce type de recours en sachant qu'il est souvent difficile de retrouver les personnes aux différentes étapes de la procédure pour s'assurer de leur accès à un hébergement.

Absence d'orientation pour ne pas entrer en contradiction avec l'État

Par ailleurs, dans un certain nombre de structures, notamment celles financées par les préfetures, **des consignes de ne pas faire de recours face à l'État peuvent exister** de manière explicite ou implicite. Éviter de lancer une procédure DALO hébergement permet de ne pas avoir à formuler de recours injonction et/ou indemnitaire au tribunal. Lors des déplacements de la délégation du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées pour la préparation du rapport sur le *Logement D'abord*, des pratiques de ce type ont été observées dans plusieurs départements. Elles peuvent s'accompagner de pratiques discriminatoires plus générales qui consistent, par exemple, dans certains cas à ne pas formuler de recours DALO hébergement pour des personnes relevant du dispositif d'asile ou « n'ayant pas vocation à rester sur le territoire ». Ces consignes de ne pas faire de recours face à l'État peuvent également prendre la forme de pressions. Dans une commission de médiation, un membre gestionnaire de centre d'hébergement se voit charger par la préfecture d'accueillir dans sa structure chaque personne pour lequel il aura voté la reconnaissance prioritaire au titre du DALO hébergement. Chaque fois qu'une personne est reconnue avec le vote de ce gestionnaire et contre celui de la préfecture, celui-ci se retrouve dans l'obligation d'héberger la personne alors même que ses structures sont déjà saturées.

Manque de formation des travailleurs sociaux et manque de moyens dédiés à l'accompagnement

Les travailleurs sociaux n'ont toujours pas de formation spécifique à l'accompagnement lié au logement et ont donc souvent une connaissance incomplète des nombreux dispositifs et des recours possibles dans ce domaine. Dans le cas précis du DALO hébergement, les pratiques des commissions de

médiation et les jurisprudences des tribunaux sont, dans la pratique, davantage déterminantes que le cadre légal et réglementaire. Ce manque de formation se double donc d'un besoin constant de veille juridique, mission fastidieuse n'étant pas le cœur du travail social, et ne pouvant pas l'être du fait du manque de moyens.

Par ailleurs, le peu de moyens dédiés à l'accompagnement social conduit à une pratique de plus en plus précaire et urgentiste du travail social : les travailleurs sociaux sous pression ne peuvent réaliser que le plus urgent ou le minimum. La préconisation du travail social va de pair avec un renforcement des évaluations des actions menées auprès des personnes, et ces évaluations ne sont pas forcément axées en priorité sur le logement ou sur la formulation de recours DALO hébergement. En effet, ces recours, parfois inconnus, prenant un temps long à réaliser, et au résultat parfois incertain sans un suivi contentieux, sont mis de côté par les services et souvent non compris dans les évaluations.

La volonté de répondre à l'évaluation afin de conserver un financement qui n'est plus pérenne ou garanti, plutôt que d'adapter le suivi aux besoins des ménages, crée une situation où les droits des personnes accompagnées sont de moins en moins respectés. Les travailleurs sociaux sont en effet de plus en plus contraints d'adapter la demande qui leur est faite à l'offre et aux dispositifs existants, plutôt que de rechercher une offre adaptée à cette demande.

C. Du point de vue des institutions

Le non-recours lié au fonctionnement des SIAO

Depuis la loi Alur, les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) sont chargés de gérer dans chaque département l'ensemble des demandes d'hébergement, centralisées via le logiciel SI-SIAO. La plupart du temps gérés par des associations conventionnées avec l'État, les SIAO se retrouvent donc en première ligne dans la gestion de la pénurie d'hébergement.

Leur rôle, qui devrait être d'orienter chaque personne formulant une demande d'hébergement vers une offre adaptée, consiste en fait en l'adaptation d'une demande toujours en augmentation à une offre loin d'être suffisante, et en grande partie non adaptée aux besoins spécifiques des personnes.

Dans ce cadre, le rôle des SIAO suppose un travail fastidieux de priorisation de chacun des dossiers de demande d'hébergement et d'organisation constante d'une éternelle file d'attente. Les SIAO n'ont que peu d'intérêt à la formulation de recours DALO hébergement par les requérant.e.s : la priorisation par le DALO ajoute parfois un critère supplémentaire alors indépendant de l'évaluation sociale et de la vulnérabilité. La priorisation DALO ne représenterait alors que le résultat d'un accompagnement social appuyé ou l'aide d'une association, car force est de constater que le temps manque pour pouvoir en faire pour tou.te.s les inscrit.e.s au SIAO.

De nombreux gestionnaires de SIAO rencontrés voient ainsi le DALO hébergement d'un mauvais œil parce que ce droit vient de leur point de vue perturber le travail de priorisation qu'ils mènent en imposant une « surpriorité », qu'ils comparent à un coupe file. Plusieurs gestionnaires de SIAO nous ont expliqué que la priorisation des demandes par le DALO hébergement posait un problème d'« équité de traitement » entre les personnes demandant un hébergement. Le traitement équitable de la demande est en effet inscrit dans les textes d'orientation des SIAO. Cependant rien ne peut légitimer l'utilisation de ce concept pour entraîner en pratique une limitation de l'accès au droit des personnes.

Dans le cas des SIAO qui remplissent également des missions d'accompagnement social, la même question se pose que pour les travailleurs sociaux du point de vue des pressions de l'État visant à la baisse des recours. La tutelle financière des préfectures est en effet de nature à inciter ces acteurs, explicitement ou implicitement, à pousser à la formulation du moins de recours possibles, d'entraîner des condamnations de l'État, pour préserver leur financement.

Le non-recours lié au risque de condamnation de l'État

En effet, les préfectures sont présentes dans l'ensemble des commissions de médiation, et elles financent un grand nombre des acteurs associatifs ou publics du DALO hébergement. Ce recours est légitimement vu par les services déconcentrés comme un risque de condamnation par les tribunaux au versement d'astreintes ou d'indemnités, contre lequel ils estiment ne pas avoir les moyens de répondre, l'offre d'hébergement étant insuffisante.

Au sein des commissions de médiation, rares sont les services de l'État plaçant pour une interprétation ouverte du DALO logement et hébergement. Dans certains cas, cette réticence peut aller jusqu'à la pression formulée sur des acteurs financés par l'État pour que ceux-ci n'accompagnent pas les personnes dans la formulation de recours DALO hébergement.

Pourtant, aucun impératif de gestion, aucun argument lié à la pénurie de place, ne devrait pouvoir justifier le fait d'empêcher une personne d'accéder à ses droits. En cas de pénurie de place, la loi DALO a prévu dans ce cas la possibilité de faire valoir ses droits à travers le recours injonction ou indemnitaire. Cette pression contentieuse permettra, à terme, de faire évoluer les politiques publiques pour que l'offre puisse enfin correspondre à la demande.

Le non-recours expliqué par la recherche

L'observatoire du non-recours aux droits et aux services (Odenore), unité de recherche CNRS-Université de Grenoble spécialisée sur ce sujet depuis 2002, dénombre cinq modalités principales de ce non-recours :

- l'absence de connaissance des dispositifs, lorsque la personne n'a pas les informations nécessaires sur ses droits pour les faire respecter ;
- la non-réception d'une prestation, quand après une demande effectuée les trop longs délais d'attente ou le manque de solutions adaptées font que la prestation demandée n'est pas effective ;
- l'absence de demande quand pour une raison ou une autre la personne, informée de ses droits, ne fait pas les démarches pour y avoir recours ;
- le « non-concernement », le sentiment de la personne de ne pas correspondre aux dispositifs auxquels elle a droit ;
- l'absence d'orientation quand les proches ou les acteurs professionnels ne guident pas la personne vers les bonnes démarches pour avoir recours à ses droits.

Ce non-recours, notamment dans sa dimension d'absence de demande, est également alimenté par les préjugés et les stigmates attachés à la pauvreté et à l'absence de logement, qui sont un facteur de plus dissuadant les personnes de faire des démarches. Comme l'explique Axelle Brodiez-Dolino, chercheuse au CNRS « *On compatit (...) devant le « pauvre honteux » et moralement « méritant » qui se refuse à demander des aides – implicite valorisation du non-recours* »⁽¹⁾.

Dans les pays où cette stigmatisation est, encore plus qu'en France, partie intégrante des politiques publiques d'aide sociale, le non-recours est encore plus massif. C'est notamment le cas au Royaume-Uni, où, par exemple, les conditions à remplir pour bénéficier des indemnités de chômage sont pour le moins restrictives (sanctions en cas de refus d'offre d'emploi, faibles indemnités limitées à une durée de 6 mois, etc.).

En ce qui concerne le droit à l'hébergement, le nombre et la complexité des dispositifs alimentent le non-recours lié à une absence d'information. La non-réception suite à une demande formulée est également très importante du fait des délais importants d'attribution de logement ou d'hébergement dans les grandes agglomérations. Enfin, le non-recours par absence de demande peut être expliqué par l'absence de places d'hébergement adaptées à certaines situations personnelles (familles, animaux de compagnie, etc.).

(1) D'où viennent nos préjugés ?, Etat de la pauvreté en France, rapport statistique 2017, A. Brodiez-Dolino, Secours Catholique, 2017.



LE NON-RECOURS EST SURTOUT CAUSÉ PAR LA GESTION URGENTISTE DE LA PÉNURIE D'HÉBERGEMENT : DEVANT L'ABSENCE DE SOLUTIONS CONCRÈTES PROPOSÉES PAR LES POUVOIRS PUBLICS, DE NOMBREUX MÉNAGES ABANDONNENT LEURS DÉMARCHES VOIRE N'EN RÉALISENT PLUS AUCUNE. Ce phénomène touche également le DALO hébergement : malgré un nombre de personnes sans-domicile et sans-abri en constante augmentation, le nombre de recours DALO hébergement déposés chaque année est stable depuis 2011, autour de 10 000 recours par an. Ce chiffre est très faible au regard par exemple des 140 000 personnes sans-domicile comptabilisées par l'Insee en 2012. Cependant, une nouveauté réside dans les chiffres de 2018 : le nombre de recours est passé à moins de 10 000, revenant à un niveau inférieur à 2011. La prédiction est donc bien réelle : si les personnes n'accèdent pas à leur droits, le non-recours s'intensifie.

[CHAPITRE II]

LE RECOURS DEVANT LA COMMISSION DE MÉDIATION: ILLUSTRATION D'UN PARCOURS DU COMBATTANT

En 2018, le nombre de recours DALO hébergement est tombé à un niveau historiquement bas, en-deçà de 10 000 recours par an, atteignant un niveau inférieur à 2011. Le nombre de recours est un enjeu primordial pour générer un « effet levier » sur l'offre. Seulement le nombre de recours se fait en fonction des taux de reconnaissance : en anticipant un rejet certain, le recours devient inutile, décourageant les requérant.e.s et empêchant ainsi l'opposabilité de la procédure. Les taux de décisions favorables sont hétérogènes entre les territoires, ainsi que les pratiques, mettant en danger l'égalité de traitement des personnes. En matière de DALO hébergement, les interprétations erronées des critères de reconnaissance perdurent trop souvent dans une logique de gestion de la pénurie de places et de mise en concurrence des publics. Cette situation a pour conséquence de retarder ou d'empêcher l'accès à l'hébergement et menace l'effectivité du droit au logement opposable en matière d'hébergement. Pour comprendre les différents écueils du non-recours, il est nécessaire de reprendre les différentes étapes du recours : le dépôt du recours, le taux de décision favorable ainsi que les pratiques des commissions de médiation.

A. Le dépôt du recours et son instruction par la commission de médiation

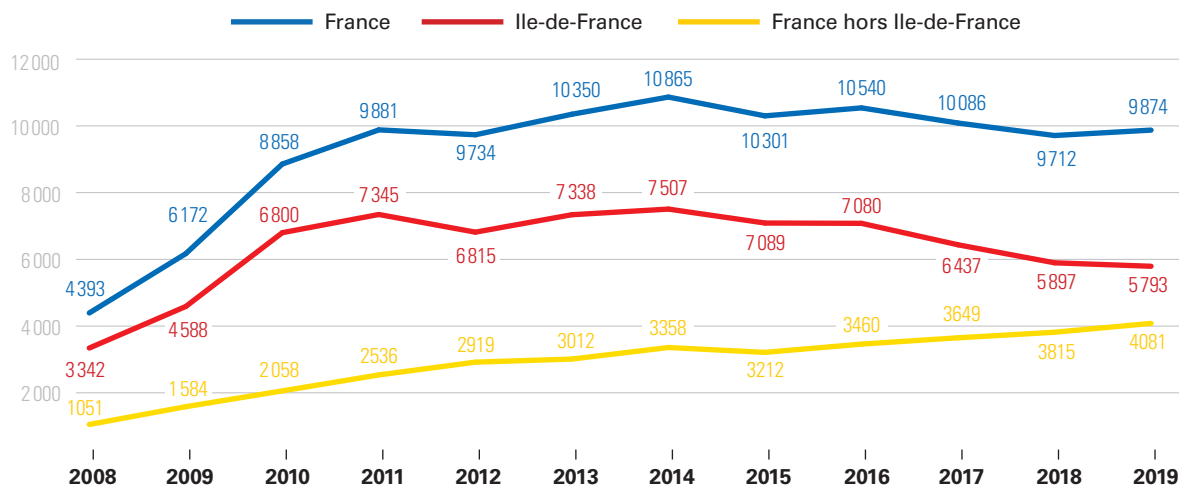
Un nombre de recours historiquement faible...

Le nombre de recours déposés par an depuis 2008 et son évolution au niveau national apparaissent dans le graphique ci-dessous. Comme mentionné précédemment, le nombre de recours DALO hébergement est tombé à un niveau historiquement bas en 2018, en revenant à un niveau inférieur à 2011. Le nombre de recours s'était pourtant stabilisé autour de 10 000 par an, mais est en baisse depuis 2016, après un record atteint en 2014.

Le nombre de recours a fortement progressé depuis la mise en place du dispositif, avec plus de 40 % d'augmentation entre 2008 et 2009 puis 2009 et 2010. Cette hausse est attribuable à la mise en place des recours, et donc au temps nécessaire de se saisir des outils légaux, mais aussi à l'espoir de voir de nouveaux leviers pour l'accès au droit. Les premières années ne sont donc pas représentatives. Cependant, force est de constater que le nombre de recours décline depuis 2014. Sûrement du fait des pratiques restrictives des commissions de médiation, de la non mise en oeuvre des décisions.

▼ GRAPHIQUE 2

NOMBRE DE DÉCISIONS DALO HÉBERGEMENT DÉPOSÉES PAR AN



Source : TS1 2020, extractions DHUP ComDalo

La proportion de recours attribuée à l'Ile-de-France a évolué au cours du temps. Générant trois quart des recours en 2008, 2009, 2010, la forte représentation de l'Ile-de-France dans les recours déposés a cependant diminué au fil du temps. Ainsi, la faible diminution du taux de recours est imputable au ralentissement en Ile-de-France. Le nombre de recours DALO hébergement déposés par les régions hors Ile-de-France a, au contraire, progressé de manière continue pour être presque multiplié par 4 en 10 ans. Aujourd'hui, les territoires hors Ile-de-France génèrent 40 % des recours, une nette progression, bien qu'insuffisante.

Cependant, la taille des agglomérations n'est pas forcément corrélée avec un nombre important de recours déposés. Le nombre de recours DALO hébergement par département sont présentés dans le tableau 1 page suivante.

Le choix ici se fait de présenter les départements d'Ile-de-France et ceux abritant 14 métropoles de la France métropolitaine afin de mettre l'accent sur le non-recours. Ce choix a été réalisé en partant de l'hypothèse que les grandes agglomérations pouvaient avoir une plus grande « attractivité » pour les personnes mal-logées du fait de la concentration d'accompagnement pour les personnes mal-logées, de services publics, d'emplois, et possiblement davantage de lieux ou organismes pouvant accompagner dans un recours DALO hébergement les personnes.

Ainsi, les départements représentés dans ce tableau (Ile-de-France et les 14 départements abritant des métropoles) concentrent plus de 92 % des recours DALO hébergement de la France Métropolitaine ainsi que des territoires outre-mer.

Ce tableau nous permet d'observer qu'effectivement, le potentiel nombre de personnes mal-logées sur une agglomération n'a pas de lien évident avec le nombre de recours déposés. Par exemple, Bordeaux, 5^e métropole de France, ne comptabilise que 98 recours en 2019. La Loire-Atlantique ne compte que 147 recours déposés alors que Nantes est tristement célèbre pour sa quarantaine de campements et bidonvilles ⁽¹⁾, et près de 1 900 personnes recensées y vivant ⁽²⁾. Dans ce cadre, le recours au DALO hébergement pourrait être vu comme une forme de complémentarité avec l'entrée dans le dispositif *Logement D'abord*.

