

Evaluation juridique de la mise en œuvre de la loi DALO dans le département des Bouches-du-Rhône

Juillet 2010

Sophie BEAULANDE

Mélanie CHEVALLIER

Françoise ZITOUNI

Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, CEJU

Département des Bouches-du-Rhône

Le département des Bouches du Rhône est l'un des 6 départements de la région Provence – Alpes – Côte d'Azur.

Il compte une population de 1 958 930 habitants pour une superficie de 5087,5 km², soit une densité de 385 habitants au km². Les deux communes les plus peuplées sont respectivement Marseille (860 363 habitants) et Aix-en-Provence (146 690 habitants).¹

Le territoire du département est couvert par 9 intercommunalités à fiscalité propre (1 communauté urbaine, 13 communautés d'agglomération, 1 syndicat d'agglomération nouvelle et 2 communautés de communes). Le taux de couverture par des intercommunalités est de 95 % en nombre de communes et de 98,2 % en nombre d'habitants.²

Données statistiques concernant le département :³

- Nombre de familles : 531 328, dont 17,6 % de familles monoparentales et 2,7 % de familles de 4 enfants et plus ;
- Taux de chômage des 15-64 ans : 14,3 % ;
- Nombre de logements : 918 410 dont 90,7 % de résidences principales, parmi lesquelles 26,3 % ont été construites avant 1949 et 37,8% avant 1975 ;
- Résidences principales selon le statut d'occupation : 832 541 résidences principales occupées à 50,7 % par des propriétaires, à 46 % par des locataires (dont 15,4 % de locataires de logements HLM) et à 3,4 % par des personnes logées gratuitement.

14 % de la population vit dans l'une des 29 zones urbaines sensibles (ZUS) du département. On compte également 2 zones franches urbaines (ZFU) localisées sur la commune de Marseille ainsi que 15 communes signataires de Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Le profil des ménages pour l'ensemble du département et pour la population vivant en ZUS, établi à partir des données du recensement INSEE de 1999 est le suivant⁴ :

¹ Source : INSEE, RP 2007.

² Source : DGCL, Ministère de l'Intérieur, mars 2010.

³ Source : INSEE, RP 2007.

	Bouches du Rhône	ZUS du département
Chômage (1999)	19.5 %	35.0 %
Non-diplômés (1999)	22.0 %	36.4 %
Moins de 25 ans (1999)	30.7 %	36.9 %
Etrangers (1999)	5.7 %	12.9 %
Familles monoparentales (1999)	17.8 %	25.9 %
Locatifs HLM (1999)	16.2 %	44.7 %
Ménages non-imposés (2004)	41.8 %	63.6 %
Bénéficiaires de la CMU (2006)	14.5 %	31.6 %

Données statistiques concernant la mise en œuvre du Dalo dans le département :⁵

Le département des Bouches-du-Rhône fait partie de ceux où le nombre de recours présentés au titre du Dalo est le plus important.

Du 1^{er} janvier 2008 au 31 janvier 2010, 7 170 recours en vue d'un logement ont été déposés, pour lesquels :

- 4 798 accusés de réception ont été délivrés ;
- 2 387 décisions favorables ont été rendues par la commission de médiation ;
- 1 229 bénéficiaires désignés par le préfet ont reçu une offre de logement ;
- 898 bénéficiaires ont été logés suite à désignation par le préfet et offre du bailleur (+ 149 avant examen par la commission) = 1 047 ménages logés ;

⁴ Sources : INSEE RP 1999/DGI 2004 (données fiscales)/ Min. de l'Intérieur (2005) / Min. de l'Educ. Nat. (2004) /

⁵ Source : DHUP, MEEDDM, janvier 2010.

- 160 recours gracieux ont été présentés auprès de la commission ;
- 37 recours pour excès de pouvoir ont été dirigés contre les décisions de la commission.

Pour la même période, 69 recours seulement en vue d'un hébergement ont été reçus, pour lesquels :

- 69 accusés de réception ont été délivrés ;
- 61 ont fait l'objet d'un examen en commission ;
- 48 décisions favorables ont été rendues par la commission ;
- 115 propositions d'accueil ont été faites par le préfet (ce chiffre incluant les propositions faites suite à un recours hébergement ou à un recours logement réorienté vers l'hébergement) dont 14 ont donné lieu à un hébergement (+ 3 avant examen par la commission) = 17 ménages hébergés ;
- 4 recours gracieux ont été présentés auprès de la commission ;
- 1 recours pour excès de pouvoir a été dirigé contre les décisions de la commission.

Parmi les 898 bénéficiaires logés suite à proposition du préfet et offre du bailleur :

- 853 ont été logés dans le parc social :
 - o 702 imputés sur le contingent préfectoral (dont 261 en ZUS) ;
 - o 54 imputés sur le contingent des collectivités territoriales (dont 3 en ZUS) ;
 - o 9 imputés sur le contingent du 1 % (dont 0 en ZUS) ;
- 45 ont été logés dans le parc privé (dont 0 en ZUS)

I. INSTITUTIONS ET SERVICES

Bien que l'Etat ait été désigné par la loi comme seul responsable de la mise en œuvre du droit au logement opposable, les acteurs locaux ont bien conscience de la nécessité de s'organiser pour rendre cette mise en œuvre effective. Ainsi, plusieurs journées de formation et d'information ont été organisées (FNARS, Conseil Régional) avec l'ADIL afin de sensibiliser les acteurs.

Malgré ces efforts, certains acteurs ont réduit leur contribution au « service minimum ». Ainsi, le Conseil Général n'aurait pas dégagé de moyens supplémentaires pour la mise en œuvre du Dalo et les travailleurs sociaux du département sont peu investis dans l'accompagnement social des publics Dalo même si les publics auprès desquels ils interviennent (ex. ménages en situation de surendettement, menacés d'expulsion, notamment) sont représentés dans les publics bénéficiaires du Dalo. Cette nouvelle mission n'est pas compensée financièrement, alors qu'elle exige pour son accomplissement des moyens importants. De plus, elle consiste à mener des actions individualisées qui, bien que chronophages, sont peu valorisées par l'institution. De même, certaines communes ne jouent pas le jeu, renvoyant l'Etat à sa responsabilité ou préférant parfois réaliser elles mêmes un travail social auprès de leur population. Les bailleurs sociaux, soumis à des impératifs de résultat et de rationalité financière sous la pression de l'Etat, cherchent généralement à se soustraire aux pressions de la préfecture et refusent pour différents motifs les candidats Dalo. Quant aux contacts avec Action logement (nouvelle appellation du 1 % logement), ils étaient jusqu'à une période récente, quasi inexistant, alors que 25 % des programmes devraient être réservés aux publics prioritaires. Enfin, contrairement à toute attente, un pourcentage important de ménages ont constitué leur dossier Dalo seuls, sans accompagnement social.

Toutefois, la mise en place du Dalo a conduit les acteurs locaux à échanger leurs expériences, à s'organiser pour partager leurs informations (fichiers partagés par exemple entre la CAF et la commission de médiation) et pour articuler leurs interventions (en matière

de prévention des expulsions locatives et de lutte contre l'habitat indigne par exemple). Elle a également suscité des initiatives professionnelles intéressantes entre les services de l'Etat, les associations, les gestionnaires d'hébergement et les bailleurs (adoption d'une charte éthique portant sur l'attribution des logements du contingent préfectoral, organisation d'un partenariat avec le 1 % logement pour favoriser les sorties d'hébergement ...)

1. La commission de médiation

La Commission de médiation des Bouches du Rhône a été instituée par l'arrêté préfectoral n° 2007-86 du 21 décembre 2007. Son secrétariat est assuré par l'UDAF 13.

Il existe une seule commission sur le département. Malgré le nombre important de recours, le bénéfice de la création d'une nouvelle commission n'apparaît pas évident eu égard notamment à la difficulté, notamment pour les élus, de répondre à l'exigence de présence aux réunions de la commission de médiation.

A) Composition

Les membres titulaires et suppléants sont nommés pour une durée de 3 ans renouvelable une fois. Un suppléant est désigné, dans les mêmes conditions que le titulaire, pour chaque membre à l'exception de la personne qualifiée, qui exerce les fonctions de Président.

L'arrêté du 21 décembre 2007 a déjà fait l'objet de plusieurs modifications ponctuelles concernant le remplacement de certains de ses membres (représentants de l'Etat, des organismes bailleurs...), conformément aux dispositions de l'article 3 de cet arrêté. L'Agence Régionale de Santé (ARS), sollicitée récemment, est représentée à la Commission de médiation.

1) Président

La Commission est présidée par Jean Coetmeur, ancien directeur régional des affaires sanitaires et sociales, personnalité qualifiée désignée par le préfet.