(1) La Loire-Atlantique, triste "championne" de France des bidonvilles, Médiacités, Novembre 2017, <https://www.mediaticites.fr/enquete/nantes/2017/12/21/la-loire-atlantique-triste-championne-de-france-des-bidonvilles/>

(2) État des lieux des bidonvilles en France métropolitaine au 1^{er} juillet 2018, Délégation inter-ministérielle au logement et à l'hébergement, octobre 2018, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/11/recensement_juillet_2018_vweb.pdf

▼ TABLEAU 1

**RECOURS DALO HÉBERGEMENT DÉPOSÉS PAR AN ENTRE 2008 ET 2019 DANS LES DÉPARTEMENTS
DES 14 MÉTROPOLIS (CLASSÉ PAR NOMBRE D'HABITANTS DANS CES MÉTROPOLIS)**

Métropole	Département	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ile-de-France	Paris	1 055	468	1 277	1 430	1 649	1 497	1 620	1 635	1 695	1 398	1 108	1 135
	Seine et Marne	265	215	423	319	475	548	389	321	375	323	308	322
	Yvelines	225	698	667	677	615	621	632	521	551	577	483	448
	Essonne	264	330	348	350	506	679	705	638	506	421	384	285
	Hauts de Seine	338	363	506	637	802	1 107	1 156	1 087	1 094	1 025	889	821
	Seine St Denis	265	657	858	886	1 004	1 373	1 625	1 463	1 313	1 298	1 411	1 326
	Val de Marne	719	1 132	-1 427	1 701	583	341	251	250	290	327	360	454
	Val d'Oise	211	725	1 294	1 345	1 181	1 172	1 129	1 174	1 256	1 068	954	1 002
Total Ile-de-France		3 342	4 588	6 800	7 345	6 815	7 338	7 507	7 089	7 080	6 437	5 897	5 793
Lyon	Rhône	218	549	518	591	650	655	824	825	746	740	781	980
Marseille	Bouches du Rhône	1	8	0	0	22	106	152	244	483	583	773	824
Toulouse	Haute Garonne	24	68	355	557	866	695	574	417	532	536	470	457
Bordeaux	Gironde	16	54	104	167	119	115	96	94	100	103	121	98
Lille	Nord	57	67	112	216	254	86	125	108	103	73	137	215
Nice	Alpes Maritimes	14	10	19	44	76	72	99	115	108	66\$	66	78
Nantes	Loire Atlantique	158	144	308	201	76	129	116	130	117	173	191	147
Strasbourg	Bas Rhin	59	43	27	35	54	59	73	65	48	42	26	59
Rennes	Ille et Vilaine	0	2	1	12	0	0	3	0	0	0	0	0
Grenoble	Isère	64	65	82	96	182	289	208	223	191	250	223	325
Rouen	Seine Maritime	9	27	61	42	44	24	53	73	23	17	38	19
Total France		4 394	6 172	8 858	9 881	9 734	10 350	10 865	10 301	10 540	10 086	9 712	9 874

Source: TS1 2020, extractions DHUP ComDalo

DES ANOMALIES STATISTIQUES SUR CERTAINS TERRITOIRES MÉTROPOLITAINS: PISTES D'INTERPRÉTATION

En 2018, la Haute-Savoie enregistre 156 recours déposés, soit plus que le département du Nord (correspondant à Lille) ou de la Gironde (Bordeaux). Ce haut taux de dépôt pourrait être expliqué par sa position géographique: frontalière, elle est une porte d'entrée pour des personnes migrantes, attractive, car proche de Genève. Une explication possible serait une forte mobilisation associative permettant aux personnes primo-arrivantes de faire valoir leur droit à l'hébergement. En Ile-et-Vilaine, le nombre de recours DALO hébergement est de zéro. Ce parallélisme est à faire avec celui des recours DALO et le peu de demandeurs de logement social. La demande de logement social intercommunal est gérée par

la Métropole de Rennes avec un dispositif d'enregistrement unique, basé sur un système de cotation mis en place dès les années 2000. Ce cercle vertueux repose à la fois sur une centralisation de la demande de logement social, une politique volontariste de construction de logement social ainsi qu'une complémentarité des acteurs au sein d'une instance partenariale d'examen des ménages vulnérables. Cependant, au vu du dénombrement des personnes sans-abri lors de la nuit de la Solidarité (1 076 personnes), d'autres pistes sont à explorer: il est également possible que des pratiques restrictives à l'accès au DALO hébergement soient mises en œuvre.

...Et dérisoire en comparaison avec le nombre personnes mal-logées

Au vu des recensements des personnes sans-abri, le faible nombre de recours DALO hébergement questionne quant au non-recours, et notamment sa baisse. En effet, au vu de la crise de l'accueil des personnes demandeuses d'asile, le nombre de personnes à la rue ne peut avoir baissé depuis le dernier recensement Insee. En effet, entre les deux derniers recensements Insee réalisés, le nombre de personnes sans-abri avait augmenté de 50 %. Les résultats des recensements organisés par les mairies, les associations et les collectifs mettent en lumière le peu de recours DALO hébergement sur les territoires.

▼ TABLEAU 2

COMPARAISON DES RÉSULTATS DES DÉNOMBREMENTS RÉALISÉS DE QUELQUES VILLES AVEC LE NOMBRE DE RECOURS DALO HÉBERGEMENT SUR LE DÉPARTEMENT DE CES VILLES.

	Résultats des dénombrements en 2018	Nombre de recours DALO hébergement déposés en 2018
Paris	3 622	1 108
Toulouse	4 163	469
Grenoble	1 757	223
Rennes	1 076	0

Source : dénombrements divers ; TS1 2019, ComDALO

Ce tableau montre à quel point le recours DALO hébergement connaît des disparités au sein des territoires. L'Île-de-France à elle seule concentre près des deux tiers des recours DALO hébergement, alors que la présence de nombreuses personnes sans-abri est relevée dans d'autres villes. **Il est nécessaire de souligner le faible taux de recours.**

Les chiffres au sein de ce tableau pourraient être interrogés en comparant les chiffres du dénombrement toulousain au parisien. Le dénombrement parisien est réalisé lors de la « Nuit de la Solidarité », du 15 février, où des maraudes composées de personnes bénévoles et professionnelles du travail social, recensent les personnes rencontrées dormant dehors. Le dénombrement toulousain a été réalisé avec une maraude ainsi qu'un recensement par questionnaire comptabilisant les personnes à la rue, en squats, en campements, en gymnase, en hôtel, grâce aux données SIAO et aux échanges avec des associations de maraudes et des collectifs de squat...

Cette méthodologie paraît bien plus complète que la seule comptabilisation dans la rue. Elle permet notamment d'estimer les biais des enquêtes en reprenant d'autres chiffres en comparaison, par exemple ceux réalisés par les collectifs ou les associations comme Médecins du Monde. Ainsi, à Toulouse, les autorités estiment que 500 personnes supplémentaires dans les squats et campements n'ont pas pu être comptabilisées⁽¹⁾.

À Toulouse, lors du dénombrement « rue », comparable à la nuit de solidarité parisienne, seules 170 personnes ont été comptabilisées⁽²⁾, soit 4 % du dénombrement total. Il serait alors possible d'émettre l'hypothèse selon laquelle les personnes « visibles » en maraudes ne représenteraient que 4 % des personnes sans-domicile. Si ce calcul est appliqué au dénombrement parisien alors potentiellement 81 650 personnes seraient sans domicile sur Paris. À l'aune de ce chiffre, les 1 108 recours DALO hébergement effectués paraissent bien faibles.

(1) Enquête personnes sans-domicile - Analyse des résultats et bilan de l'édition 2019, Mairie de Toulouse, 10 avril 2019

(2) Ibid

B. Le taux de décisions favorables

Une fois le recours déposé, la commission de médiation l'instruit. Cette étape peut-être également difficile à passer pour les personnes requérantes dans certains départements, en raison de pratiques irrégulières de la part des commissions, par exemple avec la demande de pièces complémentaires non nécessaires. Nous reviendrons sur ces pratiques plus tard.

A titre indicatif, les taux de recours favorables d'hébergement seront calculés par rapport au nombre de décisions prises par les commissions de médiation départementales et non pas de recours déposés. Ainsi, lors du détail des taux de décisions favorables, ce sera le nombre de décisions qui sera mobilisé comme dénominateur.

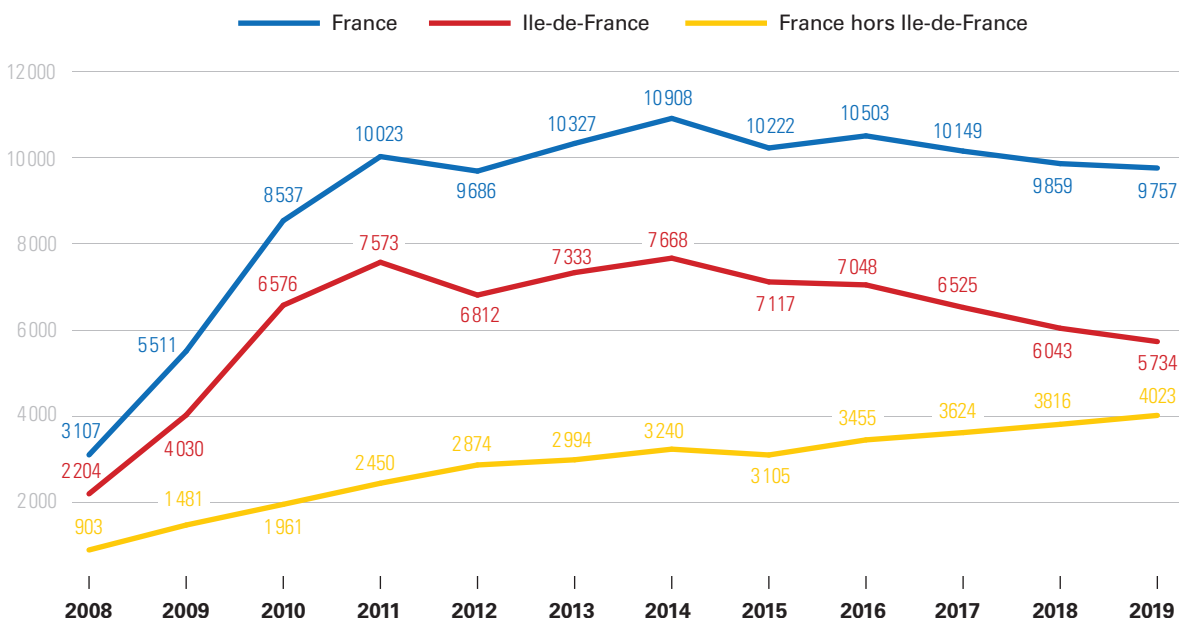
Le taux de décisions favorables correspond donc au nombre de dossiers reconnus comme étant publics « prioritaires ». Cette reconnaissance n'implique pas forcément un accès à un hébergement, partie abordée plus loin dans ce rapport.

Un taux de décisions favorable en constante mais lente augmentation

Le nombre de décisions prises a plus que doublé entre 2008 et 2018, d'autre part, **le taux de décisions favorables au niveau national est passé de 34 % à 59 %**. Ces deux leviers, à la fois le nombre de recours ainsi que le taux de reconnaissance, améliorent l'accès au droit.

▼ GRAPHIQUE 3

EVOLUTION DES DÉCISIONS DALO HÉBERGEMENT FAVORABLES PAR AN



Source : TS1 2020, extractions DHUP ComDalo

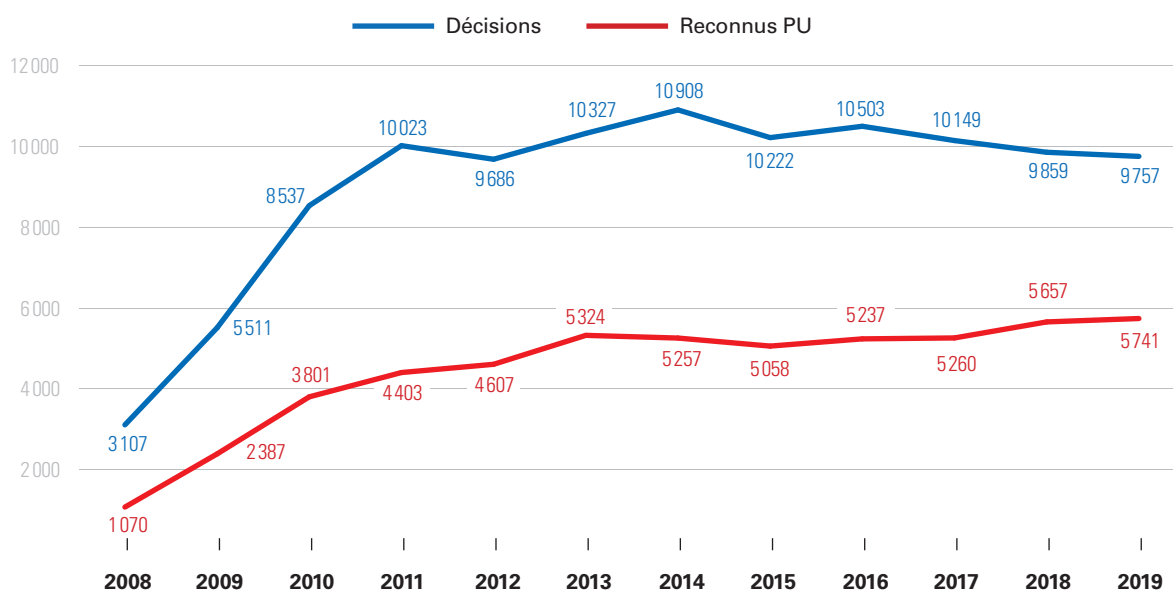
Au niveau national, il est nécessaire de constater que le nombre de décisions favorables augmente depuis 2016, alors que entre 2013 et 2016, la reconnaissance des ménages comme « prioritaire » stagnait. **Comme sur le nombre de recours déposés, l'augmentation des recours reçus favorablement augmente au niveau national grâce aux territoires autres que l'Ile-de-France.**

Cette hausse du nombre de reconnaissance correspond au chiffre de l'augmentation des recours. En effet, l'Ile-de-France a connu une nette augmentation jusqu'en 2013, générant cette année là 70 % des recours (alors que cette région concentre 18 % de la population). Depuis 2013, l'Ile-de-France connaît une

baisse lente mais continue des recours, à l'inverse des autres territoires, qui en agréant leurs chiffres ont connu une nette augmentation. En 2019, la France hors Ile-de-France, enregistrait 40 % des décisions favorables, tout comme les recours déposés.

▼ GRAPHIQUE 4

NOMBRE DE DÉCISIONS RENDUES DALO HÉBERGEMENT ET NOMBRE DE RECONNAISSANCE PU



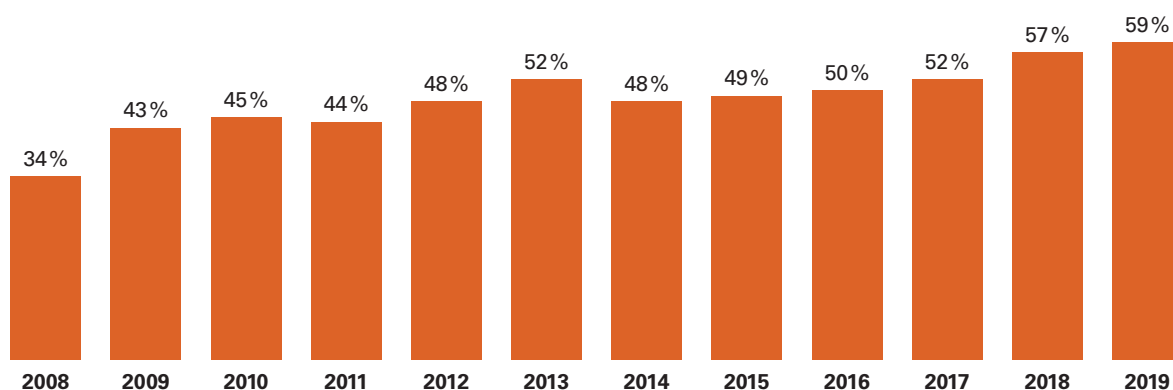
Source : TS1 2020, extractions DHUP ComDalo

La comparaison entre le nombre de décisions prises et le nombre de décisions favorables est reprise dans le graphique ci-dessus. Le nombre de décisions favorables augmente légèrement plus rapidement que le nombre de décisions prises, qui lui stagne et décroît depuis 2014. Une inflexion du taux de décision favorable est visible en 2018, passant de 52 à 57 %, soit une hausse de 5 points de pourcentage, la plus importante depuis 2009, lors de la mise en œuvre du dispositif. Le taux de reconnaissance annuel est visible dans le graphique suivant passant de 34 % en 2008 à 59 % en 2019.

▼ GRAPHIQUE 5

TAUX DE RECONNAISSANCE « PRIORITAIRE »

DES RECOURS DALO HÉBERGEMENT PAR AN DE 2008 À 2018



Source : TS1 2020, extractions DHUP ComDalo

Des pratiques plus au moins restrictives selon les territoires menaçant l'égalité de traitement

Malgré une amélioration du taux au niveau national, les réalités locales peuvent être tout autres, mettant en danger l'accès au droit et l'égalité de traitement des personnes.

Dans le tableau ci-dessous, les taux de décisions favorables peuvent aller de 32 % à 82 %, soit une différence de 50 points de pourcentage entre l'Essone ou le Bas-Rhin et les Yvelines. L'égalité de traitement n'est pas respectée, et donc d'accès au droit, changeant selon le territoire où la demande est déposée.

▼ TABLEAU 3

TAUX DE DÉCISIONS FAVORABLES PAR DÉPARTEMENTS ABRITANT LES 14 MÉTROPOLIS DE 2008 À 2018 (CLASSÉ PAR TAUX DÉCROISSANTS)

Métropole	Département	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Paris	Yvelines	36 %	39 %	27 %	25 %	36 %	40 %	45 %	48 %	50 %	64 %	73 %	82 %
Paris	Seine St Denis	28 %	51 %	50 %	43 %	56 %	68 %	63 %	64 %	66 %	63 %	73 %	72 %
Marseille	Bouches du Rhône	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	47 %	45 %	58 %	63 %	58 %	66 %	66 %
Nice	Alpes Maritimes	38 %	40 %	46 %	34 %	52 %	55 %	78 %	77 %	75 %	71 %	59 %	66 %
Lyon	Rhône	60 %	69 %	61 %	62 %	48 %	48 %	51 %	46 %	50 %	53 %	66 %	64 %
Paris	Val d'Oise	36 %	43 %	38 %	39 %	39 %	45 %	37 %	43 %	36 %	49 %	61 %	63 %
Montpellier	Hérault	5 %	29 %	31 %	22 %	42 %	54 %	65 %	59 %	72 %	67 %	71 %	61 %
Toulon	Var	33 %	100 %	77 %	71 %	92 %	66 %	72 %	44 %	59 %	62 %	64 %	59 %
Moyenne IDF		33 %	38 %	40 %	39 %	45 %	51 %	49 %	50 %	50 %	53 %	58 %	59 %
Moyenne France		34 %	43 %	45 %	44 %	48 %	52 %	48 %	50 %	50 %	52 %	57 %	59 %
Lille	Nord	25 %	37 %	52 %	62 %	32 %	18 %	24 %	32 %	27 %	24 %	52 %	58 %
Paris	Paris	37 %	38 %	67 %	53 %	54 %	53 %	62 %	61 %	55 %	52 %	51 %	56 %
Paris	Seine et Marne	17 %	50 %	35 %	42 %	54 %	65 %	42 %	48 %	58 %	54 %	59 %	54 %
Paris	Hauts de Seine	34 %	42 %	42 %	46 %	35 %	41 %	43 %	38 %	44 %	50 %	52 %	51 %
Toulouse	Haute Garonne	30 %	76 %	71 %	66 %	67 %	60 %	48 %	55 %	50 %	44 %	46 %	50 %
Bordeaux	Gironde	79 %	55 %	44 %	56 %	72 %	61 %	56 %	43 %	50 %	52 %	54 %	47 %
Nantes	Loire Atlantique	50 %	71 %	77 %	52 %	14 %	11 %	17 %	34 %	51 %	47 %	49 %	42 %
Grenoble	Isère	23 %	41 %	55 %	54 %	38 %	61 %	20 %	32 %	24 %	13 %	31 %	42 %
Paris	Val de Marne	33 %	24 %	23 %	27 %	12 %	15 %	7 %	14 %	32 %	40 %	38 %	40 %
Rouen	Seine Maritime	25 %	76 %	88 %	88 %	61 %	50 %	61 %	63 %	18 %	25 %	10 %	37 %
Paris	Essonne	42 %	56 %	37 %	54 %	72 %	64 %	36 %	45 %	42 %	38 %	25 %	32 %
Strasbourg	Bas Rhin	27 %	49 %	47 %	56 %	53 %	49 %	46 %	47 %	28 %	24 %	24 %	32 %
Rennes	Ille et Vilaine	0 %	100 %	100 %	44 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Source: TS1 2020, extractions DHUP ComDalo

Dans ce tableau sont surlignées les progressions ou les régressions d'au moins 5 % sur la dernière année en termes de reconnaissance « prioritaire ». Pour la deuxième année consécutive, les Yvelines sont en-tête, avec une amélioration de 9 point de pourcentage (9 points de pourcentage également en 2018).