2) Vice-Président

Mme Bénédicte Moisson-de-Vaux, chef du service habitat et ville à la DDE 13 (DDEA), représentant de l'Etat, dont la candidature a été sollicitée par le préfet.

3) Membres

a) Représentants de l'Etat

Outre Bénédicte Moisson-de-Vaux chef du service logement de la DDE, Pierre Hanna, chef du bureau de la solidarité et de l'intégration à la préfecture des Bouches-du-Rhône, et Monique Brun, travailleur social à la DDASS (DDCS).

b) Représentant du département

Titulaire et suppléant sont vice-présidents du Conseil Général.

c) Représentant des EPCI

L'arrêté du 21 décembre 2007 ne vise en qualité de représentants des collectivités territoriales que deux maires et non, comme l'indique l'article R 441-13, un représentant des EPCI et un (ou deux) représentant(s) des communes du département. Ces deux maires sont également élus, pour l'un de la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM), pour l'autre de la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CPA).

d) Représentants des communes

En l'absence d'accord collectif intercommunal, deux maires du département désignés par l'Union des maires siègent à la Commission : Frédéric Guigneri, maire de Puyloubier et Christian Bourrelly, maire de Peypin, ces deux élus cumulant cependant les fonctions de maire et de représentant d'un EPCI (CPA et MPM). Les suppléants sont deux maires dont l'un est président de l'Union des maires.

e) Représentants des bailleurs sociaux et des autres bailleurs

Pour les bailleurs sociaux n représentant de l'OPAC Sud (titulaire) et un représentant de l'ASSOSEM PACA (suppléant).

Pour les autres propriétaires bailleurs, titulaire et suppléant représentent la Chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires de Marseille et des Bouches-du-Rhône.

f) Représentant des structures d'hébergement

Un représentant de la Fédération nationale d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS, titulaire) et un représentant de l'Union nationale des œuvres et organismes privées sanitaires et sociaux PACA et Corse (URIOPSS, suppléant).

g) Représentant des associations de locataires

Un représentant de la confédération syndicale des familles, (CSF 13, titulaire) et un représentant de la confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV 13, suppléant), associations de défense des consommateurs et des locataires.

h) Représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées œuvrant dans le département

Deux représentants des associations: Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL), et PACT-ARIM. Les deux suppléants sont membres d'Habitat et développement et de l'Association pour le logement et l'insertion des plus démunis (ALID).

Toutes les associations sont représentées sur un mode interfédéral. Ce choix correspond aux habitudes de travail du milieu associatif dans les Bouches du Rhône.

4) Vice-présidence et suppléants

Concernant la vice-présidence, aucune règle particulière de suppléance n'a été arrêtée.

Concernant la suppléance du représentant du département, le Conseil général envisage un remplaçant technique mais pour les communes il doit s'agir obligatoirement d'un élu (maire ou adjoint). Le Président de la Commission de médiation évoque la possibilité d'avoir 2 suppléants au lieu d'un seul, afin d'éviter les problèmes de quorum. En effet, il est difficile pour les élus d'assister à toutes les réunions des commissions (2 par mois durant en moyenne une demi-journée) : il lui semble donc important d'avoir des élus et des suppléants administratifs. Cette revendication a été prise en compte par le décret n° 2010-398 du 22 avril 2010 relatif au DALO (art. 3).

Concernant les associations gestionnaires de structures d'hébergement ou de défense des personnes défavorisées, 3 fédérations sont titulaires, 3 autres suppléantes, avec le principe d'une alternance.

5) Recours à des experts ou des membres des services techniques

Des techniciens assistent aux réunions de la commission :

- le chef de service du pôle social de la DDASS (DDCS);
- un représentant de la ville de Marseille pour les procédures d'insalubrité.

Au cours de l'instruction, le secrétariat de la Commission peut consulter des services agréés tels que la DDASS (DDCS) ou les SCHS. Depuis peu, il bénéficie de l'appui des services techniques du Conseil Général intervenant sur la maison de la solidarité, les dispositifs de prévention des expulsions ou de BAIL (délégation de gestion du contingent, repris par l'Etat depuis la loi Dallo), sous la responsabilité de René Olmetta, vice-président du Conseil Général.

B) Modes d'organisation

1) Règlement intérieur

La Commission de médiation a adopté son règlement intérieur le 7 février 2008. Celui-ci comporte 12 articles qui reprennent les dispositions législatives et réglementaires (CCH, art. L 441-2-3 et suiv. et R 441-13 et suiv. ; arrêté du ministre du logement et de la ville du 19 décembre 2007 sur le formulaire de saisine des commissions) ainsi que l'arrêté préfectoral du 21 décembre 2007 relatif à la création de la Commission de médiation. Il rappelle la composition, les compétences et le fonctionnement de la Commission et précise les modalités de saisine, le contenu des décisions, les conditions de leur notification et de leur transmission au préfet.

2) Existence d'une doctrine (principes ou typologies utilisées par la commission pour faciliter et homogénéiser ses décisions)

Il s'agit plus d'une ligne de conduite que d'une véritable « doctrine ». Cette ligne de conduite, déterminée pragmatiquement par la Commission au bout de 4 ou 5 mois de fonctionnement, se traduit à travers une grille indicative d'instruction des dossiers, élaborée par le secrétariat de la commission. Ce document met en correspondance des situations types avec des propositions d'orientation formulées par le secrétariat (Voir infra, III, 2).

Cette grille reste indicative et susceptible d'évoluer au vu des dossiers traités. La commission n'est pas liée par le classement établi par cette grille, certains éléments jouant de manière variable dans son appréciation. C'est le cas par exemple de l'obligation alimentaire, du délai

anormalement long (dont l'appréciation est liée aux conditions de logement) ou encore de l'inadaptation du logement...

Quant aux instructeurs ; ils ont des échanges réguliers – environ une réunion tous les mois et demi – pour établir des changements relatifs aux procédures d'instruction par exemple.

3) Fréquence des réunions

Deux commissions par mois, les premier et troisième jeudis de chaque mois. Chaque commission traite en moyenne 170 dossiers et dure une demi-journée. Il est impossible de programmer des réunions plus fréquentes ou plus longues en raison de la disponibilité limitée des membres de la commission, en particulier des élus et des problèmes de quorum.

4) Existence de pré-commissions

Dans les Bouches-du-Rhône, contrairement à d'autres départements où le nombre de demandes est moins important, comme le Vaucluse, il n'existe pas de pré-commission. Le Président de la commission y est défavorable pour deux raisons : tout d'abord, la disponibilité des membres est réduite ; ensuite, la pré-commission réunirait seulement le président, la préfecture et la DDE, composition défavorable à l'ouverture.

Cependant, une pré-instruction est effectuée par le secrétariat sur la base notamment de la grille d'instruction établie. La commission dispose donc de fiches de synthèse argumentées de chaque dossier établies par le secrétariat (elles se concluent par un avis de l'instructeur et des préconisations concernant le type de logement proposable et le loyer maximum) et d'une ligne de conduite formalisée par la grille des propositions d'orientation.

Le président examine toutes les fiches et pré-rédige les décisions. Ces fiches sont envoyées une semaine avant la réunion à tous les membres et cela donne lieu à une discussion. Le président de la commission consacre environ une demi-journée par semaine à cet examen.

C) Relations extérieures de la commission

1) Mise en réseau avec d'autres commissions :

Pas de mise en réseau mais des échanges ponctuels avec d'autres commissions de la région (Alpes maritimes, Vaucluse).

2) Avec le ministère :

La commission est en relation avec les services départementaux et régionaux de l'Etat DDTM, DREAL. Des problèmes liés à l'actualisation des documents édités par le ministère sont évoqués, bien que le guide des bonnes pratiques des commissions de médiation établi par le MEEDDM, paru en juillet 2009 ait contribué à une amélioration de l'information.

3) Avec d'autres instances locales :

La commission a des échanges réguliers avec plusieurs acteurs : ADIL, associations, conseil général, DDASS, SCHS... notamment dans une perspective de remobilisation des outils de droit commun.

2. Secrétariat de la commission

A) Composition

1) Service responsable

Le secrétariat est assuré par l'UDAF, l'ADIL ayant décliné l'offre et la préfecture ne disposant pas d'effectifs suffisants pour assurer cette tâche. L'article 4 du règlement intérieur rappelle que la fonction de secrétaire de la commission est assurée par la DDE 13 conformément à l'arrêté préfectoral du 31 décembre 2007 instituant la Commission ; il précise ensuite que les tâches de secrétariat et l'instruction des dossiers sont confiées à l'UDAF par convention passée entre le préfet et le président de cet organisme. Il s'agit par conséquent d'une subdélégation. Dans le cadre de cette convention signée en 2008, reconduite en 2009 et qui doit l'être à nouveau en 2010, l'UDAF bénéficie d'une subvention à projet d'association. Le service a été créé sur mesure, pour les besoins de la mission. Le contenu des tâches et missions qui lui sont confiées est défini par la convention.

Les UDAF ont pour mission de défendre les intérêts familiaux, moraux et matériels de l'ensemble des familles. L'ordonnance du 3 mars 1945 modifiée par la loi du 11 juillet 1975 a institué, à travers l'UNAF et les UDAF, la représentation officielle de l'ensemble des familles françaises.

L'UDAF 13 est la seule UDAF à assurer le secrétariat d'une commission de médiation, mais plusieurs UDAF sont investies dans les dispositifs Dalo et représentées dans les commissions. Cette mission s'inscrit dans les dispositions nationales, définies par l'article 3 du Code de la Famille, selon lequel les UDAF sont habilitées à :

- Donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et leur proposer des mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles ;

- Représenter officiellement auprès des pouvoirs publics l'ensemble des familles (...);

- Gérer tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics estimeront devoir leur confier la charge ;

- Exercer devant toutes les juridictions, sans avoir à justifier d'un agrément ou d'une autorisation préalable de l'autorité publique, l'action civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles. (www.unaf.fr).

Les associations qui accompagnent les publics Dalo bénéficient d'un agrément du Ministère. Pour accomplir sa mission de secrétariat de la commission de médiation, l'UDAF 13 a adopté une position technique et non décisionnaire afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur les rôles respectifs du secrétariat et de la commission.

2) Nombre de personnes affectées

Huit équivalents temps plein dont 2 au prorata du volume d'activité (suivant le nombre de recours reçus, irrecevables ou non), donc entre 6 et 8 postes sont affectés au secrétariat de la commission.

3) Niveau de qualification des personnes

Les personnes recrutées ont des profils très différents :

- Agent administratif : secrétariat, personnes déjà salariées à l'UDAF ;

- Recrutement de profils juridiques : master ou équivalent d'assistante juridique

+ un autre recrutement en cours niveau Licence en droit ;

- La responsable (Christelle Hilaire) a une formation de travailleur social et était responsable d'un service social avant d'intégrer l'UDAF ;

- Un technicien (profil expertise technique en bâtiment) chargé du contrôle des logements.

B) Rôle

1) Réception des dossiers

L'article 5 du règlement intérieur prévoit que le demandeur doit saisir la commission à l'adresse de l'UDAF. Le formulaire de demande est disponible aux bureaux de l'UDAF ainsi qu'à la préfecture, les sous-préfectures, la DDE, la DDASS et l'ADIL. Il est également en ligne sur le site internet de la préfecture.

L'UDAF organise des permanences téléphoniques en journée pleine (numéro vert). Le matin de 9H à 12H pour le retrait des formulaires et l'après midi de 14H à 16H pour le suivi des recours.

Initialement, l'UDAF ne souhaitait pas être un simple guichet et voulait rencontrer les ménages. Cependant, le secrétariat ne reçoit plus le public depuis le deuxième semestre 2008. En effet, 1600 visites ont été comptabilisées au cours du seul premier semestre.

2) Instruction des dossiers

L'article 4 du règlement intérieur précise que l'instruction des dossiers est assurée par l'UDAF.

Voir *supra* (2, A, 3°) l'organisation du service chargé de l'instruction.

A l'issue de chaque commission, le service instructeur transmet en préfecture la liste et les dossiers des demandeurs prioritaires et devant être relogés d'urgence désignés par la commission. Elle conserve les décisions défavorables.

L'UDAF assure également l'archivage de tous les dossiers pour l'année en cours.

3. Autres services de l'Etat

- Le service juridique de la DDE pour la gestion des contentieux ;
- Les services de la DDASS pour le contrôle des logements ou les enquêtes sociales.

La réorganisation des services de l'Etat a conduit à mettre en place début 2010 la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) qui regroupe la mission « cohésion sociale » de l'ex DDASS et deux services de la préfecture

II. SAISINE DE LA COMMISSION

Des statistiques sont réalisées le premier de chaque mois depuis le 1^{er} janvier 2008. On dénombre, au 30 septembre 2009 :

- 7386 demandes d'accès aux dispositifs (logement, hébergement) depuis le 1/1/2008 ;
- 5714 dossiers déposés. En moyenne 300 à 400 dossiers sont déposés chaque mois.

1. Information des publics concernés

Ni le secrétariat de la commission, ni la préfecture ne reçoivent le public. Cette position est justifiée par la lourdeur des tâches qu'ils doivent assumer mais également par un souci d'impartialité et d'objectivité dans le traitement des dossiers. En revanche des permanences téléphoniques sont organisées au sein de leurs services chargés du Dalo.

Cependant, l'information des publics concernés en amont, apparaît insuffisante, notamment lorsque les ménages concernés ne sont pas connus des services sociaux ni assistés par des associations.

2. Assistance du demandeur

A) Services sociaux

Un dossier sur 3 est présenté sans l'assistance d'un travailleur social ou d'une association.

Diverses raisons sont invoquées, parmi lesquelles :

- Un manque de formation des travailleurs sociaux sur les dossiers Dalo ;
- L'absence de positionnement officiel des institutions (Conseil Général, CAF) sur le Dalo ;
- L'insuffisante valorisation de la mission d'assistance, en ce qui concerne les services départementaux : mission non compensée financièrement et non prise en considération

dans les statistiques car correspondant à un travail individuel et non à un travail collectif et par conséquent dotée de moyens insuffisants ;

- Les personnes les plus en difficulté n'ont souvent aucun contact avec les travailleurs sociaux. On a ainsi toute une frange de la population qui échappe au Dalo parce qu'elle est inconnue des services sociaux.

Le chef du bureau du logement et de la solidarité de la Préfecture des Bouches du Rhône évoque toute l'ambiguïté de la question de l'accompagnement des publics Dalo par des travailleurs sociaux du département et de la commune : si ceux-ci aident les ménages à remplir leur dossier, ils contribuent par là même à dévier vers l'Etat leurs propres obligations de logement.

B) Organisme bénéficiant d'un agrément

Seule l'UDAF a fait une demande d'agrément en septembre 2009 pour l'accompagnement du public, bien qu'elle assure en même temps le secrétariat de la commission...

C) Association agréée de défense des personnes en situation d'exclusion

Peu de demandeurs sont suivis par des associations. Certaines contestent la notion même d'accompagnement social qui sous-entend une assistance et insistent sur la nécessité d'une aide à l'accès au droit plus que d'une aide sociale.

Un important projet regroupant 13 associations pour la création d'un « Espace ressource habitat » a été monté dans les Bouches du Rhône mais il n'est pas encore financé.

3. Notion de dossier exploitable

Le guide des bonnes pratiques de juillet 2009 différencie dossier exploitable et dossier recevable, en fonction de la production ou non, par le demandeur, d'éléments probants suffisants. Sont considérés comme exploitables les dossiers dont le formulaire est rempli lisiblement et signé et qui comportent les pièces justificatives obligatoires. Tous les dossiers exploitables doivent être considérés comme recevables et donner lieu à la délivrance d'un accusé de réception. Si le dossier est exploitable mais que des éléments probants font

défaut, le service instructeur peut conseiller au requérant de compléter son dossier sans pouvoir rejeter le dossier comme irrecevable. Seule la commission peut rejeter la demande, si elle considère que les éléments probants sont insuffisants.

Mme Hilaire, responsable du secrétariat de la commission de médiation des Bouches-du-Rhône estime que cette notion de « dossier exploitable » est inexacte et qu'il convient de parler de « dossier recevable », dès lors que 3 éléments sont présents : justificatifs d'identité, justificatifs des ressources du foyer à l'année N – 2 (Avis d'imposition 2007) et formulaire.

- Ces éléments sont contrôlés : les ressources du demandeur ne doivent pas dépasser les plafonds HLM ; un justificatif de l'identité pour chaque membre majeur du ménage (carte d'identité, carte de résident ou passeport) doit être produit ; le formulaire de recours doit être rempli lisiblement et signé. S'il manque l'un de ces 3 éléments, le recours est irrecevable, et la demande fait l'objet d'une notification d'irrecevabilité. Le demandeur pourra alors redéposer un recours avec les justificatifs demandés par la commission. Environ 50 % des recours irrecevables font l'objet d'une nouvelle demande.