En 2018, la pire régression du taux de reconnaissance était en Seine-Maritime avec 15 points de pourcentage (de 25 à 10 %) de chute sur le taux de décisions favorables par rapport à 2017, abaissant ainsi

UNE PROGRESSION DU DALO HÉBERGEMENT GRÂCE À DES MOBILISATIONS POUR LE DROIT À L'HÉBERGEMENT

Les 2 départements au sein desquels les taux de décisions favorables ont le plus augmenté en 2018 ont vu naître des initiatives singulières cette même année. En Isère, la municipalité ` de Grenoble a mis en place une équipe juridique mobile, constituée d'une travailleuse paire, de travailleuses sociales, d'une juriste avec un coordinateur. Elle a pour mission ` de garantir l'opposabilité du droit au logement de toutes et tous, en développant une politique d'aller-vers. Elles accompagnent ainsi les personnes dans la formation des recours DALO tout en instaurant un dialogue avec les personnes siégeant au sein de la commission de médiation. Cette amélioration en termes

de taux de reconnaissance est très certainement imputable à leurs actions et leur accompagnement, un projet à développer partout ailleurs !

Dans le Nord, un comité de suivi associatif du DALO s'est mis en place grâce à la mobilisation des associations siégeant à la commission de médiation, ainsi qu'à l'accompagnement de plusieurs structures dont l'association DALO et la Fédération des Acteurs de la Solidarité. La mobilisation des acteurs associatifs existe également à Paris où un comité de veille associatif siège tous les mois afin d'échanger sur les cas des personnes et les pratiques.

le taux de décisions favorables à seulement 10 % des recours. Heureusement, le taux de reconnaissance est ensuite remonté à 37 % en 2019, faisant la meilleure progression entre 2018 et 2019 avec 27 points de pourcentage.

Nous ne connaissons pas en 2019 de régression comparable à celles ayant pu être observé en 2018, mais tout de même significative avec une différence de 10 points de pourcentage pour l'Hérault passant de 71 % à 61 %. En 2018, la meilleure progression était celle du Nord, de 24 à 52 % et continuant à progresser en 2019. L'Isère gagnant 19 points de pourcentage en 2019, continue également sa progression de 11 points de pourcentage, passant de 13 à 42 % en 2 ans.

Ainsi, ce tableau (*cf tableau 3*) nous permet d'observer que **les taux de décisions favorables ne sont pas corrélés à la taille de la métropole, ou à la tension sur les places d'hébergement et / ou de logement**, malgré le fait que certaines commissions motivent leur rejet ainsi. En effet, de nombreuses commissions de médiation de basent sur l'argument de la pénurie de d'hébergement et de logement afin de justifier le tri opéré sur les dossiers en commission de médiation.

Seulement, les prérogatives des commissions de médiation sont claires : reconnaître le droit à l'accueil dans un hébergement ou le droit au logement des personnes afin de le rendre opposable, et non pas ordonner les dossiers selon l'offre disponible, car cela nuit à l'effet levier du DALO. Cet effet levier est généré par les condamnations de l'État en matière de non-respect du droit, entraînant une augmentation des budgets alloués à l'accompagnement vers et dans le logement.

Sur des territoires faisant face à un nombre très élevé de demandes d'hébergement, comme la Seine Saint Denis, des taux de reconnaissance sont relativement élevés, malgré une très forte pression. Un exemple du respect des textes malgré le manque d'offre. Mais globalement, la corrélation entre le faible nombre de recours et le faible taux de reconnaissance se confirme à travers ces chiffres.

Par exemple en 2018, en Seine Maritime, le peu d'expression de la demande de reconnaissance (38 en 2018 et 19 en 2019) est très certainement corrélé au taux de décision bas (10 %) qui s'y est appliqué l'année précédente. Nous relevions précédemment que la Gironde et la Loire-Atlantique connaissaient très peu de recours, phénomène explicable au vu du faible taux de reconnaissance. En outre, le taux de reconnaissance de ces 2 départements continuent de chuter de 7 points de pourcentage entre 2018 et 2019. Cette explication peut être aussi valable pour

LES REQUALIFICATIONS DALO LOGEMENT VERS DALO HÉBERGEMENT

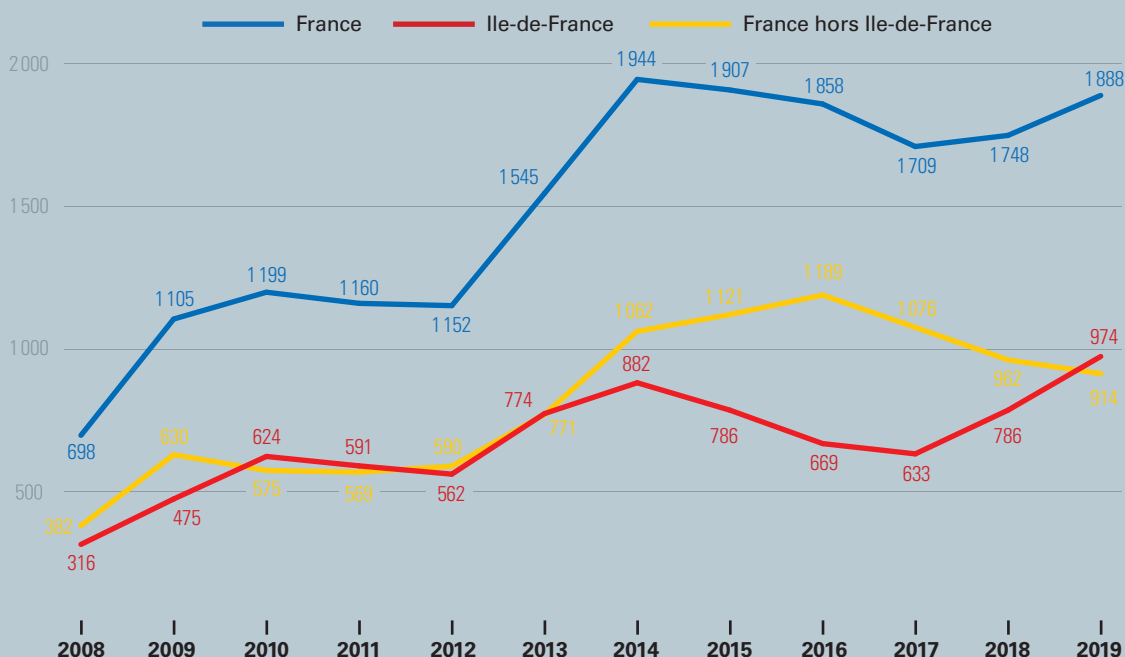
L'article L.441-2-3 du CCH dispose que les commissions de médiation ont la possibilité de requalifier un recours DALO logement en DALO Hébergement.

La requalification est un processus qui permet à la commission de médiation d'orienter un recours logement vers un recours hébergement sans avoir préalablement consulté le ou la requérant.e. L'analyse

des décisions de requalification démontre qu'elles sont le plus souvent employées pour des raisons irrégulières et non prévues par les textes : absence de droits ouverts, de ressources, mais aussi l'estimation de « l'incapacité à habiter » par la commission de médiation le plus souvent justifiée par des préjugés plutôt qu'un rapport de travailleur social.

▼ GRAPHIQUE 6

NOMBRE DE REQUALIFICATIONS ENTRE 2008 ET 2019 D'UN DALO LOGEMENT VERS UN DALO HÉBERGEMENT



Source: TS1 2020, extractions DHUP ComDalo

Depuis la loi *Egalité et Citoyenneté* de 2017, un rapport social est obligatoirement demandé par la commission de médiation pour pouvoir requalifier un recours DALO logement vers le DALO hébergement. Ce rapport était pensé comme un outil destiné à limiter les requalifications. Au contraire, ces requalifications repartent à la hausse en 2018. La hausse des requalifications est notamment attribuable aux départements des Yvelines et du Val-d'Oise avec respectivement 235 et 217 requalifications en 2018 puis 346 et 310 requalifications en 2019. Les requalifications de *recours logement*

vers le *recours hébergement* peuvent apparaître contradictoires avec l'esprit du *Logement D'abord*. Un hébergement ou un logement de transition n'est pas adapté à une personne demandant un logement social et non un hébergement, surtout lorsque son accord n'a pas été sollicité. Dans le cadre de la stratégie du *Logement D'abord*, cette requalification devrait être amenée à disparaître. En effet, les commissions de médiation ont la possibilité de proposer une mesure d'accompagnement permettant l'accès direct à un logement autonome.

L'INEXISTENCE EFFECTIVE DES REQUALIFICATIONS DALO HÉBERGEMENT VERS DALO LOGEMENT

Tout comme l'inverse mentionné précédemment, l'article L.441-2-3 du CCH dispose que les commissions de médiation ont la possibilité de requalifier un recours DALO hébergement en DALO logement. La requalification est un processus qui permet à la commission de médiation de passer un recours hébergement en recours logement sans avoir préalablement consulté le ou la requérant.e.

Cependant, même si cette requalification est consacrée par la loi, le Comité de suivi de la loi DALO n'a jamais eu connaissance d'un tel recours. Pire, la case dédiée au requalification hébergement vers le logement au sein du système d'information (ComDalo) n'existe pas. La requalification ne se fait donc qu'à sens unique : les personnes sont donc toujours considérées comme « incapables » d'avoir un logement, mais jamais « capables » de sortir de l'hébergement... À défaut d'être considérées comme ayant droit à un logement...

Outre le fait que la question de requalifier la demande sans en informer la personne

déposant le recours est questionnable, l'inexistence dans les faits de la requalification vers le logement interroge. En effet, la requalification vers une offre d'hébergement, de résidence hôtelière, de logements de transition ou de foyers généralement moins autonome et pérenne que le logement, peut être vue comme une offre au rabais par certains demandeur.se.s, mais qui ne peuvent pas refuser cette prise en charge au risque de perdre leur reconnaissance au motif qu'ils auraient refuser une offre adaptée.

A l'heure de la politique du *Logement D'abord*, cette requalification à sens unique interroge et met en péril la philosophie de ce dispositif, mais aussi la primauté du choix des personnes. L'accompagnement social construit autour du logement et les dispositifs de « Housing First » ont dorénavant fait leurs preuves. Avoir un logement, pour ceux qui en formulent le recours, n'est donc pas incompatible à être accompagné pour l'entrée et le maintien dans le logement. C'est même la philosophie de la politique du *Logement D'abord*.

le Bas-Rhin, avec 59 recours déposés en 2019 (respectivement 26 en 2018) et un taux de reconnaissance de 32 % (respectivement 24 % en 2018). Ainsi, le peu de chance de se voir reconnaître « prioritaire » au titre du DALO décourage nécessairement les personnes, impactant négativement les chiffres des recours.

C. Des pratiques de commissions de médiation irrégulières générant du non-recours

Dans le cadre de la veille sur les décisions prises par les commissions de médiation (Comed), le Comité de suivi de la loi DALO constate toujours une importante hétérogénéité de l'interprétation des critères de reconnaissance au titre du droit au logement opposable, confirmée par de très fortes disparités selon les départements du taux de décisions favorables.

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

Afin d'harmoniser les pratiques, un guide des commissions de médiation DALO⁽¹⁾ visant à apporter une aide juridique aux membres des commissions de médiation est régulièrement mis à jour et mériterait une large appropriation par les acteurs.

Voici une synthèse des pratiques irrégulières des commissions de médiation tirées des signalements adressés à la cellule de veille du Comité de suivi de la loi DALO depuis 2015.

Recevabilité : la difficulté de voir son recours soumis au vote

Tout d'abord, il est observé que **les rejets implicites sont nombreux**. En Isère, dans l'une des commissions de médiation sur lesquelles des décisions remontent au Comité de suivi de la Loi DALO, sur une année, un recours DALO hébergement sur trois ne donnait pas lieu à une réponse de la commission dans le délai de six semaines prévu par les textes (30 décisions fournies).

► L'exigence de pièces complémentaires injustifiées

Entre le dépôt du recours et la présentation en commission de médiation, **les services exigent fréquemment des pièces complémentaires injustifiées**. Ces pratiques sont particulièrement problématiques au regard de l'exclusion de nombre de personnes qui ne peuvent fournir ces pièces, et de l'urgence de la mise à l'abri. En effet, ces demandes interrompent et rallongent les délais de saisine de la commission de médiation. A ce titre, il est rappelé que le DALO hébergement prévoit une saisine de la commission de médiation sans condition de délai.

Ainsi, dans certains départements, des lettres-types d'accusé de réception des recours sont utilisées et comportent trop souvent pour le DALO hébergement des demandes de pièces complémentaires propres au DALO logement, telles qu'un titre de séjour en cours de validité, les copies des pièces justificatives des ressources mensuelles et de celles des personnes du foyer, et des justificatifs fournis par la CAF avec le détail des prestations perçues, ou encore des démarches préalables mentionnant la location ou la sollicitation du 1 % logement... Pourtant, l'absence de pièces facultatives ne peut justifier un report de l'instruction, un rejet ou une irrecevabilité⁽²⁾.

▼ ILLUSTRATION 2

EXEMPLE D'UN COURRIER DE DEMANDE DE PIÈCES JUSTIFICATIVES SUPPLÉMENTAIRES

Toutefois, ce recours ne peut être instruit par le secrétariat de la commission en raison du caractère incomplet du dossier. Les pièces suivantes sont manquantes :

- Copie des pièces justificatives de vos ressources mensuelles pour août 2018
- Copie d'un document justificatif de votre état indiqué dans le dossier
- Copie de votre titre de séjour en cours de validité ou du récépissé de renouvellement
- Copie des Démarches préalables au recours amiable devant la commission (sollicitation du 1% employeur, location active, autres)
- Copie d'un document justificatif de votre parcours résidentiel (ancien logement ou hébergement et raisons du départ)

Source : courrier de demande de pièces justificatives de la commission de médiation départementale de l'Isère

► Une appréciation restrictive des démarches préalables au recours

S'agissant de l'exigence de démarches préalables au recours, les préconisations du guide pour les commissions de médiation ne sont toujours pas suivies sur l'ensemble du territoire : **l'appel au 115 ou à un**

(1) Droit au Logement Opposable - Guide pour les commissions de Médiation, Direction de l'Habitat de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), Septembre 2017.

(2) Droit au Logement Opposable - Guide pour les commissions de Médiation, Direction de l'Habitat de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), Septembre 2017, p. 55

dispositif de veille sociale est une démarche préalable nécessaire et suffisante⁽¹⁾. Il en est de même, pour les demandeurs d'asile, de la signature de l'offre de prise en charge au titre du dispositif national d'accueil comportant l'acceptation des conditions matérielles d'accueil proposées par l'OFII (et non suivie de l'accueil en centres d'accueil pour demandeurs d'asile)⁽²⁾.

▼ ILLUSTRATION 3

**EXEMPLE D'UN COURRIER DE REFUS D'UN DOSSIER
NON RECEVABLE PAR MANQUE DE DÉMARCHES PRÉALABLES**

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

Source : courrier de refus de recours de la commission de médiation de l'Isère

Par ailleurs, les textes ne posent pas de conditions d'ancienneté ou de répétition des démarches⁽³⁾. De nombreuses commissions de médiation posent pourtant des exigences supplémentaires. Ainsi, l'inscription préalable au SIAO est fréquemment exigée. Souvent, les appels réguliers au 115 doivent avoir été effectués dans les derniers jours ou semaines précédant le dépôt du recours. Souvent, des démarches préalables qualifiées de « sérieuses » et répétées sont requises.

► **La régularité et la permanence du séjour exigées de manière abusive**

Certaines commissions de médiation ne reconnaissent pas le caractère « prioritaire » lorsque le requérant est arrivé récemment ou n'apporte pas la preuve d'une résidence habituelle dans le département. **Les textes dispensent les personnes qui présentent un recours DALO hébergement de produire un justificatif de la régularité et de la permanence de leur séjour** sur le territoire national si elles souhaitent un hébergement. Selon l'article L 441-2-3 du Code de la construction de l'habitation, « *Si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement* », et non pas d'un logement-foyer ou de transition. Des commissions de médiation refusent donc un dépôt de demande de reconnaissance si des preuves de présence sur le territoire du département manquent, ou en l'absence de suivi social, par exemple.

Ces critères de rejet basés sur l'absence de résidence stable peuvent être observés également lors du passage en commission de médiation. Un exemple particulièrement éclairant, cumulant absence de suivi social ainsi qu'une absence de vulnérabilité (enfant d'un an, non reconnu comme enfant en bas âge), est celui de la Haute-Garonne, dans l'illustration 4 qui suit.

S'agissant plus particulièrement des personnes sans-papiers, certaines commissions de médiation exigent pourtant les titres de séjour en cours de validité du requérant et des proches pour reconnaître une personne recevable au DALO hébergement. C'est le cas de l'Isère pour reprendre l'exemple précédent : en effectuant une demande de pièces complémentaires par exemple, ces pratiques permettent de ne même pas avoir à statuer sur des dossiers écartés en amont, car irrecevables.

▼ ILLUSTRATION 4

EXEMPLE D'UN REJET BASÉ SUR LE MANQUE DE PREUVE DE LA PERMANENCE DU SÉJOUR

Considérant que, la commission ayant procédé à un examen individualisé de la situation, les éléments contenus dans le dossier ne permettent pas à la commission de se prononcer sur le caractère prioritaire de la demande notamment en l'absence d'informations sur le parcours de cette famille arrivée très récemment dans le département de la Haute-Garonne. En outre, le requérant, son conjoint et son enfant âgé d'un an, ne justifient pas de circonstances exceptionnelles au regard de leur santé, ne souffrant d'aucune maladie d'extrême gravité, ni de fragilités particulières en l'absence d'enfants en bas âge ;
Considérant que la situation du requérant ne peut donc être regardée comme prioritaire et ne donc nécessite pas un hébergement en urgence ;

Source : courrier de rejet de la commission de médiation de Haute-Garonne

Ces décisions méconnaissent le principe d'inconditionnalité de l'accueil et le droit à l'hébergement opposable. Encore une fois, le critère d'irrégularité de séjour est source de rejet au titre de la recevabilité mais aussi de l'éligibilité en fonction de la créativité des différentes commissions de médiation. Ces entraves peuvent constituer une réelle stratégie afin d'amoindrir le nombre de personnes reconnues au titre du DALO, parfois assumée selon les territoires.