- Si le recours est recevable, un accusé de réception est délivré, accompagné d'un appel de pièces (liste des justificatifs manquants), ce qui permet une équité de traitement. L'UDAF a constitué, en collaboration avec le Président et les membres de la Commission une liste indicative des documents à fournir par catégorie de recours sur la base de laquelle sont effectués les appels de pièces complémentaires lorsque le recours est recevable mais le dossier incomplet. Les pièces doivent être fournies dans les 30 jours sur la base de la liste, sous peine de rejet de la demande.

Cependant 50 % seulement des ménages poursuivent leur démarche en complétant leur dossier, ce qui traduit leurs difficultés.

4. Délivrance de l'accusé de réception

- Le service instructeur refuse de délivrer l'accusé de réception lorsque les dossiers sont irrecevables ;

- Lorsque les dossiers sont recevables mais incomplets, l'accusé de réception est délivré. L'appel de pièces complémentaires à fournir dans les 30 jours, n'a pas pour effet de suspendre le délai dans lequel la commission doit se prononcer.

- Depuis l'automne 2008, la délivrance des accusés de réception, jusque là tardive, s'effectue dans un délai raisonnable de 15 jours à un mois.

- On ne compte aucun recours gracieux ni recours contentieux portant sur la question de la recevabilité des dossiers.

L'entrée en vigueur, en novembre 2009, d'un nouveau formulaire plus complet mais beaucoup plus complexe à remplir et qui comprend un nombre très important de pièces obligatoires à fournir, a provoqué une chute brutale du niveau de délivrance des AR au point que la 2^{ème} réunion de la commission de médiation du mois de mars 2010 ne s'est pas tenue faute d'un nombre suffisant de dossiers.

III. INSTRUCTION DE LA DEMANDE

1. Modalités de transmission et de recueil des informations

Une instruction complémentaire est assurée en interne et en externe en ce qui concerne le contrôle du logement des requérants (mi-temps de technicien) et les demandes d'enquête sociale auprès des services sociaux de droit commun. La responsable du secrétariat de la commission considère qu'il n'appartient pas au secrétariat mais à la commission de décider de déclencher cette mission d'instruction complémentaire, contrairement à l'une des propositions du rapport Bouchet. Le secrétariat se cantonnant strictement à la compétence juridico-socio-administrative qui lui est attribuée, il ne peut que proposer une enquête sociale et non la demander lui-même.

- *Le contrôle des logements* a été décidé à partir de janvier 2009 avec le souci d'articuler les dispositions relatives à la lutte contre l'habitat indigne (LHI) avec le DALO. Il est effectué par les services de la DDASS et des SCHS ou par l'UDAF elle-même lorsque le demandeur n'est pas connu de ces services ou lorsque les informations disponibles sont trop

anciennes. Afin d'améliorer l'information dans ce domaine, une base partagée par la DDASS, les SCHS et la CAF a été mise en place depuis janvier 2008. Cet outil doit être remplacé prochainement par un observatoire départemental.

En effet, 30 % des recours sont motivés par une situation d'habitat indigne ou non décent (mais seulement 2,5 % concernent des situations relevant d'un arrêté d'insalubrité ou de péril et susceptibles de relever d'un droit spécial) sur les Bouches du Rhône et en particulier 87 % sur Marseille (alors que Marseille ne représente pas plus de 68 % des recours). Au 1^{er} octobre 2009, 90 visites de logements ont été effectuées, parmi lesquelles 50 % de situations de non-décence et 50 % de cas d'insalubrité intermédiaire (cotation entre 0,30 et 0,40) ou lourde (cotation supérieure à 0,40) susceptibles de faire l'objet d'une mise en demeure. De plus, 78% des demandeurs cumulent des situations de sur-occupation, d'insalubrité et d'inadaptation du logement ainsi que d'attente de logement social dans un délai anormalement long. La grille d'instruction établie par la commission essaie de prendre en compte ces situations en prévoyant une instruction complémentaire. Il conviendrait de traiter d'une part la situation du logement et d'autre part celle des ménages afin d'éviter de voir se créer une filière insalubrité liée au Dalo.

La commission peut demander une visite donnant lieu à un rapport de visite (CCH, art. L 441-2-3) qui déclenche le relogement du ménage et le processus de police administrative. Mais la réalisation de ce rapport n'ayant pas pour effet de suspendre les délais dans lesquels la commission doit statuer, il est nécessaire d'adresser la demande de visite aux services avant l'instruction, dès la délivrance de l'accusé de réception, au moment de l'appel de pièces.

- *Les enquêtes sociales* ne sont pas réalisées directement par l'UDAF mais transmises aux services sociaux. En l'absence de réponse à un nombre significatif de demandes d'enquêtes sociales, il est demandé à l'UDAF d'internaliser pour partie cette mission sur une logique de suppléance. Certains dossiers sont parfois difficiles à obtenir pour certains publics faisant l'objet d'un suivi social insuffisant (handicapés) ou hors dispositif de RMI-RSA. Pour pallier le fait que nombre de ménages ne sont pas connus des services de l'Etat et du Conseil Général, l'UDAF essaie de structurer des partenariats. Elle tente actuellement d'obtenir la désignation d'un référent Dalo dans chaque ville (au sein de chaque CCAS) et participe au développement d'un projet du type guichet unique qui pourrait assurer une aide dans l'ensemble des démarches allant du signalement du logement jusqu'au recours Dalo.

Les visites techniques représentent un équivalent temps plein de technicien (soit un montant inférieur à 60 000 € représentant 266 visites de logement) et les enquêtes sociales 0,30 équivalent temps plein de travailleur social (soit 13 200 € pour 50 enquêtes par an).

2. Modalités d'instruction

A) Modes de classement des demandes

Les demandes sont classées sur la base de la grille de traitement des dossiers établie par le secrétariat. Celle-ci retient 5 propositions d'orientation correspondant à 11 types de situations :

- *Rejet* : dossier incomplet suite à appel de pièces ; non prioritaire et non urgent ; prioritaire sans urgence avérée ;
- *Examen approfondi* : demandeur prioritaire avec un caractère d'urgence à évaluer ; urgent non prioritaire ; prioritaire et urgent susceptible de relever d'un droit spécial ; prioritaire et urgent nécessitant une orientation particulière ;
- *Instruction complémentaire* : visite du logement (non décence ou insalubrité sans éléments probants au dossier ni complément d'information obtenu des services compétents) ; enquête sociale complémentaire (situation nécessitant un diagnostic social approfondi) ;
- *Prioritaire et urgent* : recours faisant apparaître manifestement l'appartenance à une catégorie de priorité ou une situation de cumul de priorités et une urgence avérée ;
- *Recours devenu sans objet* : relogement adapté intervenu après le dépôt du recours ou retrait du recours à l'initiative du requérant.

La grille d'analyse permet de distinguer 4 types de demandes susceptibles de faire l'objet d'une décision favorable de la commission (catégorie 4), au besoin après un examen approfondi (catégorie 2) :

- Recours faisant apparaître manifestement l'appartenance à une catégorie de priorité et une urgence avérée (4) ;
- Prioritaire avec un caractère d'urgence à évaluer (absence de logement avec obligation alimentaire ou hébergement sans suroccupation) (2A) ;

- Prioritaire et urgent susceptible de relever d'un droit spécial (péril, insalubrité, procédures relevant de la compétence du bailleur) (2C) ;
- Prioritaire et urgent nécessitant une orientation particulière (réorientation vers un hébergement) (2D) ;
- Urgent non prioritaire (personne handicapée dans un logement inadapté) (2B) ;

La dissociation de la priorité et de l'urgence aide le secrétariat de la commission à formuler une proposition d'orientation au vu de laquelle la commission examine la situation individuelle des demandeurs en évaluant :

- lorsque la personne relève au moins d'une des catégories légales de priorité : le caractère d'urgence de sa situation, ou, quand celui-ci est avéré, si le demandeur peut être pris en charge par les procédures de droit commun ou orienté vers un hébergement ;
- lorsque la personne n'entre pas dans les catégories de priorités prévues par la loi (en l'occurrence, demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge) du fait qu'elle n'est pas logée dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux : si elle doit être logée d'urgence en raison d'autres facteurs tels que l'inadaptation du logement.

B) Hiérarchisation des priorités

La commission n'a établi aucune hiérarchisation entre les 7 catégories de situations ouvrant droit au DALO. Un traitement équitable est assuré grâce à trois principes :

- traitement des dossiers dans l'ordre d'arrivée ;
- propositions techniques (justifiées par la complexité des parcours et la rapidité des évolutions des situations) ;
- investissement de la fonction d'instruction complémentaire en externe et en interne.