▼ ILLUSTRATION 5

COURRIER DE LA DDCS DU VAR EN RÉPONSE À UNE LETTRE D'ALERTE D'ASSOCIATIONS CONCERNANT LE MANQUE DE MOYENS ALLOUÉS AU TITRE DU FNAVDL

Vous évoquez la baisse du nombre de mesures accordées ; celle-ci n'est qu'une conséquence logique de la baisse de dossiers reconnus prioritaires et urgents par la commission de médiation depuis ce début d'année 2014. D'ailleurs les statistiques en font foi : seulement 22% de dossiers ont été, sur l'année en cours, déclarés recevables par la COMED, contre 50% sur les années précédentes.
A ce titre je ne peux que féliciter tous les membres de la commission de médiation qui ont, tout au long de l'année, su respecter les instructions préfectorales données.

Source : courrier de la DDCS du Var

L'éligibilité : la question de l'appréciation du caractère « prioritaire »

Une fois le dossier déposé, complet et accepté, les commissions de médiation n'exercent parfois pas leur compétence sur l'appréciation de la priorité : après recueil d'informations auprès du SIAO, de nombreuses commissions se limitent simplement à constater que le requérant est positionné sur la liste d'attente du SIAO pour accéder à une place d'hébergement dès disponibilité. Ces pratiques aboutissent souvent à l'adoption de décisions de rejet insuffisamment motivées ou motivées de manière irrégulière.

► **La méconnaissance de la définition de l'hébergement**

Premièrement, certaines commissions de médiation assimilent parfois les attestations de domiciliation dans les CCAS, les associations ou chez des tiers avec l'existence d'un hébergement, ce qui entraîne le rejet du recours. Ensuite, lorsque des requérant.e.s déclarent être hébergé.e.s chez différents tiers, ou par des membres de leur famille, de nombreuses commissions de médiation estiment que ces personnes disposent de solutions d'hébergement, même précaires, et ne reconnaissent pas le caractère « prioritaire » du recours. Enfin, certaines considèrent que la prise en charge à l'hôtel est un hébergement, alors que l'on peut ici reconnaître les personnes concernées comme dépourvues de logement⁽¹⁾.

(1) Droit au Logement Opposable - Guide pour les commissions de Médiation,
Direction de l'Habitat de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), Septembre 2017, p. 30

▼ ILLUSTRATION 6

**COURRIER DE REJET BASÉ SUR L'EXISTENCE
D'HÉBERGEMENTS PRÉCAIRES ET LA NON PRIORISATION DU SIAO**

Considérant que Mme [redacted] dispose de solutions d'hébergement même précaires;
Considérant que le père de son fils habite Limoges et pourrait prendre en charge son fils;
Considérant que la demande d'hébergement auprès du SIAO n'a pas été considérée comme prioritaire

Source : courrier de rejet de la commission de médiation départementale de Haute-Vienne

Par exemple en Haute-Garonne, un exemple frappant est un refus au motif que « *la requérante est prise en charge par la DDCS dans le cadre de l'accueil hivernal* ».

Il est nécessaire de rappeler ici que, selon les dispositions légales (article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles), l'inconditionnalité de l'hébergement prévoit la continuité de la prise en charge dans l'attente d'une orientation et le droit à un accompagnement social.

Pour le Dalo hébergement, le motif de rejet le plus tristement cocasse au titre d'un l'hébergement déjà existant, reçu par le Comité de suivi, est une décision de la commission de médiation de Haute-Vienne du 22 mai affirmant que l'urgence n'était pas caractérisée car une prise en charge existait pour Madame et ses 5 enfants jusqu'au 30 juin (cf illustration 9).

► **L'argumentation de la « mauvaise foi » du demandeur pour un refus est une pratique irrégulière**

La prise en compte de la « bonne foi » donne lieu à des décisions de rejet très contestables marquées par des préjugés et des considérations discriminatoires envers les requérant.e.s. En effet, la jurisprudence considère que la bonne foi du requérants doit être présumé, et non l'inverse. De plus, comme le précise le *Guide pour les commissions de médiation* ⁽¹⁾, une telle décision ne peut se fonder que sur des éléments objectivés et concernant spécifiquement la recherche d'une solution aux problèmes de logement rencontrés par la personne et non sur des considérations générales.

Par exemple, il est possible de prendre en compte le fait que la personne ne respecte pas volontairement un plan d'apurement d'une dette, mais pas des actes relevant de la sphère professionnelle ou personnelle. De plus, la commission ne peut se fonder que sur des éléments récents. Par exemple, l'existence de dettes locatives ne saurait être prise en compte.

Des exemples sont monnaie courante en matière d'expulsion locative. En effet, si la personne présentant son recours se trouve en situation d'impayés, la commission estimera que la personne est

▼ ILLUSTRATION 7

COURRIER REJETTANT UN RECOURS POUR EXPULSION PAR MANQUE DE « BONNE FOI »

Considérant que la requérante, en situation d'impayé, a fait l'objet d'un plan d'apurement, que le non respect de ce dispositif a donné lieu à une procédure d'expulsion du parc public; ;
Considérant que la date du dépôt du dossier DALO (30/01/2014) est postérieure à la date d'octroi du concours de la force publique(20/12/2013) et que cette démarche vise à faire obstacle à la procédure d'expulsion engagée; ;
Considérant que la requérante se retrouve actuellement dans une situation qui ne peut être imputable qu'à ses propres agissements; ;
Considérant que dès lors que le recours gracieux formé doit être qualifié d'abusif au regard de la situation de l'intéressée qui n'a su par ses propres moyens se maintenir dans son logement ;

Source : courrier de rejet de la commission de médiation départementale de Haute-Vienne

elle-même responsable des troubles et donc de son expulsion. En outre, l'interprétation du dépôt d'un dossier DALO est alors vu comme une manière de ralentir l'expulsion, plutôt que de faire valoir son droit à l'hébergement ou au logement. A ce stade, il est nécessaire de souligner qu'**une situation d'expulsion est un critère de reconnaissance indiqué explicitement dans la loi**. Dès lors, les demandes DALO hébergement ou logement sous ces motifs ne peuvent être perçues comme faisant « *obstacle à une procédure d'expulsion* ».

Autre exemple, une commission de médiation a considéré s'agissant d'un recours déposé par une requérante reconnue réfugiée dans un pays de l'Union européenne « *que rien ne justifie sa venue en France et qu'elle s'est volontairement mise en situation de précarité* ».

► **L'inconditionnalité de l'hébergement refusée aux personnes sans-papiers et déboutée**

En contradiction avec les textes, l'une des commissions de médiation signalées a considéré que le droit d'hébergement ne constituait qu'une simple modalité du droit au logement⁽¹⁾ défini à l'article L. 300-1 du Code de la construction et de l'habitation, exigeant que le demandeur réside sur le territoire de manière régulière.

Cet argumentaire n'est plus recevable depuis la promulgation de la loi dite Alur ouvrant le recours DALO hébergement aux personnes sans régularité de séjour. Pour l'accueil dans une structure d'hébergement, la reconnaissance du caractère « prioritaire » des requérants sans titre de séjour régulier est alors évaluée sur la base de garanties d'insertion suffisantes. De manière générale, **le principe de l'inconditionnalité de l'accueil en structure d'hébergement est dénié aux requérants déboutés du droit d'asile, ce qui est contraire à la loi**.

▼ ILLUSTRATION 8

REJET D'UN RECOURS D'UNE PERSONNE PAR MANQUE DE GARANTIES D'INSERTION

Considérant que le droit d'hébergement ne constitue qu'une simple modalité du droit au logement définie à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, qui exige que le demandeur réside sur le territoire de manière régulière ;

Considérant que le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1,

Considérant toutefois que l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation dispose que la commission peut prendre alors une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement. ;

Considérant que pour apprécier le caractère prioritaire et urgent de la demande d'hébergement, il lui appartient toutefois d'apprécier les garanties d'insertion présentées par le demandeur pour accéder à la demande d'hébergement de ;

Considérant toutefois que les garanties d'insertion présentées par le demandeur pour accéder à sa demande d'hébergement ne sont pas suffisantes ;

Considérant que dès lors, le caractère prioritaire et urgent de sa demande ne peut être retenue ; qu'ainsi, son recours doit être rejeté ;

Source : courrier de rejet de la commission de médiation départementale de l'Isère

(1) La Cour administrative d'appel de Lyon a rendu un arrêt en date 7 mars 2011 (n°10LY01383) confirmé par l'arrêt de cette même cours du 28 février 2012 (N°11LY02702) disposant que le recours DALO hébergement ne soit qu'une modalité du recours logement. Cependant, ces jurisprudences sont désormais caduques du fait de la modification de l'article L.441-2-3 du Code de la Construction et de l'Habitation par la loi dite Alur (loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové). Cette modification de l'article L.441-2-3 a ainsi ouvert le DALO hébergement pour les personnes qui ne peuvent justifier de la régularité de séjour pour les demandes d'hébergement.

Les commissions de médiation ajoutent des conditions non prévues par les textes, en mélangeant et se référant à d'autres jurisprudences que celles concernant le DALO hébergement. En effet, certaines commissions se réfèrent aux jurisprudences sur l'inconditionnalité ou sur la vulnérabilité liées à d'autres contentieux⁽¹⁾ afin d'exclure des personnes sans régularité de séjour et ainsi de faire échec à l'inconditionnalité de l'hébergement. D'autres considèrent qu'elles ont à reconnaître et apprécier des circonstances exceptionnelles pour la reconnaissance, ce qui est contraire à la loi. Par exemple, la commission de médiation de l'Isère exige la justification de circonstances exceptionnelles pour reconnaître le DALO hébergement aux personnes déboutées du droit d'asile.

Ainsi, une commission de médiation a rejeté un recours en considérant que « *[la requérante] est déboutée de sa demande d'asile depuis le 3 février 2017 ; Considérant que Mme X. a déposé une demande de titre de séjour pour parent d'enfant français ; Considérant qu'aucun élément nouveau ne figure dans sa demande de recours gracieux.* » L'une des commissions de médiation signalées a motivé sa décision de rejet en « *considérant que [le requérant] est donc en situation irrégulière et n'a pas vocation à se maintenir sur le territoire français* » et « *que la famille peut bénéficier du dispositif d'aide au retour au volontaire mise en œuvre par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration* ». Un autre motif de refus observé est que la famille « *n'a pas accepté l'aide au retour proposé* ».

► Une notion particulièrement restrictive de la vulnérabilité

Un critère est bien souvent rajouté à l'examen des dossiers en commission : celui de la vulnérabilité. **Ce critère n'est pas présent dans les textes, mais souvent indiqué afin de justifier un tri parmi les dossiers présentés.** Les commissions de médiation méconnaissant alors leur prérogative de reconnaissance, et s'attellent plutôt à une tâche de priorisation des demandeur.se.s et des vulnérabilités, s'inspirant de jurisprudences d'autres contentieux.

Plusieurs exemples sont remontés au Comité de suivi de commissions de médiation méprisant par ailleurs le principe d'inconditionnalité et le droit à l'hébergement en considérant à plusieurs reprises qu'une famille avec un « *enfant âgé d'un an ne justifient pas de circonstances exceptionnelles au regard de leur santé, ne souffrant d'aucune maladie d'extrême gravité, ni de fragilités particulières en l'absence d'enfants en bas âge.* » Pour des mères sans-abri avec enfants, la commission de médiation de Haute-Garonne ne reconnaît pas le caractère prioritaire dès lors qu'elle estime que l'obligation alimentaire de l'un des parents logés peut être mise en œuvre pour les enfants.

▼ ILLUSTRATION 9

REFUS AU TITRE D'UNE PRISE EN CHARGE RESTANTE DE 23 JOURS, INSCRIPTION AU SIAO (DEMANDÉE COMME DÉMARCHE PRÉALABLE AU PASSAGE) ET D'UNE POTENTIELLE OBLIGATION ALIMENTAIRE NON MISE EN OEUVRE

Considérant que Mme _____ et ses 5 enfants sont hébergés jusqu'au 30 juin par l'association _____, et qu'elle ne se trouve donc pas dans une situation urgente ;
Considérant que la famille est inscrite sur la liste d'attente du SIAO pour accéder à une place d'hébergement d'urgence ;
Considérant que parmi les 5 enfants de Mme _____, 4 ont été reconnus par leurs pères et que ceux-ci ont donc l'obligation de subvenir à leurs besoins, Mme _____ devra se rapprocher du SIAO pour mettre en œuvre l'obligation alimentaire ;

Source : lettre de rejet d'un recours de la commission de médiation de Haute-Vienne

(1) Certaines commissions se réfèrent notamment au contentieux sur l'inconditionnalité comme défini par le contentieux de l'aide sociale. Ce contentieux se réfère au Code de l'Action Sociale et des Familiales alors que les commissions de médiation ainsi que le contentieux dit DALO se réfèrent au Code de la Construction et de l'Habitation. Les argumentations juridiques reprenant des définitions strictes de la vulnérabilité et des critères cumulatifs sont souvent inspirées des jurisprudences des référés-liberté concernant l'accueil inconditionnel. Ces différents recours ont été abordés dans la partie C de l'Introduction.

Ces différents rejets de recevabilité de dossier peuvent cumuler plusieurs critères irréguliers : demande abusive de démarche préalable, manque de vulnérabilité ainsi que rejet pour irrégularité de séjour, comme en Haute-Garonne.

▼ ILLUSTRATION 10

REJET PAR CUMUL DE PLUSIEURS CRITÈRES IRRÉGULIERS : DEMANDE D'APPELS RÉGULIERS 15 JOURS PRÉCÉDENTS LE DÉPÔT, REFUS DE L'AIDE AU RETOUR VOLONTAIRE, PAS DE VULNÉRABILITÉ

Considérant que le requérant n'a pas effectué les démarches préalables nécessaires avant le dépôt de son recours DAHO : inscription au SIAO (Service Intégré d'Accueil et d'Orientation) - appels réguliers au 115 dans les 15 jours précédant le dépôt du recours.

Par ailleurs, la commission ayant procédé à un examen individualisé de sa situation, la requérante et ses 5 enfants âgés de 7 à 16 ans, ressortissants congolais, ont bénéficié d'une prise en charge en CADA SARDELIS depuis le 11/09/2017 durant l'instruction de sa demande d'asile, que cet hébergement a continué pendant la période nécessaire à son départ suite à son rejet par la Cour Nationale du Droit d'Asile le 17/07/2018, et qu'elle n'a pas accepté l'aide au retour proposée. ;

Considérant que , au vu des éléments transmis, le requérant ne justifie pas d'une situation de détresse ni de circonstances exceptionnelles au regard de sa santé, de celle de sa famille, ne souffrant d'aucune maladie d'extrême gravité, ni de fragilités particulières en l'absence d'enfants en bas âge ;

Source : courrier de rejet de la commission de médiation de Haute-Garonne

De telles considérations apparaissent étrangères au DALO hébergement et semblent ajouter aux procédures des exigences contraires aux textes. Ces dernières décisions présentent des risques juridiques importants pour l'État et elles sont susceptibles, en l'absence d'hébergement pour des enfants en très bas âge, de porter atteinte de manière grave et illégale à l'intérêt supérieur de l'enfant.



EN MATIÈRE DE DALO HÉBERGEMENT, LES INTERPRÉTATIONS ERRONÉES DES CRITÈRES DE RECONNAISSANCE PERDURENT TROP SOUVENT DANS UNE LOGIQUE DE GESTION DE LA PÉNURIE DE PLACES ET DE MISE EN CONCURRENCE DES PUBLICS. Les doctrines propres aux commissions de médiation sont encore empreintes de subjectivité. Cette situation a pour conséquence de retarder ou d'empêcher l'accès à l'hébergement et menace l'effectivité du droit au logement opposable en matière d'hébergement. Ces divergences posent également de sérieuses questions sur l'égalité des citoyens devant la loi au niveau national.

Alors que le nombre de recours déposés ne coïncident pas avec le nombre de personnes en errance, le nombre de recours DALO hébergement diminue et le taux de reconnaissance est bien faible au vu du principe d'inconditionnalité de l'hébergement. De nombreux obstacles s'ajoutent encore à la reconnaissance prioritaire des personnes au titre du DALO hébergement : les demandes abusives de pièces complémentaires ou les délais de notifications trop longs (voire l'absence de notifications de décisions), les pratiques irrégulières de justification de la reconnaissance... La commission de médiation se doit d'apprécier l'urgence des hébergements, indépendamment de l'offre disponible ou d'une volonté de restriction ou de priorisation des publics. Cependant, ces argumentaires se retrouvent au sein de nombreuses commissions de médiation. Ces obstacles génèrent du non-recours car les personnes anticipent un refus négatif, alors que le nombre de recours est un enjeu primordial pour générer un « effet levier » sur l'offre.

[CHAPITRE III]

L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT : UN MANQUE CRIANT DE PLACES DISPONIBLES ET DES RECOURS DIFFICILES DEVANT LES TRIBUNAUX

A l'arrivée, seuls 4 % des personnes ayant déposé un recours au titre du DALO hébergement se voient hébergées au titre de cette procédure selon les chiffres dont nous disposons.

Une des raisons de ce faible résultat est d'une part le faible taux de propositions : en 2019 seul 1 dossier prioritaire sur 5 se voit proposer une solution au titre de sa reconnaissance. Le manque de places flagrant au sein des dispositifs d'hébergement peut expliquer ce phénomène, mais aussi un faible nombre de refus demandeurs, certainement du fait de la non adéquation des propositions. Les coméd méconnaissent leurs prérogatives d'orientation, se limitant à une reconnaissance dans le meilleur des cas, et non pas à une orientation. Cette méconnaissance peut amener à une requalification parce que la personne est considérée comme inapte au logement (traité plus haut) ou lorsque la décision entraîne un refus demandeur, empêchant ainsi la personne de faire valoir son droit à un hébergement adapté.

En outre, un trop rare recours aux tribunaux s'observe lorsqu'il s'agit de contester une décision de rejet abusive, et le recours en application n'implique pas toujours une mise en oeuvre effective. De nombreuses raisons pouvant conduire à considérer le recours DALO hébergement comme inopérant, mettant en péril l'opposabilité du droit à l'hébergement ainsi que l'effet levier qu'il peut produire.

A. Un difficile accès à l'hébergement

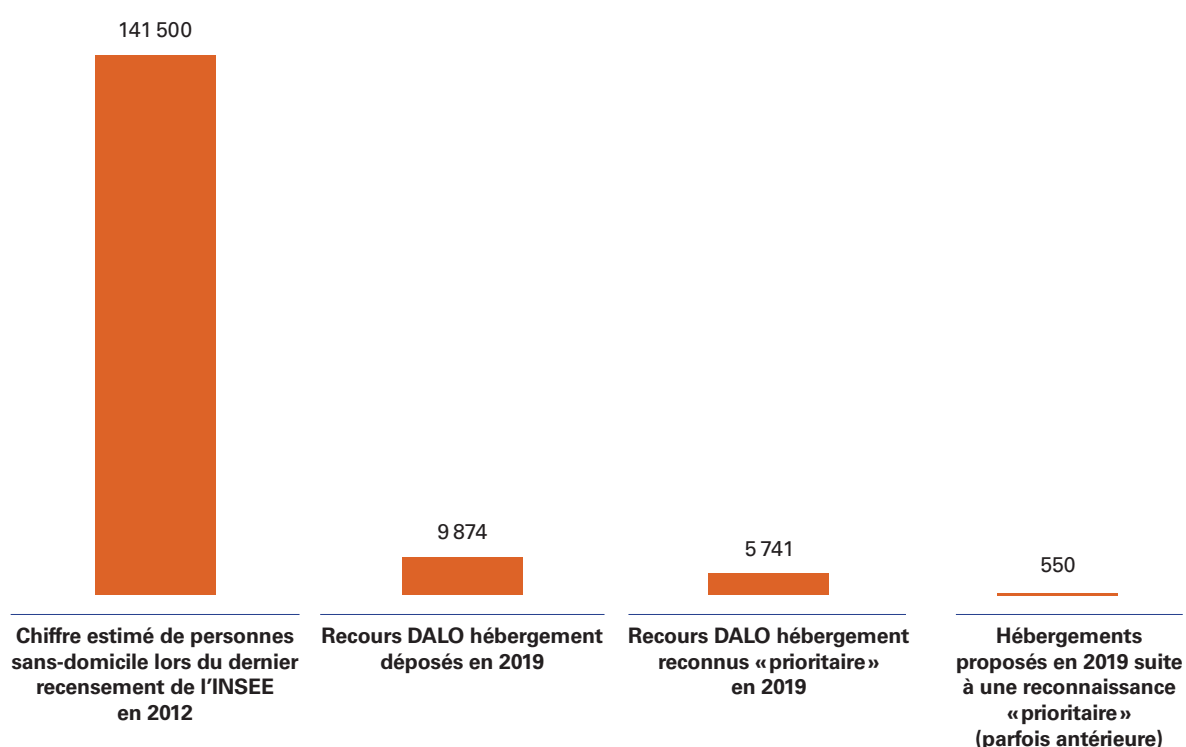
Un faible taux de proposition et d'hébergement suite à une décision favorable

Les statistiques nationales DALO hébergement sont peu fiables et incomplètes en raison de l'absence d'interfaçage entre les systèmes d'information ComDALO et SI-SIAO. En effet, l'hébergement et ses chiffres sont centralisés par la SIAO, et le logiciel de collecte de données utilisé dans ce cadre ne transmet pas automatiquement les informations concernant l'hébergement des personnes à ComDALO, nécessitant une saisie manuelle.

A ce stade, nous arrivons au constat suivant : selon l'Insee ⁽¹⁾, en une décennie le nombre de personnes sans domicile a augmenté de plus de 50 %. Depuis 2012, il y a très certainement à minima plus de 200 000 personnes sans domicile. En effet, le dernier recensement faisait état de 141 500 personnes à la rue en 2012, avec une augmentation de moitié depuis le dernier recensement. Les derniers recensements lors des nuits de la solidarité faisaient état d'une hausse du nombre de personnes à la rue sur une échelle communale. Encore une fois, en l'absence de chiffres nous prendrons l'hypothèse basse.

▼ GRAPHIQUE 7

COMPARAISON DES CHIFFRES RELATIFS À L'HÉBERGEMENT EN 2019



Source : INSEE 2012, TS1 2020 extractions DHUP ComDalo

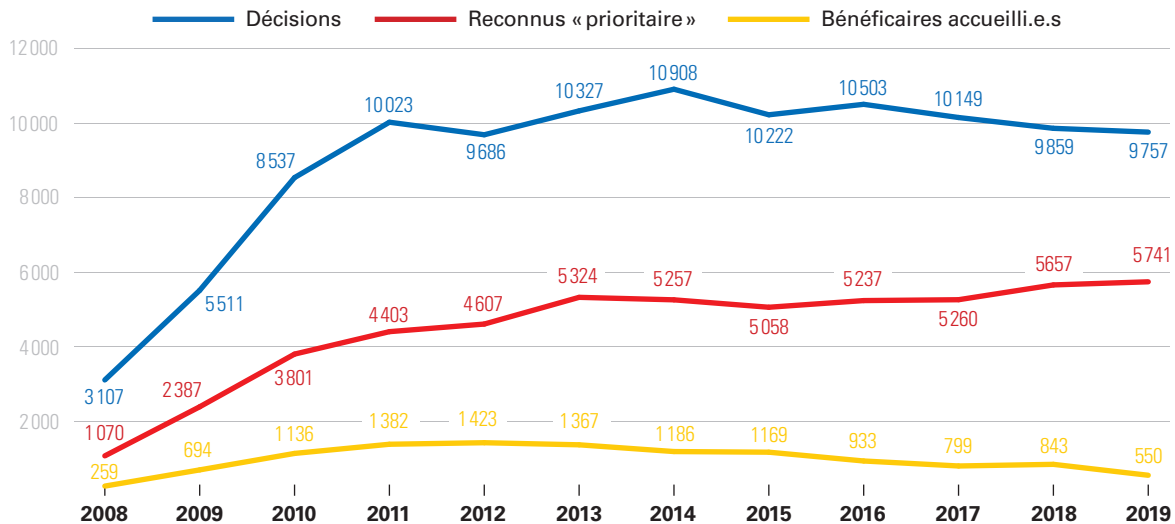
Ce graphique a pour but de représenter la faible expression de la demande d'hébergement à travers le recours DALO hébergement. Bien sûr, la demande et les besoins des personnes sans-domicile sont divers et pluriels, et ne peuvent être résumés à un unique recours. Il est cependant nécessaire de réaffirmer la faiblesse de l'opposabilité du droit à l'hébergement du fait du faible recours.

Ainsi, le nombre d'hébergements proposés à des ménages reconnus « prioritaire » est sûrement supérieur à 550 en 2019. Ce chiffre est sûrement sous estimé en raison de l'absence d'interfaçage des systèmes d'information. Néanmoins, il en ressort des éléments alarmants concernant l'accès à l'hébergement. La difficulté de pouvoir bénéficier de chiffres fiables en l'absence de statistiques nationales et d'interfaçage des différents logiciels est à souligner.

Sachant que peu de SIAO prennent en compte la reconnaissance DALO hébergement dans leur priorisation, une différence observée entre le nombre de décisions favorables et d'hébergements suite à celles-ci n'est pas surprenante.

▼ GRAPHIQUE 8

EVOLUTIONS DU NOMBRE ANNUEL DE DÉCISIONS, DÉCISIONS FAVORABLES, ET DE BÉNÉFICIAIRES ACCUEILLI.E.S ENTRE 2008 ET 2019

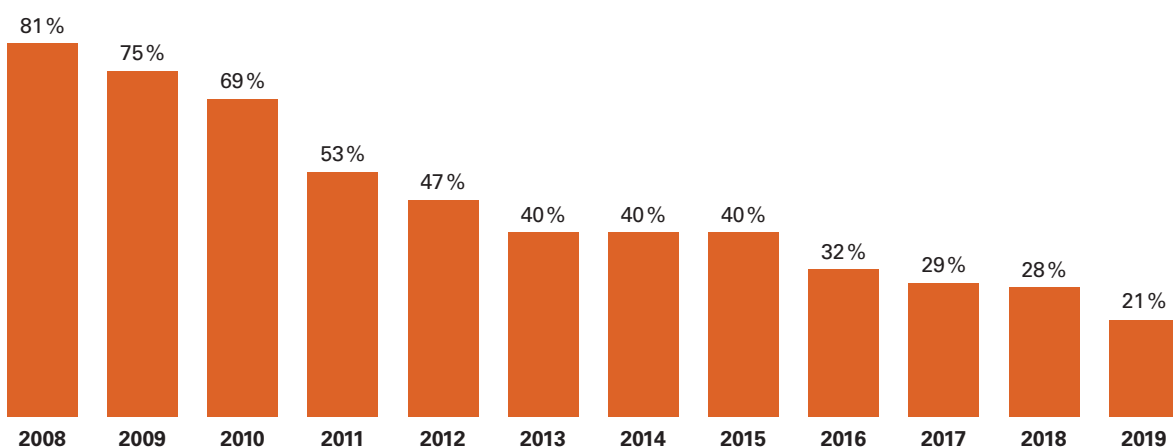


Source : TS1 2020 extractions DHUP ComDalo

La baisse des personnes accueillies suite à une reconnaissance « prioritaire » au titre du DALO hébergement est continue depuis 2012. Cette baisse met ainsi en lumière un autre facteur de non-recours : l'absence de prise en charge à l'issue de la reconnaissance. Comparativement à 2012, qui fut l'année avec le plus grand nombre de personnes accueillies suite à une décision favorable, l'accueil de 2018 est presque de moitié inférieur. Cette baisse est d'autant plus marquée en 2019, revenant à un niveau inférieur à celui de 2009 : seules 550 personnes ont été hébergées dans l'année. En observant le taux de personnes ayant reçu une proposition suite à une décision favorable, le faible taux d'hébergement devient plus compréhensible. **En 2019, le nombre de propositions ayant été faites correspondait à seulement 21 % du nombre de personnes reconnues « prioritaire » dans l'année.** A partir de 2016, la barre de moins d'un recours sur 3 recevant une proposition a été dépassée : seuls 28 % des dossiers ayant été reconnus « prioritaire »

▼ GRAPHIQUE 9

TAUX DE PROPOSITIONS FAITES SUITE À UNE DÉCISION FAVORABLE



Source : TS1 2020 extractions DHUP ComDalo

ont reçu une proposition. Ce taux diminue de manière continue depuis 2009, avec une stagnation entre 2013 et 2015 autour de 40 %.

Ainsi, une fois avoir réussi le parcours du combattant de constituer un dossier, de le déposer, de le faire reconnaître comme « recevable », d'attendre 6 semaines, puis de le voir reconnu « prioritaire » au titre du DALO hébergement, et d'attendre à nouveau 6 semaines, la « chance » de recevoir une proposition n'est que de 1 sur 5 en 2019.

Cependant, une fois la proposition reçue, rien ne garantit qu'elle sera adaptée. Dans le tableau ci-dessous, il est possible d'observer l'écart se creusant entre propositions faites et bénéficiaires accueillis au terme de la procédure.

Le taux de bénéficiaires accueillis suite à une proposition a connu une baisse progressive depuis 2012, et en 2019 est arrivé à un niveau inférieur à celui de 2011. C'est-à-dire qu'en 2019 sur 1 180 propositions, seules 47 % ont permis d'héberger une ou plusieurs personnes.

▼ TABLEAU 4

**COMPARAISON DES PROPOSITIONS FAITES DANS L'ANNÉE
ET DES BÉNÉFICIAIRES ACCUEILLIS ENTRE 2008 ET 2019**

	Propositions faites aux bénéficiaires	Bénéficiaires accueillis	Taux de bénéficiaires accueillis
2008	866	259	30 %
2009	1 790	694	39 %
2010	2 624	1 136	43 %
2011	2 325	1 382	59 %
2012	2 154	1 423	66 %
2013	2 136	1 367	64 %
2014	2 125	1 186	56 %
2015	2 028	1 169	58 %
2016	1 651	933	57 %
2017	1 519	799	53 %
2018	1 581	843	53 %
2019	1 180	550	47 %

Source : TS1 2020, extractions DHUP ComDalo

L'explication la plus probable est cependant l'absence d'interfaçage entre les systèmes d'information (SI-SIAO, ComDalo). Le manque d'informations sur les hébergements et les refus se voit nettement à partir de 2014, année du déploiement du SI-SIAO, logiciel utilisé lors de l'orientation. Des bénéficiaires peuvent être hébergé.e.s indépendamment d'une décision favorable au titre du DALO hébergement.

L'hypothèse pourrait être faite que peu d'importance est donnée aux refus de ces personnes dans le besoin, si elles ne sont même plus comptabilisées. Il paraît alors peu probable que les motifs du refus soient renseignés et pris en compte dans la recherche d'un hébergement plus adapté, sachant qu'en outre, le bénéfice de la reconnaissance DALO hébergement se perd lors du refus d'une proposition dite « adaptée ».

Par essence, une proposition ne peut être « adaptée » si celle-ci est refusée alors que la personne ayant formulée la demande est dans le besoin. La non-adaptation des propositions peut révéler un manque de places chroniques, un recours systématique aux nuitées hôtelières (l'hôtel n'est pas considéré comme un hébergement mais une mise à l'abri), une méconnaissance par les Comed de leur prérogatives, mais également du manque de dispositifs spécialisés.

Ce taux relativement bas pourrait également s'expliquer par l'inadaptation des propositions. En effet, les commissions de médiation méconnaissent les prérogatives à leur disposition, et notamment la possibilité de préconiser une orientation ainsi qu'un accompagnement, plutôt que de simplement reconnaître « prioritaire » un dossier. Une autre explication est éventuellement la difficulté éventuelle de retrouver une personne en errance après le délai de recours et de proposition qui sont alors de 6 semaines puis 6 semaines.

Des places insuffisantes, des orientations inadéquates, et une complémentarité des dispositifs inexistante

Un recours DALO hébergement ouvre la possibilité d'une orientation vers plusieurs dispositifs : des établissements dits « généralistes » comme les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), des résidences hôtelières à vocation sociale, à des logements-foyers ou des logements de transition via des établissements spécifiques comme les foyers de jeunes travailleurs. Ces orientations sont définies selon plusieurs critères parmi lesquels la régularité du séjour du requérant ou de la requérante.

Ainsi comme le dispose l'article R 441-2-3 III 2°, le SIAO est chargé de l'orientation des personnes reconnues au titre du DALO hébergement : « Le représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, le représentant de l'État dans la région désigne chaque demandeur au service intégré d'accueil et d'orientation prévu à l'article L. 345-2-4 du code de l'action sociale et des familles aux fins de l'orienter vers un organisme disposant de places d'hébergement présentant un caractère de stabilité, de logements de transition ou de logements dans un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale correspondant à ses besoins et qui sera chargé de l'accueillir dans le délai fixé par le représentant de l'État. »

Le type de places que peut permettre un accès à l'hébergement après un recours DALO hébergement est divers. L'offre la plus conséquente reste celle de l'hébergement dit « généraliste » avec les établissements de service social ou médico-social (ESSMS) dit « autorisés » c'est-à-dire définis par la loi comme les Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) ou dits « déclarés » avec les Centres d'Hébergement d'Urgence (CHU). Ces structures ont des fonctionnements différents, en matière de conventionnements, et sont basées sur des financements non pérennes.

▼ TABLEAU 5

OFFRE D'HÉBERGEMENT GÉNÉRALISTE AU 30 JUIN 2019

Type d'établissements dits « d'hébergement »	Nombre de places
C.H.U.	42 263
– dont places de stabilisation	7 480
C.H.R.S	44 627
Hôtel	48 198
Places hivernales	12 413
Total des places (hors dispositif hivernal et dispositif national d'asile)	135 088

Source : Sénat, Projet de loi de finances, 2018

D'autres dispositifs que ceux d'hébergements sont accessibles grâce au recours DALO hébergement, mais seulement avec une condition de régularité de séjour. Ces dispositifs sont dit de logements adaptés. Cette distinction, bien que inexistante clairement dans les textes, peut s'effectuer en fonction de la gratuité d'usage ou de la participation financière proportionnelle aux ressources pour l'hébergement à l'inverse d'un loyer fixe ; ou encore de la possibilité de percevoir des aides au logement telles l'Allocation Personnalisée au Logement (APL) ou autre aides.

▼ TABLEAU 6

OFFRE DE LOGEMENTS FOYER ET LOGEMENTS DE TRANSITION EN 2018

Type d'établissements de logements dits « adaptés » ou « de transition »	Nombre de places
Résidence Hôtelière à Vocation Sociale (R.H.V.S)	999
Aide au Logement Temporaire (A.L.T)	30 000
Pension de famille	16 980
Intermédiation locative (I.M.L)	34 696
Total	82 675

Source : Sénat, projet de loi de finances pour 2019 : asile, immigration, intégration et nationalité

Le Comité de suivi déplore que le recours DALO hébergement ne soit pas davantage utilisé pour l'orientation en logements foyers ou logements de transition. L'hébergement ne peut être une solution à long terme de la crise du logement. Le logement adapté ou de transition est une solution pérenne, permettant de stabiliser et de faire accéder les personnes à leurs droits avec un accompagnement social déployé sur ces structures.

L'accompagnement à long terme et la prise en compte des besoins spécifiques des personnes sans-abri ne peut se développer que par le logement adapté ou de transition. Par exemple, la pension de famille permet de mieux prendre en compte les problématiques de vieillissement des personnes sans-abri.

Malheureusement, force est de constater que l'ensemble des dispositifs de logements-foyers ou logements de transition ne sont pas tous accessibles par des orientations du SIAO.

En effet, une grande partie des opérateurs conservent leur propres voies d'accès et de sélection à ces logements. Cette situation assèche ainsi une offre d'orientation pour des SIAO sous tension et peut mettre à mal la volonté de fluidification des parcours résidentiels.

Le plan *Logement D'abord* s'appuie notamment sur la mise à disposition de cette offre de logement-foyer ou de logements adaptés. L'orientation propre aux gestionnaires de centre d'hébergement ou de foyer réduit d'autant plus le nombre de places potentielles pour la mise en oeuvre du plan *Logement D'abord*. Plus largement, cette sélection par les opérateurs contrevient au principe d'hébergement inconditionnel par une sélection effectuée sur des critères distincts, voire contraires, à la situation de vulnérabilité du demandeur ou de la demandeuse.

Outre le fait que l'accès à ces logements de transition ou logements-foyers n'est pas souvent proposé à partir des SIAO du fait d'une orientation impossible ou différenciée, certaines commissions estiment que les logements de transition ou les logements-foyers sont exclus de leurs compétences. Par exemple, les *Foyer de Jeunes Travailleurs* sont bien des logements temporaires et devraient être accessibles à travers un recours DALO hébergement. De plus, certaines commissions confondent également ces catégories en refusant un recours DALO logement à des familles hébergées en pension de famille, estimant que ce dispositif est équivalent au logement du fait de son caractère pérenne.