Eventuelle existence de cumul de catégories :

C'est une question prédominante. Deux catégories de priorités se cumulent fréquemment : catégorie 1 – absence de proposition adaptée dans un délai anormalement long (fixé à 30 mois) et catégories 2 - absence de logement ou 3 – situation d'habitat indigne. L'insalubrité ou l'indécence du logement sont généralement les révélateurs d'un cumul de difficultés (sur-occupation, handicap...).

Facteurs d'aggravation :

L'inadaptation est considérée comme un facteur d'aggravation de la situation du ménage, soit en raison de ses ressources (notion de « reste à vivre ») soit en raison de la typologie du logement occupé. Une grille d'analyse a été établie pour guider l'évaluation des conditions actuelles de logement dans la procédure d'instruction. Elle prend à la fois en compte les typologies d'habitat (Types 1 à 6 et plus) et la composition familiale (nombre d'adultes et d'enfants de moins ou de plus de 7 ans). Elle justifie des mesures d'instruction complémentaires (visite du logement) et laisse place à la prise en compte de situations particulières concernant notamment les personnes logées chez des tiers soumis à une obligation alimentaire ou en attente d'un logement social depuis un délai anormalement long : sur-occupation, procédure d'indécence, arrêté d'insalubrité, droit au 1% logement, demande de mutation, personne déjà dans le parc social (dans le cas où le logement social est suroccupé, la demande relève d'une mutation au sein du parc social). Dans cette dernière hypothèse, la préfecture écrit au bailleur mais la question des mutations peut se heurter à la question de la gestion des contingents. La mise en place d'un dispositif inter-bailleurs et inter-contingents pour résoudre ces problèmes qui concernent plus de 6 % des publics DALO) serait souhaitable.

C) Modes de présentation des dossiers destinés à la commission

Le secrétariat établit des fiches de synthèse non nominatives. L'application informatisée mise en place par le ministère, non calibrée pour le volume de dossiers à traiter (400 à 500 recours par mois en moyenne), s'est avérée inexploitable. Y accéder et remplir chaque fiche demandait environ 40 minutes! C'est pourquoi le secrétariat a délaissé ce dispositif utilisé de janvier à avril 2009 pour revenir à la base qu'elle avait établie en 2008 en se fondant sur les instructions de la DGUHC, à partir de mai 2009.

Le changement d'application a permis d'une part de traiter beaucoup plus de dossiers (160 dossiers au lieu de 78 en moyenne par commission !) et d'autre part de ne pas s'en tenir à des propositions d'orientation des demandes préétablies mais à se référer à la grille d'instruction : par ex. « prioritaire sans urgence avérée », ou « prioritaire avec un caractère d'urgence à évaluer »... Les nouvelles fiches accordent également plus d'importance aux démarches réalisées par le demandeur (demandes de logements sociaux mais aussi

recherche dans le parc privé) et consacrent une rubrique aux besoins du demandeur (typologie des logements et ressources mais également nature du logement ou de l'hébergement, situation géographique et niveau de loyer).

Le président de la commission consacre environ une demi-journée à l'examen des dossiers avant la commission dans les locaux de l'UDAF et rédige une pré-motivation.

Lors de la commission les demandes sont classées dans l'ordre suivant : d'abord les demandes nécessitant un examen plus attentif (recours gracieux, reports, examens approfondis. Ces derniers représentent environ 50 dossiers sur 200) ; puis les rejets (dossier recevable mais incomplet) et les dossiers prioritaires et urgents manifestes.

IV. DELIBERATION SUR LA DEMANDE

Les membres de la commission insistent sur le fait qu'elle n'est ni une instance sociale, ni une instance éducative, mais qu'elle doit jouer un rôle strictement juridique.

Chaque réunion fait l'objet d'un procès-verbal rédigé par le secrétariat et transmis aux membres de la commission. Il comporte : la date, l'heure, le lieu de la commission, les membres présents ; l'ordre du jour, les décisions rendues par la commission (Article 8 du règlement intérieur).

A) Ordre du jour de la séance

Le secrétariat établit avant chaque séance un ordre du jour sous forme de tableau des dossiers qui doivent faire l'objet d'un examen en commission. Les dossiers n'y sont identifiés que par l'indication du numéro d'accusé de réception et de la ou les catégories de recours desquelles ils relèvent (cf. *supra* III – 2, les références utilisées dans la grille d'analyse) et regroupés en fonction des différentes propositions d'orientation faites par le service

instructeur : demandes devant faire l'objet d'un nouvel examen suite à report, rejet, demandes devant faire l'objet d'un examen approfondi, d'une instruction complémentaire, prioritaire et urgent, recours devenu sans objet, recours gracieux.

A l'issue de la réunion de la commission un relevé de séance mentionnant les noms et adresses des demandeurs est établi sur le même modèle que l'ordre du jour si ce n'est qu'il comporte la décision de la commission.

B) Audition des demandeurs ou de personnes extérieures

Le principe est que la commission n'auditionne pas les demandeurs. De même, il n'y a pas d'audition de personnes extérieures, mais seulement la présence de représentants techniques (chef de service du pôle social de la DDASS – DDCS – notamment) susceptibles d'apporter des compléments d'information sur les demandeurs sans pouvoir faire de proposition d'orientation des demandes.

C) Présence du service instructeur lors des délibérations

La présence du service instructeur lors des délibérations est systématique. En effet, le service de l'UDAF chargé de l'instruction travaille en étroite articulation avec le président et les membres de la commission. Sa connaissance des dossiers est indispensable pour éclairer la commission sur ceux d'entre eux qui doivent faire l'objet d'un examen approfondi, cet examen ne durant en moyenne qu'une dizaine de minutes.

D) Fréquence des discussions et arbitrages

Le règlement intérieur prévoit que la commission délibère à la majorité simple. En pratique, la plupart des décisions font l'objet d'un très large consensus. La commission a parfois recours à un « pseudo-vote » pour statuer sur un cas, mais ce n'est généralement pas nécessaire (environ 2 par an seulement).

En revanche, l'étude des décisions des mois de mars et octobre 2009 laisse apparaître dans un certain nombre de cas des divergences entre les propositions d'orientation de l'instructeur et la décision de la commission. Il faut distinguer les cas, relativement rares, où la commission est en désaccord avec la proposition de l'instructeur (par exemple la première qualifiant une demande de prioritaire et urgente contrairement au second qui proposait de la classer comme non prioritaire et non urgente ou comme prioritaire non urgente) et ceux

où l'orientation proposée par l'instructeur fait appel au pouvoir d'appréciation de la commission. A titre d'illustration, sur les 160 demandes examinées par la commission du 8 octobre 2009 :

- Dans 6 cas sur 57 propositions de rejet, la commission a déclaré prioritaires et urgentes des demandes considérées comme non prioritaires et non urgentes (2) ou prioritaires sans urgence avérée (4) par le secrétariat. 24 rejets sur 57 correspondent à des dossiers incomplets suite à appel de pièces où la commission s'est rangée à l'avis du service instructeur à l'exception de 3 reports ;
- Sur les 36 dossiers ayant fait l'objet d'un examen approfondi (prioritaires avec un caractère d'urgence à évaluer, prioritaires et urgents susceptibles de relever d'un droit spécial ou d'une orientation particulière), la commission a rejeté 20 demandes, considéré 10 dossiers prioritaires et urgents et décidé 2 reports et 4 réorientations ;
- Concernant les 24 demandes justifiant une mesure d'instruction complémentaire (visite du logement ou enquête sociale), la commission a suivi la proposition de l'instructeur pour 17 dossiers, les autres demandes étant considérées comme prioritaires et urgentes (5) ou rejetées (2) ;
- Parmi les 36 dossiers considérés comme prioritaires et urgents, la commission a prononcé 3 reports pour complément d'information ;
- Enfin, 4 recours sont déclarés sans objet.

V. APPRECIATION DE LA SITUATION PERSONNELLE DU DEMANDEUR

Chacune des fiches présentant la situation du demandeur et son recours DALO contient plusieurs informations, qui, regroupées, peuvent nous donner un profil du demandeur DALO :

Agé de 26 à 65 ans, le requérant DALO, nettement en dessous du seuil de pauvreté, est sans emploi ou travailleur précaire et ne survit qu'au moyen des aides sociales. Issu

majoritairement du parc privé ou hébergé (en structures ou chez des tiers familiaux ou non), il peut-être une personne seule, isolée ou en famille monoparentale, ou en couple et a, de manière générale, entre 1 et 3 enfants. Par ailleurs, il est important de souligner l'absence de certains publics, on pense aux gens du voyage et aux SDF. L'explication de cette absence serait un sentiment de ne pas être concernés par cette loi, la loi DALO ne semble pas être encore la bonne filière pour eux. S'il est à regretter l'absence de publics pourtant attendus, le DALO n'a pas pour autant révélé des publics inconnus. Il faut retenir qu'il a surtout eu pour effet de faire remonter ceux longtemps restés dans les démarches d'accès à un logement pour enfin leur octroyer cet accès.