A l'heure du *Logement D'abord*, la possibilité d'orienter vers des dispositifs plus pérennes du fait du manque de visibilité de la part du SIAO sur l'offre ou associer les comed à une participation à cette poli-

tique dans une vision plus globale du logement serait primordial afin de favoriser la fluidité des parcours et l'accès direct à un logement.

Cette collaboration des comed et du plan Logement D'abord pourrait se faire par l'orientation des requérant.e.s dans des dispositifs le plus proche possible du logement, ou alors en requalifiant des recours DALO hébergement en DALO logement tout en préconisant une mesure d'accompagnement social ou mesure AVDL des personnes sans-papiers en intermédiation locative (IML).

Concernant l'IML, le Comité de suivi souhaite cependant attirer l'attention sur les possibles dérives de ce dispositif en terme de restriction des droits des demandeurs. Ainsi, le mandat de gestion devra être préférée à la sous-location (voir focus sur l'IML lors des préconisations). Cette alternative reste cependant une chance pour de nombreux ménages avec des droits incomplets.

En outre, d'autres dispositifs existent, et sont qualifiés de ESSMS mais non accessibles après un recours DALO hébergement : Centre d'Accueil pour demandeurs d'asile (CADA), HUDA, CHUM ou CAO relevant du dispositif national d'accueil (DNA) ; ou les Logement Halte Soins et Santé (LHSS) et Appartements de coordination thérapeutique relevant des Agence Régionale de Santé (ARS) ; ou encore les Hôtels Maternels relevant des Conseils Départementaux.

▼ TABLEAU 7

OFFRE D'HÉBERGEMENT RELEVANT DU DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL

Hébergement relevant du DNA ou gérés au niveau déconcentré par les préfectures pour des personnes en demande d'asile	Nombre de places
Centre d'accueil de d'évaluation des situations (CAES)	2 900
Hébergements d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA)	35 250
Accueil temporaire - service de l'asile (AT-SA)	5 867
Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA)	5 351
Centres d'accueil et d'orientation (CAO)	4 200
Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)	43 450
Centres provisoires d'hébergement (CPH)	5 200
Centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM)	9 300
Total	111 518

Source : Sénat, projet de loi de finances pour 2019 : asile, immigration, intégration et nationalité

Ces dispositifs sont placés du plus temporaire, allant de quelques semaines afin de procéder à l'évaluation administratives des personnes comme les CAES, à des dispositifs proposant un accueil plus « pérenne ». Par exemple les CHUM sont spécifiquement dédiées à des personnes ayant obtenu une protection internationale ou le statut de réfugié, en attente de logement et coincées dans les dispositifs d'hébergement. Entre ces deux types de dispositifs : une multitude existe avec des objectifs différents allant parfois à l'encontre même des valeurs du travail social en ne permettant pas aux hébergé.e.s de faire valoir leurs droits. Par exemple, les PRADHA ont pour but de concentrer en un même lieu, généralement isolé géographiquement les demandeurs d'asile sous procédure Dublin afin d'effectuer un renvoi plus facile. Les CAO et CADA sont des dispositifs permettant une plus grande stabilité dans l'hébergement, avec un meilleur accompagnement social.

La multiplication des dispositifs et la complexité de leur organisation témoignent de la défaillance de l'accueil des personnes migrantes en France. Ainsi leur grand nombre démontre la stagnation des personnes au sein des dispositifs et de leur difficulté d'accès au logement. **Le Comité de suivi déplore que certains de ces dispositifs (type CADA ou CAO) ne soient pas accessibles à travers un recours DALO hébergement.**

B. Faire valoir son droit à l'hébergement : le difficile recours aux tribunaux

Les recours ouverts aux ménages se divisent en deux catégories. Ils concernent d'une part les recours ouverts en contestation des décisions des commissions de médiation, et d'autre part les recours ouverts aux ménages reconnus « prioritaire » au titre du DALO hébergement, mais qui ne se voient pas pour autant proposer d'hébergement ou de logement adapté.

Le recours en contestation de la décision : un faible recours aux tribunaux

En matière de DALO hébergement, très peu de personnes contestent les décisions défavorables des commissions de médiation devant les tribunaux administratifs, car leur priorité est, de loin, de trouver un toit sous lequel dormir, l'urgence ne leur permettant pas d'attendre deux mois de plus une décision du juge.

Si les statistiques du Conseil d'État ne différencient pas les recours DALO hébergement du reste des procédures contentieuses DALO, magistrats administratifs comme associations de défense des personnes sans-abri se rejoignent sur le fait que les recours DALO hébergement ne représentent qu'une très faible minorité des recours contentieux devant les tribunaux administratifs. A titre d'exemple, le tribunal de Melun estime que le contentieux au titre du DALO hébergement ne représente que 4 % du contentieux DALO.

De fait, l'accès des ménages au contentieux est primordial puisque c'est ce contentieux qui leur permet de soumettre les décisions jugées litigieuses aux yeux du juge et de garantir l'opposabilité du DALO. C'est ainsi ce contentieux qui permet aux ménages de faire valoir leurs droits quand ces derniers sont mis à mal par des décisions de commissions de médiation. Un effort doit donc être fait, à l'avenir, pour encourager autant que faire se peut l'accès des ménages à cette étape contentieuse.

Le recours en application de la décision : une trop rare mise en œuvre

Deuxièmement, en cas d'une décision de reconnaissance non suivie d'une proposition, il est enjoint à l'État, et notamment aux services déconcentrés le représentant, de proposer un hébergement. Le Préfet est éventuellement condamné à verser une astreinte. C'est le recours injonction, recours propre à la procédure Dalo.

Pourtant, malgré l'injonction, il est très fréquent que les personnes ne se voient pas proposer d'hébergement avant plusieurs semaines, mois, voire années. Concernant l'astreinte, les personnes directement lésées par l'absence de proposition ne la perçoivent pas : cette dernière est versée au Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL).

Pour être indemnisées du préjudice subi, il leur faut formuler un recours indemnitaire devant le juge administratif à l'expiration d'un nouveau délai contentieux de deux mois, ce qui est en pratique très peu mis en œuvre en matière de DALO hébergement. En outre, ce recours de droit commun nécessite obligatoirement l'accompagnement par un avocat et connaît un délai particulièrement long, pouvant aller jusqu'à un an et demi en région parisienne.

Ainsi, il est à déplorer qu'une décision favorable du juge administratif n'entraîne que dans peu de cas un réel changement dans la situation personnelle des requérants. Dans ce contexte, les personnes renoncent à soumettre au juge la non-application des décisions qui leur semble faire grief, et de fait, ce dernier a d'autant moins l'opportunité de garantir la bonne application du droit à l'hébergement opposable.

L'accès au droit en l'état actuel, s'il est facilité par l'absence d'obligation d'être représenté par un avocat pour le recours en injonction ou pour excès de pouvoir, et l'éligibilité à l'aide juridictionnelle, demeure néanmoins très perfectible : les trois types de recours contentieux sont en forte diminution cette année.

Loin d'être un simple aléa statistique, ces chiffres doivent alerter sur la nécessité d'informer les personnes de leurs droits, mais également d'adapter les procédures existantes à la situation des personnes auxquelles elles s'adressent. Outre le fait que les décisions de justice favorables aux requérants soient parfois difficilement mises en œuvre par les services de l'État, le parcours pour toucher une indemnisation du préjudice subi, ou simplement pour se voir proposer un logement ou un hébergement qui est normalement ouvert de droit, est trop long.

Ces ménages sont souvent en situation de grande précarité, en errance, et n'ont pas nécessairement les moyens ni la ténacité pour formuler tous ces recours, du fait de l'urgence de leur propre situation et de la longueur de ces démarches. Lorsque la priorité est d'avoir un toit sous lequel dormir, l'intérêt d'entamer une procédure longue, coûteuse et incertaine s'en voit très fortement diminué.

C. Evolution du recours en contentieux : des réparations mieux adaptées pour les personnes requérantes ?

Le recours-injonction : des astreintes déplaçonnées

Pour rappel, les ménages reconnus prioritaires par une commission de médiation peuvent saisir le juge administratif si aucune proposition ne leur a été faite ⁽¹⁾, dans un délai de 6 semaines ⁽²⁾, afin d'enjoindre le Préfet à respecter son obligation d'hébergement (ou de 3 mois pour un hébergement en logement-foyer ; ou de 6 mois pour un relogement). Cette procédure, évoquée précédemment, peut être entamée sous la forme d'un recours injonction.

Le produit de cette astreinte est versé au Fond National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL). En effet, dans le cadre de la procédure du droit au logement opposable, l'État a une obligation de résultat, et donc ici de logement, avec peu de causes exonératoires, hormis si le demandeur se a manqué lui-même à ses obligations.

Dans le cadre d'un recours injonction pour non exécution d'un recours DALO, l'astreinte moyenne jusqu'en 2011 était de 100 euros par jour de retard. Ces montants peuvent varier de 70 ⁽³⁾ à 7 500 euros par mois de retard (250 euros par jour ⁽⁴⁾) à partir de la reconnaissance de l'inaction de l'État dans la mise en œuvre du DALO.

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite MOLLE était venue encadrer le montant de ces astreintes : « *Le montant de cette astreinte est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.* » ⁽⁵⁾, ce qui a notamment participé à baisser le montant de ces astreintes.

En 2017, la loi « Égalité et citoyenneté » ⁽⁶⁾ a permis de déplaçonner les astreintes concernant les recours injonction en modifiant l'article L.441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation. Grâce à ce déplaçonnement des astreintes, de nouvelles jurisprudences voient le jour, redonnant un poids et un intérêt certain au contentieux menés dans le cadre du droit à logement opposable.

Plus ces astreintes sont importantes, plus elle peuvent permettre d'enclencher un effet levier auprès de l'État afin de créer de nouvelles places d'hébergement. Ainsi, ce déplaçonnement des astreintes

(1) Art. L. 411-2-3-1

(2) Art R. 441-16-1

(3) TA Paris, 19 mai 2009, Tirera, n°0905559

(4) TA Cergy-Pontoise, 4 décembre 2018, n°1806459

(5) Article 76, LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

(6) Article 70-I-11°-a, LOI n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

a pu permettre au juge administratif de fixer le montant des astreintes DALO hébergement pour une personne à 250 euros par jour de retard soit environ 7 500 euros par mois de retard, dépassant ainsi les sommes demandées par le requérant. ⁽¹⁾

Néanmoins, certains juges administratifs ne fixent pas ou plus d'astreinte pour des recours en injonction sur des DALO hébergement. Cette absence d'astreinte n'est pas cohérente avec l'esprit de la loi, dans la mesure où elle affaiblit la portée de l'effet levier du DALO et celle de l'accompagnement social financé par le FNAVDL. Une hypothèse pourrait être que les juges choisissent de préserver le budget des préfectures plutôt que de favoriser le relogement des requérant.e.s, alors qu'une obligation de résultat existe et non de moyens. En ne prononçant pas d'astreintes, les juges actent ainsi une défaillance d'État, mais sans le sanctionner.

Le recours indemnitaire : des jurisprudences prometteuses

En parallèle de ce recours injonction, le juge administratif a admis la possibilité pour les personnes reconnues prioritaires au titre du DALO de former un recours indemnitaire pour obtenir l'indemnisation du préjudice subi et causé par l'État ⁽²⁾. Ainsi, ce recours peut-être formulé dans les mêmes délais que le référé injonction.

Indépendamment de la nature des préjudices, ceux-ci sont également appréciés en fonction des conditions de logement qui ont perduré du fait de la carence de l'État, de la durée de la carence ainsi que de la composition familiale. ⁽³⁾

La jurisprudence a reconnu et a différencié plusieurs troubles dans les conditions d'existence : les préjudices matériels et moraux. Certains troubles dans les conditions d'existence et donc certains préjudices sont plus facilement objectivables que d'autres afin de déterminer le montant de l'indemnité. Les préjudices matériels sont notamment le montant du loyer. La liste des préjudices moraux invoquables n'a néanmoins jamais été clairement définie par le Conseil d'État. Certains sont reconnus régulièrement par les jurisprudences comme le loyer manifestement disproportionné en l'absence de proposition de relogement ⁽⁴⁾.

Cependant, les préjudices occasionnés par le mal logement peuvent être difficile à évaluer dans un cadre contentieux mais sont multiples : atteinte à la santé physique (saturnisme, bronchites, rhumatismes, asthme) et mentale (anxiété, la dépression), atteinte à la vie privée et familiale (logement suroccupé, bruyant), les conditions de logement, la charge énergétique supplémentaire, les frais d'entretien du logement dans le cadre du DALO logement, et dans le cadre du DALO les frais de rupture dans l'accompagnement sanitaire et social, l'errance occasionnée, le vols réguliers des affaires...

L'indemnité donnée aux requérant.e.s est calculée forfaitairement ⁽⁵⁾ selon les caractéristiques d'un contentieux de masse avec la prise en compte du loyer, multiplié en fonction du nombre de personnes et de la durée du préjudice. Il serait intéressant de porter de nouveaux contentieux en argumentant sur ces nouvelles composantes pour augmenter le montant des indemnités afin qu'elles correspondent mieux aux préjudices réels subis par les personnes.

Ainsi le contentieux au titre du DALO et notamment du DALO hébergement ouvrent de nombreuses voies d'accès avec le récent dé plafonnement des astreintes et la liste non arrêtée des préjudices moraux restant à faire valoir devant les tribunaux.

(1) TA Cergy Pontoise, 4 déc. 2018, n° 1806459

(2) CE, avis, 2 juill. 2010, N°332825

(3) CE, 16 déc. 2016, n°383111

(4) CE 28 juill. 2017, N°397513 et CE 26 avril 2018, n°408373

(5) *Dix ans de contentieux DALO indemnitaire*, AJDA 2018 N°2439, Romain Fesenheld



UNE AMÉLIORATION DES TAUX DE RECONNAISSANCE AU TITRE DU DALO HÉBERGEMENT S'OBSERVE À TRAVERS LES ANNÉES, GRÂCE À LA MOBILISATION DES ACTEURS DE TERRAINS ET INSTITUTIONNELS.

Malheureusement, le faible chiffre d'hébergements effectifs met en danger le droit inconditionnel à l'hébergement, pouvant être rendu opposable dans la cadre notamment d'une procédure DALO hébergement, puis d'un recours devant les tribunaux. Cependant, faire valoir ce droit face aux tribunaux administratifs reste difficile au vu de la jurisprudence restrictive, ainsi que la longueur des procédures, ne correspondant en aucun cas à la temporalité de vie des ménages précaires.

Néanmoins, de nouvelles pistes de contentieux ont été ouvertes par le déplafonnement des astreintes, ou sont possibles au vu de la reconnaissance partielle des préjudices subis par les personnes. Ce déplafonnement des astreintes et la mobilisation se créant autour du des astreintes et les indemnités de la part des acteurs associatifs notamment, permettent d'assurer l'effet levier du DALO hébergement, et *in fine* un impact positif sur l'offre d'hébergement.

[CONCLUSION]

UNE PRISE EN COMPTE NÉCESSAIRE DU NON-RECOURS COMME FER DE LANCE DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

La saturation des dispositifs d'hébergement est la conséquence de multiples processus d'exclusion de l'accès au logement. Seule une politique globale permettant de disposer d'une offre de logements aux loyers accessibles localisés dans les secteurs en tension, ainsi que d'une prévention accrue des expulsions, permettrait de réduire le nombre grandissant des exclus du logement. Sans politique globale de baisse des montants des loyers dans les grandes agglomérations, de construction de logements sociaux réellement abordables, et de développement de solutions d'hébergement dans du logement, diminuer la saturation des dispositifs d'hébergement ne peut se faire qu'au mépris des droits des personnes hébergées. Contrairement à ce qui est le cas pour le DALO logement, dans le cadre duquel des logements sociaux (contingent préfectoral) sont attribués par l'État, la loi ne prévoit pas de places d'hébergement particulièrement réservées aux personnes reconnues prioritaires au titre du DALO hébergement. La gestion de la pénurie contraint les SIAO à réorganiser la file d'attente de demandeurs en permanence, et souvent à faire du DALO hébergement une priorité « parmi d'autres » plutôt qu'un droit inconditionnel. Il est donc urgent pour faire respecter le droit des personnes reconnues « prioritaire » au titre du DALO hébergement de trouver les moyens de mobiliser l'offre d'hébergement et de logement existante.

Pour pouvoir disposer d'une offre d'hébergement suffisante pour faire face à la demande, il faut permettre aux personnes accueillies d'accéder au logement le plus rapidement possible. Le législateur a prévu l'accueil inconditionnel, la continuité de la prise en charge, la réalisation d'un diagnostic, l'orientation et la mise en œuvre de l'accompagnement adéquat : ces principes doivent être respectés à la lettre.

Le dernier recours que constitue le DALO a pour objectif de faire évoluer la réponse publique et l'offre d'hébergement apportée en rendant l'État responsable de l'hébergement des personnes, et condamnable en l'absence de réponse. C'est « l'effet levier » du DALO : l'augmentation des obligations de relogement pesant sur l'État doit entraîner un effort de l'action publique pour la création de solutions d'hébergement et de logement. Mais cet « effet levier » que devrait entraîner le DALO hébergement s'exerce pour l'instant à l'envers : devant la pression sur les politiques d'hébergement que pourraient représenter des personnes reconnues prioritaires, une partie des acteurs fait en sorte de restreindre l'accès au droit et à l'hébergement, empêchant toute pression par ce biais visant à l'augmentation de l'offre d'hébergements.

Par ailleurs, le non-recours est aussi une remise en cause profonde de la loi DALO et de son esprit. Les conséquences du non-recours au DALO hébergement sont importantes et multiples. Celui-ci rend impossible l'observation et la connaissance de la population qui pourrait avoir recours au DALO hébergement via l'expression du recours. L'expression de la demande ne correspond plus à la réalité de la situation, et de très nombreuses personnes mal logées seraient en situation d'avoir recours au DALO hébergement mais ne le font pas. Cette population devient invisible aux yeux de l'action publique, ce qui en retour alimente la pénurie puisque les chiffres de demandeurs sur lesquels se basent les financements pour la création de nouvelles places ne prennent pas en compte toute une partie de la population ciblée.

Devant l'ensemble des pratiques évoquées, il est urgent de mettre un terme aux pratiques qui entravent l'accès au droit, et de se donner les moyens de faire respecter les prérogatives de chaque acteur dans ce domaine. La gestion de la pénurie d'hébergements ne peut plus être une modalité d'action publique quand le nombre de personnes sans domicile est en constante augmentation et que les situations de précarité sont toujours plus nombreuses et plus graves. Les pratiques restrictives des commissions de médiation doivent également être remises en question.