Lorsque l'on porte attention aux souhaits d'établissement des demandeurs, on note que le requérant DALO souhaite rester là où il est établi mais demande parfois un relogement dans les communes voisines voire dans les EPCI voisins. On relève toutefois une disharmonie du dispositif à l'échelle territoriale avec des communes à seulement 1% de recours.

En termes de typologies des logements, le demandeur DALO a besoin, le plus souvent, de types 2, 3 et 4. Sur ce point, l'offre ne semble pas manquer. En revanche, même si les familles très nombreuses ne sont pas récurrentes, elles font l'objet d'une réelle difficulté puisque l'offre est ici absente et ce quelle que soit l'intercommunalité.

Sur les critères de priorité invoqués, le requérant DALO est généralement en attente d'un logement social depuis un délai anormalement long. En plus de cette attente, il est le plus souvent dépourvu de logement ou en situation d'insalubrité, d'indécence ou de sur-occupation.

A) Recours logement

1) Présence régulière sur le territoire et condition de permanence

La situation du demandeur au regard de la régularité de la résidence en France est un élément d'appréciation de la recevabilité des recours. Il constitue un préalable à l'examen de la situation personnelle du demandeur par la commission qui prend en compte d'autres éléments tels que la composition de la famille ou le montant des ressources.

La commission de médiation a établi, sur la base des textes (Décret n° 2008-908 du 8 septembre 2008, art. R 300-1 et R 300-2 CCH), une liste indicative des documents à fournir en fonction des catégories de priorités, pour un recours auprès de la commission de médiation. Elle précise que le demandeur de logement doit fournir :

- a. Les justificatifs d'identité pour chaque membre majeur du ménage (carté d'identité, carte de résident ou passeport) ;
- b. Les justificatifs de résidence régulière en France au cours des deux dernières années (titre de séjour, carte de résident, etc...).

2) Prise en compte des démarches précédemment effectuées

La mise en œuvre du Dalo doit être l'ultime recours du requérant, après qu'il ait épuisé les voies de droit commun, c'est pourquoi on relève beaucoup de rejets de la part de la Commission. Ainsi, la Commission de Médiation se doit de tenir compte des démarches préalables du demandeur.

Pour chaque dossier, l'UDAF indique les démarches de recherches de logement précédemment effectuées par le demandeur (numéro départemental unique, nom du bailleur concerné, date, lieu et typologie du logement). Cependant rares sont les historiques complets, en effet elle évoque souvent dans ses conclusions plusieurs demandes mais ne les recense pas toutes. Dans le logiciel national mis en place par le Ministère, chaque fiche renseignait une rubrique « demande(s) de logement social ». Aujourd'hui, l'UDAF a délaissé ce dispositif pour revenir à la base qu'elle avait établie en 2008 en s'appuyant sur les instructions de la DGUHC, et ce à partir de mai 2009. Nous avons donc pu comparer le mode de travail entre les anciennes fiches (décisions de mars) et les nouvelles (décisions d'octobre). Pour ce qui nous intéresse ici, les fiches de l'UDAF présentent une rubrique « démarches réalisées par le demandeur » dans laquelle, en sus des informations initialement prévues par la fiche Ministère, une plus-value est apportée avec une catégorie « recherche parc privé ».

L'absence de démarche est en principe un élément tendant au rejet de la demande, sauf si le requérant se trouve dans une situation particulièrement difficile : ainsi, par exemple, la personne occupant un logement indécemment mais n'ayant fait aucune demande auprès du bailleur pourra être orientée vers un service social ou vers l'ADIL.

3) Appréciation de la « bonne foi »

La mauvaise foi du demandeur – qui affirme par exemple être hébergé par un tiers alors qu’il vit en concubinage – n’est jamais explicitement invoquée pour motiver une décision défavorable. Des situations de squat ou de surendettement ont fait l’objet de discussions au sein de la commission. Il en résulte que la mauvaise foi présumée peut être un facteur de rejet mais que la décision de la commission sera motivée par référence à d’autres critères d’appréciation.

4) Fait de ne pas pouvoir accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par ses propres moyens (art. L 301-1 CCH)

Cette situation est rarement évoquée. En présence de refus d’une proposition de logement, la commission vérifie si ce logement est effectivement inadapté aux besoins de la famille. Elle est généralement confrontée à une insuffisance d’éléments d’information qui la conduisent à prescrire une enquête sociale complémentaire et à reporter sa décision.

Dans les cas où les ressources du ménage sont insuffisantes pour assumer le montant du loyer et des charges locatives, la commission détermine si le logement actuellement occupé est adapté aux besoins du ménage. Si les éléments justificatifs produits ne démontrent pas une inadaptation, elle émet une décision de rejet (ex. dossiers n° 2008-013-001730 et n° 2008-013-001797 mars 2009). La commission ne se réfère donc ici qu’aux conditions posées par l’article L 441-2-3 du CCH et non à l’article L 300-1 du même code qui ouvre le bénéfice du droit au logement à toute personne qui n’est pas en mesure d’accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant ou de s’y maintenir. De manière générale, seules les décisions déclarant la demande de logement prioritaire et urgente prennent en compte à la fois les besoins et les capacités des ménages.

5) Appréciation d’autres éléments

- a. Pertinence du choix du critère par le demandeur. Il y a-t-il rectification par la Commission de Médiation dans ce cas ?

On peut remarquer sur certaines fiches que le choix du critère invoqué par le demandeur n'est pas pertinent par rapport à sa situation. Pour exemple, des requérants invoquent la catégorie de priorité numéro 1 (absence de proposition adaptée dans le délai fixé par arrêté préfectoral) alors qu'ils ne justifient pas d'une attente anormalement longue (dossier dans lequel le requérant invoque le critère de priorité numéro 1 alors qu'il ne justifie que de 14 mois d'attente et un second, pour exemple, procède de la même manière pour un délai d'attente de 7 mois). De plus, que ce soit l'UDAF ou la Commission De Médiation, il n'y a jamais de rectification du mauvais choix d'un critère par le demandeur. La commission rejette alors la demande sans pour autant apporter de précision. Toutefois, s'il lui arrive de rectifier, la Commission de médiation le fait implicitement, ainsi elle reconnaît prioritaire et urgent au titre du Dalo, un requérant qui invoque le critère de priorité numéro 1 pour un délai réel d'attente de 14 mois, alors qu'il appartient davantage à la catégorie numéro 4. Pour autant, la décision de la Commission De Médiation, rendue sur la base du critère n° 1, est favorable.

L'UDAF des Bouches du Rhône explique ces mauvais choix de catégorie par le fait qu'elle tenait auparavant un rôle d'accueil et remplissait le dossier directement avec le demandeur ce qui permettait une meilleure précision du dossier, mais était également un moyen de sélectionner plus rapidement les dossiers recevables en évitant ainsi une accumulation de ceux-ci. Désormais l'UDAF, qui ne reçoit plus les demandeurs, reste sur la catégorie déclarée par le demandeur et la commission de médiation adhère ou non à cette catégorie.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2010, ont été ouverts, en association dans le cadre d'un partenariat avec la CAF, la MSA et l'UDAF, plusieurs Points d'Info Familles (PIF) dans les Bouches du Rhône, qui ont pour objectif de favoriser l'accès de toutes les familles à l'information et de simplifier leurs démarches quotidiennes sur les services et les aides les concernant, dont la mise en œuvre du Dalo.

b. Prise en compte du besoin de décohabitation notamment des enfants majeurs par la Commission de Médiation ?

Le besoin de décohabitation des enfants et notamment des enfants majeurs sont très peu pris en compte par l'UDAF et la Commission de Médiation. Cette prise en compte est délicate pour l'UDAF et la Commission de Médiation, en effet, elles ne l'imposent pas et

préfèrent préconiser une enquête sociale ou une évaluation sociale pour obtenir avant tout l'accord du ménage. Dès lors que cet accord est obtenu, il convient de constituer un second recours.

Sur l'ensemble des dossiers examinés en mars, seul un dossier correspond à une situation de décohabitation. Il s'agit d'un couple hébergé avec leurs enfants par les parents de monsieur. La proximité occasionne de nombreuses tensions entre les deux familles et risque d'engendrer une rupture d'hébergement. Un recours initial sollicitant le relogement de l'ensemble de la famille (parents – grands-parents et petits enfants) avait été initialement rejeté et il avait été signifié au ménage que la situation serait à réexaminer dans le cadre d'un projet de décohabitation. Le dossier étudié est donc celui des parents et de leurs enfants, qui a d'ailleurs obtenu une suite favorable.