Enfin, ce non-recours correspond, de manière plus profonde et plus grave, à un discrédit de l'action publique en matière de solidarité. Il interroge sur la manière de faire société qu'implique l'absence de prise en charge du non-recours, en laissant sur le bord du chemin les personnes ne pouvant se saisir de leurs droits, voire ne pouvant les arracher, creusant l'écart avec les « premiers de cordée ».

L'Odenore soulignait ainsi il y a peu l'augmentation du non-recours par « non-concernement » : malgré leur connaissance des dispositifs, les personnes n'y ont pas recours parce qu'elles ne se considèrent pas légitimes à y avoir accès, qu'elles considèrent que « ce n'est pas pour elles », ou que la réponse apportée sera forcément insuffisante et inadaptée.

Malgré le bilan des dysfonctionnements dressé par ce rapport ainsi que le faible nombre de recours, les acquis de la loi sur le droit au logement opposable sont indéniables. Les recours DALO hébergement sont à encourager, car ils permettent aux ménages en situation de mal-logement ou sans-abri de faire valoir leurs droits, et à terme, pour une large partie d'entre eux, de se voir proposer un logement ou un hébergement. Exercer ce recours permet de rendre opposable ce droit par les tribunaux, afin de pouvoir reconnaître les préjudices subis par les ménages, et à terme de permettre un effet levier sur la politique d'hébergement afin de faire respecter ce droit. Il est urgent de lutter contre le non-recours.

L'existence du non-recours pose des questions extrêmement importantes sur la manière de traduire en réalité les droits fondamentaux et l'universalité de certaines formes d'aides sociales. La fracture que creuse l'augmentation des inégalités de ressources est de plus en plus vaste, et la solidarité publique peine aujourd'hui à jouer un rôle d'amortisseur face à cette situation : ces nouvelles formes d'exclusion viennent interroger de manière urgente notre manière de faire société et notre capacité à faire vivre les principes fondamentaux inscrits dans notre corpus juridique.

APPEL POUR UN PLAN NATIONAL D'ACCÈS AU DROIT ET DE LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS

LE DROIT AU LOGEMENT EST UN OBJECTIF À VALEUR CONSTITUTIONNELLE. LE LÉGISLATEUR A POSÉ EN 2007 UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT EN CRÉANT LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE. Pourtant de nombreuses entraves à son accès existent, notamment le non-recours, premier dysfonctionnement de nos politiques publiques d'accès au droit. En effet, le non-recours empêche les pouvoirs publics de pouvoir identifier le public cible de ces politiques et les leviers à l'action. Lutter contre le non-recours répond donc à un double enjeu : celui de l'accès au droit des personnes, mais aussi celui de l'efficacité des politiques publiques pour les accompagner. Ainsi, un des premiers objectifs est d'accompagner au mieux les publics au sein de leur parcours résidentiel (I). Un corollaire de cet objectif est d'assurer l'ouverture la plus large possible des dispositifs existants (II). Suite à cette volonté de faciliter l'accès au droit des publics, un choc de l'offre de logements abordables doit être réalisé pour répondre aux objectifs fixés (III).

I.

PERMETTRE L'ACCÈS AU DROIT EN IDENTIFIANT LES OBSTACLES ET LES BESOINS DES PUBLICS

Le non-recours peut prendre plusieurs formes, exister pour de multiples raisons et nécessiter la levée de plusieurs types de barrières. Afin de pouvoir assurer effectivement l'accès au droit, il est nécessaire d'adopter une politique d'identification et de lutte contre ces freins à l'action. La politique de l'« Aller-vers » offre une partie de réponse en proposant d'offrir un espace d'information et de lien au plus près des personnes concernées (A). Un autre frein à l'accès au droit est la complexité du déblocage et l'articulation de ces droits pour tou.te.s les résident.e.s (B). Ce non-accès au droit entraînent une conservation des personnes au stade de l'hébergement et constitue un frein à la fluidification des parcours résidentiels (C).

A. DÉVELOPPER L'ALLER-VERS, CRÉER DES PERMANENCES D'ACCÈS AU DROIT, ET GARANTIR UN DROIT À L'ACCOMPAGNEMENT

- 1 Développer dans les 22 métropoles des équipes juridiques mobiles**, allant vers les personnes sans-abri, composées de travailleur.se.s pair.e.s, afin d'assurer à minima une information sur les droits, un diagnostic social, la réalisation des différents recours permettant une orientation vers les dispositifs adaptés ;
- 2 Garantir un droit à l'accompagnement inconditionnel**, via un accueil physique dans tous les SIAO de France conformément à loi⁽¹⁾ par une augmentation des moyens spécifiquement dédiés aux permanences physiques et non conditionnés à une évaluation de résultat ;
- 3 Assurer l'existence de permanences associatives libres d'accès et gratuites pour la constitution de recours DALO**, avec des travailleurs sociaux formés aux thématiques du logement, et assurer pour ces permanences des moyens financiers pérennes et indépendant d'une évaluation de résultats.

B. FAVORISER L'ACCÈS AU DROIT POUR TOU.TE.S LES RÉSIDENT.E.S

- 1 Assurer un accompagnement pour les demandes et recours dématérialisés** et préserver la possibilité de recours papiers.

(1) conformément à l'article L345-2 CASF : « Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Cette orientation est assurée par un service intégré d'accueil et d'orientation, dans les conditions définies par la convention conclue avec le représentant de l'Etat dans le département prévue à l'article L. 345-2-4. Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. »

POUR UN PLAN DE RÉGULARISATION DES PERSONNES HÉBERGÉES

Dans son rapport sur les conditions nécessaires à la mise en œuvre du *Logement D'abord*, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées souligne que de nombreuses personnes hébergées en centres d'hébergement ne peuvent mener une démarche d'insertion en raison de leur situation irrégulière ou incomplète au regard des règles de séjour sur le territoire. Sans pouvoir donner un dénombrement précis, selon les lieux, les gestionnaires de centres d'hébergement avancent les chiffres de 10 %, 20 %, 30 %, 40 % des personnes qu'ils accueillent. Les parcours sont divers. Parmi les personnes ayant été déboutées de leur demande d'asile, ou simplement sans papiers, nombreuses sont celles qui se trouvent dans ce que plusieurs personnalités politiques ont qualifié de « zone grise », c'est-à-dire en séjour irrégulier, mais non expulsables. Il s'agit de personnes en situation de vulnérabilité du fait de leur âge, de maladie ou de handicap, ou de personnes ayant amorcé une trajectoire d'insertion par le travail, de jeunes scolarisés ou d'adultes ayant des promesses d'embauche, de personnes qui ne peuvent être reconduites dans leur pays d'origine ou des personnes contre lesquelles il n'y a tout simplement pas

de procédure d'expulsion. Parmi ces personnes se trouvent des personnes étrangères en France depuis des années, qui ont connu l'errance et ne peuvent donc fournir toutes les preuves de présence sur le territoire demandées pour une régularisation. Ces personnes ne disposent en général pas du droit de travailler ou d'accéder à certaines prestations sociales, notamment au RSA. Toute possibilité d'accès à un logement leur est retirée de ce fait. Des places d'hébergement se trouvent ainsi figées pour plusieurs années, rendant impossible toute fluidité dans le parcours vers le logement. Un plan de régularisation et d'accompagnement vers le logement de ces personnes, basé sur une application bienveillante de la circulaire du 28 novembre 2012 prise par Manuel Valls, alors Ministre de l'Intérieur, permettrait de libérer de nombreuses places et de créer un choc de l'offre entraînant une réduction du nombre de personnes sans-abri. Un plan de régularisation systématique des mineurs non accompagnés (MNA) ou ayant été reconnu mineur postérieurement grâce à un recours devant le juge des enfants permettrait également de diminuer le nombre de personnes en situation de précarité, et donc potentiellement en errance.

2 Régulariser le séjour des familles et isolé.e.s résidant en hébergement d'urgence et en hôtel meublé par des titres de séjour autorisant le travail afin de leur faire accéder à leurs droits ;

3 Assurer la continuité de prise en charge et la formulation de recours pour les personnes sortantes d'institutions, notamment de l'aide sociale à l'enfance.

C. ARTICULER ET DÉVELOPPER LA COMPLÉMENTARITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'HABITAT

1 Améliorer les connaissances sur les personnes sans-domicile

- en organisant une étude nationale de recensement du mal-logement utilisant la méthodologie ETHOS,
- en interfaçant SI-SIAO et ComDalo,
- en plaçant les personnes au cœur du diagnostic et en assurant leur participation aux politiques de logement et d'hébergement ;

2 **Faire respecter les obligations de domiciliation** en renforçant⁽¹⁾ les dispositifs à destination des personnes sans domicile stable dans le cadre des schémas départementaux de domiciliation ;

3 **Généraliser des guichets uniques de l'habitat à proximité des demandeurs,** regroupant une représentation de tous les services de l'hébergement, d'accès au logement pour les personnes et d'amélioration ou rénovation de l'habitat.⁽²⁾

(1) Notamment par une amélioration de la connaissance des besoins, moyens dédiés, formation et information des acteurs concernés sur le droit à la domiciliation.

(2) Ces guichets uniques devraient notamment regrouper, mais de manière non exhaustive : les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO), les Centres Communaux d'action sociale (CCAS), les Conseils Départementaux d'Accès au Droit (CDAD ou PDAD), les Agences Départementales d'Information sur le Logement (ADIL), la Caisse d'Allocation Familiale (CAF), mais aussi toutes les structures compétentes en matière d'accès au logement, d'enregistrement et de gestion de demande de logement social, d'habitat, d'intermédiation locative, de lutte contre l'habitat indigne, de lutte contre la précarité énergétique et de rénovation thermique des bâtiments.

.II.

FAIRE DES COMMISSIONS LES GARANTES DU DROIT AU LOGEMENT

Les commissions départementale de médiation, en reconnaissant la vulnérabilité des demandeurs, sont des gardiennes de l'effectivité du droit au logement. Des corrélations sont observées entre un taux de recours négatifs et le nombre de dossiers déposés : plus la commission reconnaît de publics prioritaires, plus le nombre de recours augmente. Lorsqu'il est possible de faire valoir ses droits, le non-recours diminue, et l'effectivité du droit progresse.

Un dispositif assurant le temps par un plan de formation adapté à la résorption du non-recours et sur les bases légales du DALO (A) est nécessaire afin de pérenniser le recours au droit au logement, et ainsi actionner son effet levier. Mieux assurer les droits des personnes reste un enjeu fondamental et atteignable, notamment, par la simplification des procédures (B), un accompagnement en amont de la commission de médiation (C) ou par la diversité des acteurs représentés (D).

A. PROPOSER UN PLAN DE FORMATION VISANT LA RÉSORPTION DU NON-RECOURS, ET LA COMPLÉMENTARITÉ DES DISPOSITIFS

1 Renforcer la formation des travailleurs sociaux et des équipes dirigeantes des associations impliquées sur le droit au logement et les recours amiables ou contentieux existants, en particulier en inscrivant l'accompagnement et l'accès au droit dans la déontologie du travail social ;

2 Mettre en place un plan de formation pour l'ensemble des commissions de médiation sur le cadre légal de la reconnaissance ainsi que les types d'orientation et d'accompagnement pouvant être préconisés par les comed ;

3 Développer et référencer une offre de formation pour chaque professionnel.le siégeant à la commission de médiation ou accompagnant des personnes mal-logées, pouvant être valorisée et financée par son organisme⁽¹⁾.

B. SIMPLIFIER LES RECOURS AUX COMMISSIONS DE MÉDIATION

1 Simplifier le formulaire de recours amiable devant la commission de médiation pour le DALO hébergement (Cerfa n° 15037*01), en restreignant les informations nécessaires à l'identité et aux démarches préalables ;

(1) et notamment via les associations d'élus, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), le centre de valorisation des ressources humaines des ministères en charge de l'écologie et du logement, le référencement à l'Union sociale pour l'habitat, le compte engagement citoyen, etc.

2 Traduire le formulaire de recours amiable devant la commission de médiation pour le DALO hébergement et Logement dans les langues disponibles à l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) ;

3 Etudier la suppression de la requalification d'un recours DALO logement en hébergement dans le cadre du plan *Logement D'abord*.

C. ASSURER UN DIALOGUE ENTRE ACTEURS DU LOGEMENT ET REQUÉRANT.E.S DANS LE CADRE DES COMMISSIONS DE MÉDIATION

1 Mettre en oeuvre des présentations des dispositifs légaux existants au sein des lieux de vie ou de convivialité par des représentant.e.s ou des instances de personnes accompagnées comme le conseil régional des personnes accueillies ou accompagnées (CRPA) ou le conseil national des personnes accueillies ou accompagnées (CNPA) ;

2 Assurer la présence de représentant.e.s des personnes accompagnées notamment avec rémunération par jetons de présence et l'avancement des frais liés à leur participation ;

3 Faciliter la déclaration de suppléant.e.s associatif.ve.s et de suppléant.e.s CRPA/CNPA afin de garantir la représentation de la société civile ;

4 Accorder automatiquement la qualité d'observateur aux permanences d'accès aux droits sus-mentionnées et des associations agréées accueil DALO au sein des commissions de médiation départementales ;

5 S'assurer de la diffusion des dates de réunion des comed et la liste des pièces demandées en amont aux acteurs accompagnant la réalisation des dossiers ;

6 Garantir l'existence d'une procédure contradictoire des requérant.e.s ou de leur accompagnant.e.s aux commissions de médiation, dans un premier temps à l'occasion de l'étude des recours gracieux contre une décision défavorable, conformément au code des relations entre le public et l'administration.⁽¹⁾

(1) Dans le cas d'une difficulté devant un trop grand nombre de recours, mettre en oeuvre progressivement la pratique du contradictoire en commençant par les recours gracieux contre les décisions défavorables de la Comed



ASSURER DES PLACES D'HÉBERGEMENT PÉRENNE ET APPROCHANT LE LOGEMENT AUX PERSONNES LE NÉCESSITANT

Une stabilité et une sincérité budgétaire à la hauteur des besoins exprimés (A) sont primordiaux afin de pouvoir garantir l'accès au droit des populations, et notamment dans la stabilisation et la pérennisation des places déjà créées. De nouveaux dispositifs doivent être déployés (B), sans se substituer ou venir amoindrir les moyens mis en oeuvre pour développer un logement abordable (C).

A. GARANTIR UNE STABILITÉ ET UNE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE

1 Adopter une loi de programmation pluriannuelle de la politique d'hébergement et du *Logement D'abord* dédiée à la captation d'une offre de logement dédié et augmenter l'offre d'hébergement et de logements adaptés à la politique du *Logement D'abord*⁽¹⁾ ;

2 Assurer un financement stable du FNAVDL par son intégration au BOP 177 via une augmentation à hauteur des besoins conformément aux préconisations de la Cour des comptes et réorienter les astreintes des recours injonction aux personnes victimes de mal-logement reconnues « prioritaire » ;

3 Veillez à ce que le plan *Logement D'abord* soit une politique intégrée à d'autres postes de dépenses, en prenant en compte la notion de coûts évités, selon la philosophie du *Housing First*.

B. CRÉER UNE OFFRE D'HÉBERGEMENT PÉRENNE ET INCLUSIF

1 Appliquer les dispositions de la loi MOLLE disposant le respect d'au minimum une place d'hébergement par tranche de 2 000 habitants pour les communes concernées, ainsi que des sanctions en cas de non-respect (L312-5-3 CASF) ;

2 Créer 40 000 places de CADA (centre d'accueil pour demandeurs d'asile) ;

3 Développer la réquisition de locaux vacants permise par la loi, et leur aménagement.

(1) Mise à jour de la proposition n°1 du rapport *Le droit à l'hébergement opposable en péril*, Comité de suivi de la loi DALO, 2015, http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/Raport_Daho_en_peril.pdf

C. PERMETTRE UNE SORTIE DE L'HÉBERGEMENT VERS LE LOGEMENT

1 Assurer la sortie de l'hébergement et la fluidification des parcours résidentiels des personnes avec des droits incomplets en créant 40 000 places par an d'intermédiation locative dans le parc privé principalement en mandat de gestion ;

2 Développer une offre accessible et durable par le développement du parc social notamment en augmentant les objectifs du plan *Logement D'abord* de création de logement très sociaux (type PLAI) de 40 000 à 60 000 ;

3 Alléger certaines procédures administratives restreignant l'accès au parc social ⁽¹⁾.

FOCUS : L'APPEL DU CINQUANTAINE D'ASSOCIATIONS À LA CRÉATION DE 40 000 PLACES EN CADA

Les dispositifs spécifiques aux personnes en demande d'asile n'en n'hébergent en moyenne qu'une sur deux sur le territoire de France Métropolitaine. Des nombreux acteurs de la société civile et du secteur associatif sont témoins de l'augmentation du nombre de personnes en demande d'asile vivant en squat et bidonvilles. Ces personnes, résidant légalement sur le territoire et ayant des droits ouverts, ont droit à des conditions matérielles d'accueil parmi lesquelles l'hébergement (Article L744-1 CESEDA).

Ainsi ces personnes sans-abri ou mal logées relèvent pourtant d'une prise en charge par l'État au titre du dispositif national d'accueil. Ce dispositif est distinct de l'hébergement généraliste et théoriquement permet ainsi une spécialisation des personnes accompagnant ces demandeur.se.s sur les thématiques de l'asile.

La précarité des habitats tels les squats et bidonvilles, aggravée par des opérations récurrentes d'expulsions et de démantèlement, empire les conditions sanitaires et sociales indignes dans lesquelles vivent ces personnes. Le parcours d'errance auquel ces personnes sont forcées crée une rupture dans l'accompagnement sanitaire et social. En plus de complexifier l'insertion future de ces personnes et la réduction

des risques en matière de santé publique, le principe d'accueil inconditionnel est gravement bafoué.

Aujourd'hui, le DNA comportant environ 45 000 places pour 150 000 personnes en demande d'asile, dont seulement 60 000 personnes hébergées, il est nécessaire d'augmenter le nombre de places afin d'assurer le respect des libertés et droits fondamentaux.

Le 27 juin 2019, une cinquantaine d'associations, dont Amnesty International, la Cimade, Emmaüs Solidarité, la Fédération des Acteurs de la Solidarité, France Terre d'asile, Médecins du Monde et d'autres, ont porté collectivement ce diagnostic. Afin d'éviter le report sur l'hébergement généraliste et de pouvoir préserver la liberté fondamentale qu'est la demande d'asile, ces associations demandent d'augmenter la capacité d'hébergement en CADA de 40 000 places.