Concernant les dossiers d'octobre 2009, nous pouvons citer à titre d'exemple, le cas d'une requérante occupant avec sa fille majeure un type 5 en parc privé : il y a une volonté de décohabitation de la part de la fille, par conséquent, la mère ne peut plus payer le loyer seule et le logement devient inadapté à la composition familiale. Le projet de décohabitation sera donc pris en compte dans le recours DALO.

c. Appréciation de la minorité par la Commission de Médiation.

Pour la Commission de Médiation, la minorité est un critère important. En effet, l'UDAF relève dans toutes ses fiches d'analyse (et non pas seulement celles qui concernent des ménages habitant des logements non décents ou suroccupés) le nombre d'enfants, leur âge, leur sexe, un handicap éventuel et le fait de savoir s'ils sont à la charge du demandeur ou non. Le critère « à charge » est également apprécié par la Commission de Médiation pour caractériser la situation future du demandeur, la fiche ministérielle prévoyant ce renseignement. Lorsqu'il s'agit d'enfants mineurs, la Commission de Médiation apprécie aussi s'ils ont plus ou moins de 7 ans. Cette référence à l'âge de « 7 ans » est propre à l'UDAF et à la Commission de Médiation des Bouches du Rhône. En effet, une jurisprudence de la Commission de Médiation s'est peu à peu construite, en lien avec les problématiques locales de l'habitat et la doctrine nationale qui elle aussi se structure peu à peu. D'après cette jurisprudence sur la notion d'inadaptation au logement, l'âge des 7 ans est vu comme « l'âge de raison » et constitue un élément d'évaluation de la situation d'urgence. Il permet

d'évaluer les opportunités de maintien dans les lieux. Enfin, la prise en compte de cette référence permet une forme d'équité dans les recours concernant la catégorie de priorité n°1.

Mais avec la nouvelle fiche élaborée par l'UDAF, l'appréciation est moins évidente : l'âge, le sexe, le handicap éventuel et le fait de savoir si les enfants sont à charge ou non sont des critères qui ont disparu de ces fiches. L'exposé synthétique de la situation peut donner quelques éléments supplémentaires mais la lecture est moins évidente qu'avant. On peut donc dorénavant apprécier la minorité et le nombre d'enfants composant le foyer mais on ne sait plus s'ils sont à charge et s'ils ont plus ou moins de 7 ans, ni même si un handicap porte sur eux ou sur le demandeur.

B) Recours hébergement

1) Appréciation de la présence régulière sur le territoire ?

La liste indicative des documents à fournir dressée par la commission de médiation mentionne seulement que le demandeur d'une offre d'hébergement doit produire les justificatifs d'identité pour chaque membre majeur du ménage (carte d'identité, carte de résident ou passeport). La production des documents attestant d'une présence régulière sur le territoire français n'est pas exigée.

2) Prise en compte des démarches précédemment effectuées

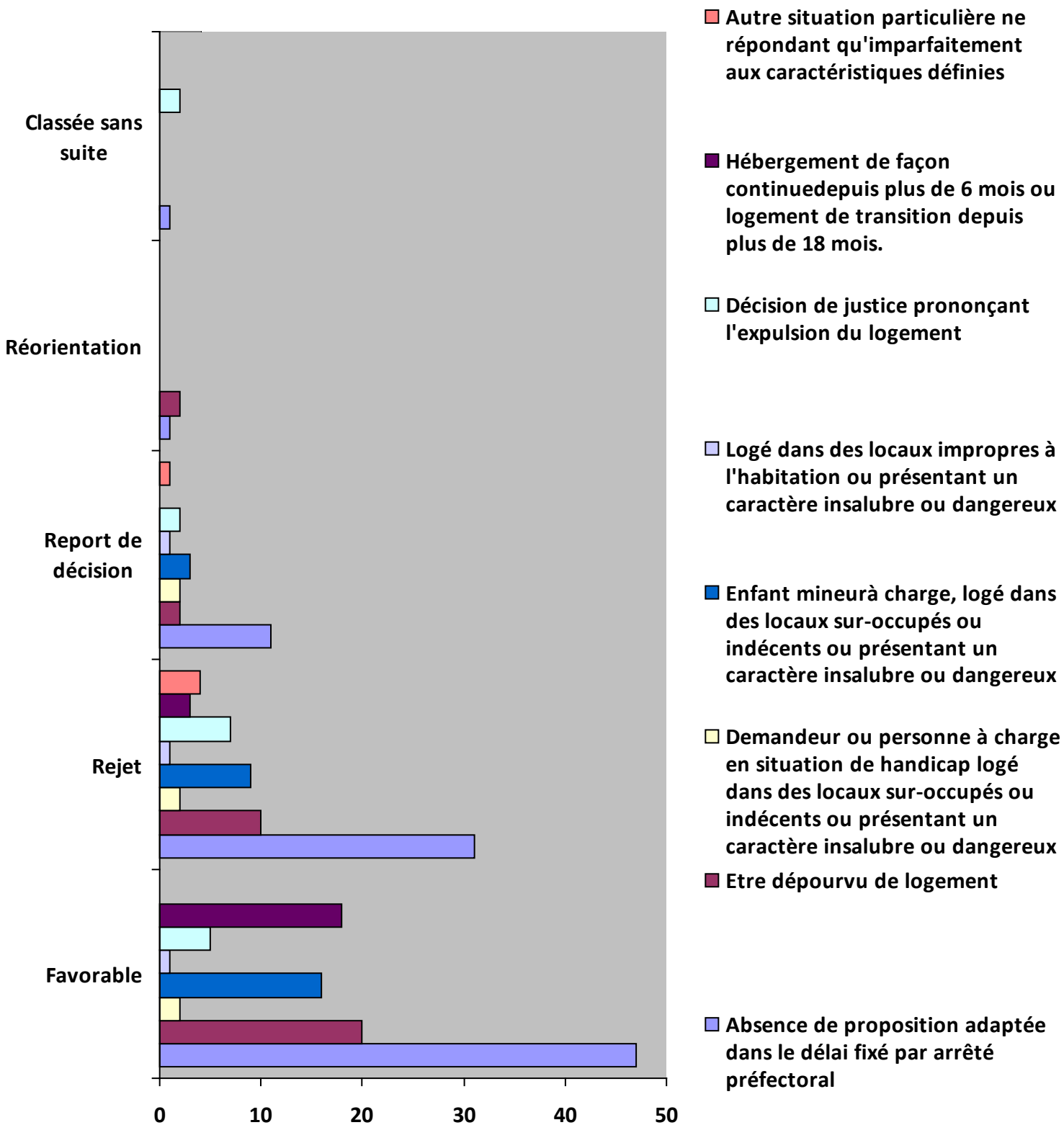
Il est nécessaire d'avoir fait une démarche de demande d'hébergement pour accéder à la procédure Dalo. Tout demandeur d'hébergement doit fournir d'une part des attestations d'hébergement ou de domiciliation, d'autre part, des justificatifs de recherche d'hébergement tels qu'attestation de dépôt d'une demande d'hébergement.