Le rapporteur de la loi de programmation des finances 2019 encourageait le déploiement du parc DNA, et notamment les places CADA, car « *représentant le meilleur accompagnement pour un coût mesuré* ». Le Comité de suivi salue cet appel estimant que cette création est un premier pas vers une prise en charge en hébergement pleine et entière des personnes en demande d'asile.

FOCUS: LA CRÉATION DE 40000 PLACES D'IML

L'intermédiation locative est un dispositif accessible à tout individu pour favoriser la création d'une offre d'hébergement dans le logement pour les personnes ne pouvant pas accéder au logement ordinaire. L'intermédiation locative désigne l'intervention d'un tiers (association ou opérateur) entre un propriétaire bailleur (social ou privé) et le ménage occupant le logement. Ce dispositif a pour principal but de faciliter l'accès à un logement pour des ménages modestes en réduisant les risques locatifs encourus par les propriétaires et en accompagnant les locataires dans le cas où leur situation économique et sociale le nécessiterait. Il permet par ailleurs d'héberger des personnes ne pouvant pas accéder à un logement immédiatement pour une raison ou pour une autre dans un endroit correspondant à un logement le plus possible. Dans le cadre du plan quinquennal pour le *Logement D'abord*, le gouvernement a annoncé la création de 40000 places en intermédiation locative dans les cinq prochaines années. L'intermédiation locative peut se faire selon deux modalités principales:

- **le mandat de gestion:** l'occupant a un statut de droit commun régi par la loi du 6 juillet 1989. Le tiers social assure la gestion locative du bien comme une agence immobilière classique, et fournit le cas échéant un accompagnement social dans le cadre de la gestion locative adaptée (GLA);
- **la location/sous-location:** les logements mobilisés sont loués par le propriétaire à l'opérateur, qui les sous-loue à des ménages en difficulté de logement. Cette sous-location peut se faire sous la forme

d'un bail glissant, où le propriétaire s'engage à accorder le statut de locataire au ménage dès que la situation économique de ce dernier le permet.

L'intermédiation locative en location/sous-location, si elle ne permet pas aux personnes de détenir le statut de « locataire » est un outil essentiel pour l'accès à l'hébergement des personnes qui ont des droits incomplets ou qui ne disposent pas d'un droit de séjour. En effet, dans ce modèle, l'association qui assure l'intermédiaire entre le propriétaire du logement et la personne hébergée est signataire du bail, et le contrat entre celle-ci et la personne hébergée ne suppose pas que cette dernière ait un droit au séjour. Développer l'offre d'intermédiation en location/sous-location et la proposer à des personnes aujourd'hui en hébergement mais ne pouvant accéder au logement permettrait à la fois d'assurer à ces personnes un hébergement décent sur le long terme, et de libérer des places dans les structures d'hébergement pour des personnes nécessitant un accompagnement.

Nous préconisons donc de développer des solutions d'hébergement pérennes par la captation de logements dans le parc privé, ou par la mise à disposition des biens vacants de l'État ou des collectivités territoriales. Il s'agira de créer 40000 places en intermédiation locative par an, majoritairement en mandat de gestion (environ 30000) mais également en location/sous-location (environ 10000) pour favoriser la création d'une offre d'hébergement dans le logement pour les personnes ayant des droits incomplets.

FOCUS: LA RÉQUISITION

Malgré la tension du marché immobilier dans les grandes agglomérations et l'absence d'une offre de logements abordables, de nombreux bâtiments restent vacants. Face à la situation de tension extrême que connaît le secteur de l'hébergement, la mise en place d'occupations intercalaires, voire la réquisition de ces bâtiments devrait faire partie de l'éventail des réponses publiques possibles, notamment pour répondre à une urgence de relogement particulière (effondrement d'immeubles, habitat indigne et insalubre, etc). Cette procédure, qui dépossède temporairement le propriétaire de l'usage de son bien, est très encadrée juridiquement. Son utilisation par les maires ou les préfets est rare. Pourtant, la menace

de la réquisition ou le lancement de cette procédure sans nécessairement qu'elle n'aboutisse est une incitation efficace pour mettre un terme à la vacance anormalement longue d'un logement ou d'un immeuble. Cependant, les précédentes campagnes de réquisition publiques, dans les années 1990 et en 2012, n'ont abouti qu'à un très faible nombre de logements mobilisés, notamment du fait de la difficulté à repérer les logements et les bâtiments où pouvait s'opérer cette réquisition. Se concentrer sur des campagnes locales de réquisition répondant à des urgences précises permettrait partiellement d'éviter cet écueil. Le pouvoir de réquisition des maires, presque inusité, trouverait une utilité importante dans ce cadre.

SYNTHÈSE

De nombreuses politiques sociales connaissent un budget indigne au regard des enjeux. Les difficultés d'accès au logement révèlent une exclusion par un marché immobilier de plus en plus déconnecté des revenus des ménages. Les attributions de logement social ne remplissent plus leur mission d'intérêt général permettant de loger les plus précaires. Il en est de même pour de nombreuses politiques publiques : sorties sèches d'institutions, fermetures de lits en milieux hospitaliers, psychiatrique, et de l'aide sociale à l'enfance, crise de l'accueil...

Comme résultat, la demande d'hébergement, toutes catégories de places confondues, est en constante augmentation depuis de nombreuses années, et explose depuis la crise économique de 2008 ainsi que la crise de l'accueil de 2014. L'hébergement est le réceptacle des défaillances de nombreuses autres politiques publiques : manque de logements sociaux, sous calibrage de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, sorties « sèches » de l'aide sociale à l'enfance, non prise en charge médicale, dont psychiatrique... Cependant cette augmentation des besoins est difficile à quantifier car la demande exprimée ne correspond pas aux besoins réels, en l'absence d'étude sérieuse sur le sujet. Le nombre de personnes à la rue progresse, alors que leur invisibilisation augmente de par la faible production de données sur le besoin de ces personnes, dorénavant assurée uniquement par des associations ou quelques opérations de recensement locales.

À cette augmentation du nombre de demandes répond une augmentation du nombre de places depuis 2012-2013, qui reste néanmoins largement en dessous des besoins. Son accès est de plus en plus restreint et contraint, du fait d'un manque de places mais aussi de restrictions en termes de voies de recours, avec des jurisprudences de plus en plus sévères et un tri réalisé parmi les vulnérabilités allant à l'encontre de l'esprit de la loi. Par ailleurs, l'augmentation la plus forte touche les catégories de places avec les durées d'hébergement les plus courtes et qui permettent le moins un accès au logement, réduisant les chances des personnes de pouvoir stabiliser leur situation. La mise en œuvre du principe d'accueil inconditionnel et du DALO hébergement rencontre d'immenses difficultés en raison du manque d'offre, de pratiques restrictives et de jurisprudences défavorables aux personnes sans domicile.

Le non-recours à leurs droits par les personnes en situation de précarité ou de mal-logement est un phénomène qui engage les conditions de vie de nombreuses personnes et des masses financières importantes. Le non-recours existe pour de nombreuses raisons, difficilement dissociables les unes des autres : l'intégration de la priorisation par les personnes, le faible taux de réponse, les préjugés sur les personnes en situation de précarité, le manque ou l'illisibilité de l'information. Afin de rendre effectif le droit à l'hébergement, il est nécessaire de pouvoir isoler des leviers d'action, tout comme les raisons des démotivations. Les raisons du non-recours sont multi-factorielles et multi-acteurs en passant par les personnes mal logées, des personnes les accompagnant ainsi que des institutions chargées de leur orientation. Mais, le non-recours est surtout causé par la gestion urgentiste de la pénurie d'hébergement : devant l'absence de solutions concrètes proposées par les pouvoirs publics, de nombreux ménages abandonnent leurs démarches voire n'en réalisent plus aucune.

Ce phénomène touche également le DALO hébergement : malgré un nombre de personnes sans-domicile et sans-abri en constante augmentation, le nombre de recours DALO hébergement déposés chaque année est stable depuis 2011, autour de 10 000 recours par an. Depuis 2 ans, le nombre de recours déposés est passé en dessous de cette barre symbolique des 10 000, revenant à un niveau inférieur à 2011. Ce chiffre est très faible au regard par exemple des 141 000 personnes sans-domicile comptabilisées par l'Insee en 2012. Seulement le nombre de recours se fait en fonction des taux de reconnaissance : en anticipant un rejet certain, le recours devient inutile, décourageant les requérant.e.s et empêchant ainsi l'opposabilité de la procédure. La prédiction est donc bien réelle : si les personnes n'accèdent pas à leur droits, le non-recours s'intensifie. Le nombre de recours est pourtant un enjeu primordial pour générer un « effet levier » sur l'offre.

En matière de DALO hébergement, les interprétations erronées des critères de reconnaissance perdurent trop souvent dans une logique de gestion de la pénurie de places et de mise en concurrence des publics. Les doctrines propres aux commissions de médiation sont encore empreintes de subjectivité. Cette situation a pour conséquence de retarder ou d'empêcher l'accès à l'hébergement et menace l'effectivité du droit au logement opposable en matière d'hébergement. Ces divergences posent également de sérieuses questions sur l'égalité des citoyens devant la loi au niveau national. Une amélioration des taux de reconnaissance au titre du DALO hébergement est tout de même à souligner à travers les années, grâce à la mobilisation des acteurs de terrains et institutionnels.

A l'arrivée, seuls 4 % des personnes ayant déposé un recours au titre du DALO hébergement se voient hébergées au titre de cette procédure selon les chiffres dont nous disposons, sans procéder à un recours contentieux. Une des raisons de ce faible résultat est d'une part le faible taux de propositions : en 2019 seul 1 dossier prioritaire sur 5 se voit proposer une solution au titre de sa reconnaissance. Ce chiffre peut s'expliquer par l'absence de données fiables sur les prises en charge des personnes. Le manque de places flagrant au sein des dispositifs d'hébergement peut également expliquer ce phénomène, mais aussi un faible nombre de refus demandeurs, certainement du fait de la non adéquation des propositions. En outre, un trop rare recours aux tribunaux s'observe lorsqu'il s'agit de contester une décision de rejet abusive, et le recours en application n'implique pas toujours une mise en œuvre effective. De nombreuses raisons pouvant conduire à considérer le recours DALO hébergement comme inopérant...

Néanmoins, de nouvelles pistes de contentieux ont été ouvertes par le déplaçonnement des astreintes, ou sont possibles au vu de la reconnaissance partielle des préjudices subis par les personnes. Ce déplaçonnement des astreintes et la mobilisation se créant autour de ces astreintes et indemnités de la part des acteurs associatifs notamment, permettent d'assurer l'effet levier du DALO hébergement, et *in fine* un impact positif sur l'offre d'hébergement.

Le Comité de suivi appelle donc à la création d'un plan national pour l'accès au droit. La mise en œuvre du plan quinquennal pour le *Logement D'abord* depuis 2017 doit permettre au plus grand nombre de personnes d'accéder directement à un logement, et ainsi de libérer des places d'hébergement. La disponibilité de l'offre d'hébergement nécessaire pour faire face à la demande se trouve ainsi conditionnée à la réussite de la mise en œuvre du *Logement D'abord*. Malgré ce contexte, le Comité de suivi de la loi DALO formule 3 objectifs et propose trente mesures qui permettraient d'accroître significativement les possibilités d'offres d'hébergement, en particulier pour les personnes se trouvant en situation irrégulière.

GLOSSAIRE

ADIL : agence départementale d'informations sur le logement

AHI : accueil, hébergement et insertion

ALT : allocation logement temporaire

ALUR : accès au logement et un urbanisme rénové

APL : aide personnalisée au logement

ARS : agence régionale de santé

ASE : aide sociale à l'enfance

AVDL : accompagnement vers et dans le logement

BOP : budget opérationnel de programme

CADA : centre d'accueil des demandeurs d'asile

CAES : centre d'accueil de d'évaluation des situations

CAF : caisse d'allocations familiales

CASF : code de l'action sociale et des familles

CAO : centre d'accueil et d'orientation

CCAS : centre communal d'action sociale

CIAS : centre intercommunal d'action sociale

CESEDA : code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CNPA : conseil national des personnes accueillies ou accompagnées

CRPA : conseil régional des personnes accueillies ou accompagnées

CCH : code de la construction et de l'habitat

CDAD : centre départemental d'accès au droit

CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CHU : centre d'hébergement d'urgence

CHUM :	centre d'hébergement d'urgence pour migrants
CMU :	couverture maladie universelle
CMU-C :	couverture maladie universelle complémentaire
CNFPT :	centre national de fonction publique territoriale
CNRS :	centre national de la recherche scientifique
CPH :	centres provisoires d'hébergement
DALO :	droit au logement opposable (logement ou hébergement)
DNA ou DN@ :	dispositif national d'accueil
DRIHL :	direction régionale et inter-départementale de l'hébergement et du logement
ELAN :	évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
ESSMS :	établissements de service social ou médico-social
ETHOS :	European Typology on Homelessness and Housing Exclusion
FNAVDL :	Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement
FSL :	fonds de solidarité logement
GLA :	gestion locative adaptée
HCLPD :	Haut Comité au Logement pour les personnes défavorisées
HLM :	habitation à loyer modéré
HUDA :	hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
IML :	intermédiation locative
INSEE :	institut national de la statistique et des études économiques
LHSS :	logement halte soins et santé
MNA :	mineurs non accompagnés
MOLLE :	loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
ONPE :	observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PDAD :	permanence départementale d'accès au droit
PDALHPD :	plans locaux d'action pour l'hébergement et le logement des personnes défavorisées
PRADHA :	programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile
RHVS :	résidence hôtelière à vocation sociale
RSA :	revenu de solidarité active
SIAO :	service intégré d'accueil et d'orientation
SI-SIAO :	système d'information du SIAO

	NOMBRE DE RECOURS DALO HÉBERGEMENT DÉPOSÉS PAR AN		
	France	Ile-de-France	France hors IDF
2008	4 393	3 342	1 051
2009	6 172	4 588	1 584
2010	8 858	6 800	2 058
2011	9 881	7 345	2 536
2012	9 734	6 815	2 919
2013	10 350	7 338	3 012
2014	10 865	7 507	3 358
2015	10 301	7 089	3 212
2016	10 540	7 080	3 460
2017	10 086	6 437	3 649
2018	9 712	5 897	3 815
2019	9 874	5 793	4 081

	NOMBRE DE DÉCISIONS DALO HÉBERGEMENT PAR AN		
	France	Ile-de-France	France hors IDF
2008	3 107	2 204	903
2009	5 511	4 030	1 481
2010	8 537	6 576	1 961
2011	10 023	7 573	2 450
2012	9 686	6 812	2 874
2013	10 327	7 333	2 994
2014	10 908	7 668	3 240
2015	10 222	7 117	3 105
2016	10 503	7 048	3 455
2017	10 149	6 525	3 624
2018	9 859	6 043	3 816
2019	9 757	5 734	4 023

	NOMBRE DE DÉCISIONS DALO HÉBERGEMENT FAVORABLES PAR AN		
	France	Ile-de-France	France hors IDF
2008	1 070	725	345
2009	2 387	1 539	848
2010	3 801	2 618	1 183
2011	4 403	2 978	1 425
2012	4 607	3 073	1 534
2013	5 324	3 763	1 561
2014	5 257	3 758	1 499
2015	5 058	3 569	1 489
2016	5 237	3 515	1 722
2017	5 260	3 462	1 798
2018	5 657	3 501	2 156
2019	5 741	3 396	2 345

	TAUX DE DÉCISIONS FAVORABLES DALO HÉBERGEMENT PAR AN		
	France	Ile-de-France	France hors IDF
2008	34 %	33 %	38 %
2009	43 %	38 %	57 %
2010	45 %	40 %	60 %
2011	44 %	39 %	58 %
2012	48 %	45 %	53 %
2013	52 %	51 %	52 %
2014	48 %	49 %	46 %
2015	49 %	50 %	48 %
2016	50 %	50 %	50 %
2017	52 %	53 %	50 %
2018	57 %	58 %	56 %
2019	59 %	59 %	58 %

	NOMBRE DE DÉCISIONS DALO HÉBERGEMENT FAVORABLES EN FRANCE		
	Décisions	Reconnus PU	% de PU
2008	3 107	1 070	34 %
2009	5 511	2 387	43 %
2010	8 537	3 801	45 %
2011	10 023	4 403	44 %
2012	9 686	4 607	48 %
2013	10 327	5 324	52 %
2014	10 908	5 257	48 %
2015	10 222	5 058	49 %
2016	10 503	5 237	50 %
2017	10 149	5 260	52 %
2018	9 859	5 657	57 %
2019	9 757	5 741	59 %

	COMPARAISONS DÉCISIONS / PU / ACCUEIL		
	Décisions	Reconnus PU	Bénéficiaires accueilli.e.s
2008	3 107	1 070	259
2009	5 511	2 387	694
2010	8 537	3 801	1 136
2011	10 023	4 403	1 382
2012	9 686	4 607	1 423
2013	10 327	5 324	1 367
2014	10 908	5 257	1 186
2015	10 222	5 058	1 169
2016	10 503	5 237	933
2017	10 149	5 260	799
2018	9 859	5 657	843
2019	9 757	5 741	550

	TAUX DE PROPOSITION FAITES AUX PU		
	Reconnus PU	Propositions faites	Taux des propositions
2008	1 070	866	81 %
2009	2 387	1 790	75 %
2010	3 801	2 624	69 %
2011	4 403	2 325	53 %
2012	4 607	2 154	47 %
2013	5 324	2 136	40 %
2014	5 257	2 125	40 %
2015	5 058	2 028	40 %
2016	5 237	1 651	32 %
2017	5 260	1 519	29 %
2018	5 657	1 581	28 %
2019	5 741	1 180	21 %

	NOMBRE DE REQUALIFICATIONS VERS LA DALO HÉBERGEMENT PAR AN		
	France	Ile-de-France	France hors IDF
2008	698	316	382
2009	1 105	475	630
2010	1 199	624	575
2011	1 160	591	569
2012	1 152	562	590
2013	1 545	774	771
2014	1 944	882	1 062
2015	1 907	786	1 121
2016	1 858	669	1 189
2017	1 709	633	1 076
2018	1 748	786	962
2019	1 888	974	914

	Propositions faites aux bénéficiaires	Bénéficiaires accueillis	Taux de bénéficiaires accueillis
2008	866	259	30 %
2009	1 790	694	39 %
2010	2 624	1 136	43 %
2011	2 325	1 382	59 %
2012	2 154	1 423	66 %
2013	2 136	1 367	64 %
2014	2 125	1 186	56 %
2015	2 028	1 169	58 %
2016	1 651	933	57 %
2017	1 519	799	53 %
2018	1 581	843	53 %
2019	1 180	550	47 %