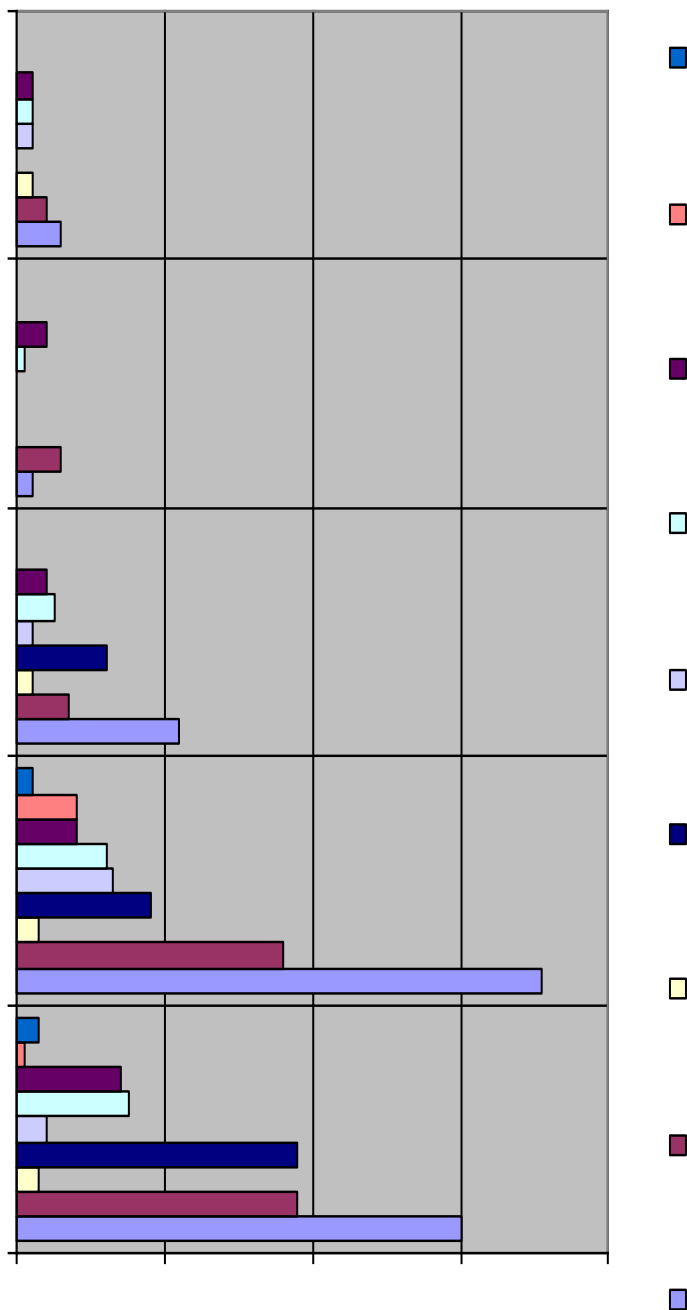
Cependant, la commission ne rejette pas systématiquement les dossiers incomplets et déclenchera une enquête sociale dans le cas par exemple d'une personne hébergée dans son véhicule qui n'a fait aucune demande d'hébergement.

**VI. APPRECIATION DES CONDITIONS DE LOGEMENT DU
DEMANDEUR**

PRESENTATION DE L'ECHANTILLON DES DECISIONS DE LA COMMISSION DE MEDIATION DES
BOUCHES DU RHONE DE MARS ET OCTOBRE 2009

Décisions de la Commission de Médiation du 5 Mars 2009





Globalement, la catégorie de priorité la plus représentée est celle de « l'absence de proposition adaptée dans le délai fixé par arrêté préfectoral », suivi par la catégorie « dépourvu de logement », puis celle des « demandeurs mal logés » avec une sur-représentation de la catégorie « enfant mineur à charge, logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ». Attention, ce schéma n'est pas représentatif du nombre de dossiers total, en effet, un dossier peut présenter plusieurs catégories de priorité, ici, il s'agit de voir d'emblée les catégories de priorité les

plus revendiquées par les demandeurs. Le nombre total de dossiers examinés, pour Mars et Octobre 2009 est de 508, dont 227 ont eu une issue favorable, 195 ont fait l'objet d'un rejet, 53 ont été reportés à une décision ultérieure, 15 ont été réorientés et enfin 14 ont été classés sans suite.

Remarque : Pour la rubrique « éléments de statistiques », l'addition des nombres donnés pour chaque catégorie de priorité n'est pas représentative du nombre total de dossiers puisque un dossier peut cumuler plusieurs catégories de priorité à lui seul.

1) Absence de proposition adaptée à la demande dans le délai

1-1- Eléments de statistiques :

Pour le mois de mars 2009 :

Décisions favorables : sur une base de 157 dossiers traités, 79 donnent lieu à des décisions favorables, dont 47 invoquent l'absence de proposition dans le délai fixé par arrêté préfectoral.

Décisions de rejet : sur une base de 157 dossiers traités, 54 donnent lieu à des décisions de rejet, dont 31 invoquent l'absence de proposition dans le délai fixé par arrêté préfectoral.

Reports de décision : sur une base de 157 dossiers traités, 18 donnent lieu à des reports de décisions, dont 11 invoquent l'absence de proposition dans le délai fixé par arrêté préfectoral.

Décisions de réorientation : sur une base de 157 dossiers, 3 donnent lieu à des décisions de réorientation, dont 1 invoque l'absence de proposition dans le délai fixé par arrêté préfectoral.

Décisions classées sans suite : sur une base de 157 dossiers, 3 donnent lieu à des décisions classées sans suite, dont 1 invoque l'absence de proposition dans le délai fixé par arrêté préfectoral.

Sur 157 dossiers traités il y a donc au total 91 dossiers ayant pour motivation (seule ou non) l'absence de proposition dans le délai fixé par arrêté préfectoral.

Pour le mois d'octobre 2009 :

Décisions favorables : sur une base de 351 dossiers traités, 150 donnent lieu à des décisions favorables dont 80 invoquent une absence de proposition dans le délai fixé par arrêté préfectoral.

Décisions de rejet : sur une base de 351 dossiers traités, 143 donnent lieu à des décisions de rejet dont 71 invoquent une absence de proposition dans le délai fixé par arrêté préfectoral.

Reports de décision : sur une base de 351 dossiers traités, 35 donnent lieu à des reports de décisions, dont 22 invoquent une absence de proposition dans le délai fixé par arrêté préfectoral.

Décisions de réorientation : sur une base de 351 dossiers, 12 donnent lieu à des décisions de réorientation dont 2 invoquent une absence de proposition dans le délai fixé par arrêté préfectoral.

Décisions classées sans suite : sur une base de 351 dossiers, 11 donnent lieu à des décisions classées sans suite dont 6 invoquent l'absence de proposition dans le délai fixé par arrêté préfectoral.

Sur 351 dossiers traités il y a donc au total 181 dossiers ayant pour motivation (seule ou non) une absence de proposition dans le délai fixé par arrêté préfectoral.

1-2- Délai en vigueur

Le délai en vigueur dans le département des Bouches du Rhône a été fixé par arrêté préfectoral en date du 21 décembre 2007 à 30 mois. En effet, c'est au-delà de ces 30 mois que le délai d'attente d'un logement social devient anormalement long.

1-3- Interprétation par la Commission de Médiation de la condition tenant « au délai anormalement long »

Au vu des décisions examinées (mars et octobre 2009) on remarque qu'il ne suffit pas de justifier d'un délai d'attente anormalement long pour que le demandeur soit désigné par la commission de médiation comme ayant une situation prioritaire et urgente.

Ainsi, le « caractère d'urgence et de priorité » n'est pas établi lorsque le demandeur, en délai anormalement long, dispose d'un logement adapté en parc privé et encore plus particulièrement en parc social. De plus, la commission est plus encline à rejeter le recours

lorsque le requérant a déjà refusé une proposition de logement en parc social, mais cela n'est pas systématique.

Plusieurs recours ont ainsi été rejetés par la commission ;

- Le requérant handicapé, déjà logé dans un type 4 du parc social, et ce même s'il est situé au 4^{ème} étage. Dans ce cas, la commission considère que l'obtention d'un logement mieux adapté au handicap du demandeur relève d'une procédure de mutation.

En revanche, une requérante handicapée (malvoyante) logée dans le parc privé avec son enfant est reconnue prioritaire et devant être logée en urgence en rez-de-chaussée au motif du risque de danger encouru par l'enfant.

- Le requérant, logé dans un type 2 en parc privé, mais qui ne présente pas les éléments justificatifs relatifs à l'état et à la situation du logement permettant de statuer plus complètement.

- Le requérant qui loue avec sa femme et ses 3 enfants un type 3 en parc privé mais qui ne justifie pas de l'inadaptation de son logement à la composition familiale.

En revanche, une requérante qui loue un type 3 en parc privé dont on ne connaît pas la superficie, et y vit avec ses 4 enfants a été reconnue prioritaire et devant être logée en urgence.

- La requérante qui loue avec son enfant mineur un type 2 en parc privé et dont les éléments justificatifs joints au dossier ne font pas apparaître que le logement actuellement occupé soit inadapté aux besoins de la famille.

En revanche, un requérant qui loue un type 2 en parc privé dont on ne connaît pas la superficie, et y vit avec ses 3 enfants mineurs, a été reconnu prioritaire et devant être logé en urgence car la typologie du logement est inadaptée aux besoins de la famille.

On peut donc observer que le fait de justifier d'un délai d'attente anormalement long n'aboutit pas systématiquement à une décision favorable, il existe plusieurs facteurs influents qui orientent la décision de la commission de médiation. Le président de la commission de médiation des Bouches du Rhône nous informe à ce titre que la loi utilise le

verbe « pouvoir » et non « devoir » : « peuvent être désignées par la commission comme prioritaires et devant être logées d'urgence les personnes qui n'ont pas reçu de proposition adaptée à leur demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 » ce qui induit que le délai ne suffit pas à caractériser la situation de prioritaire et d'urgente. Ainsi un dossier DALO dont le logement actuel n'établit pas l'inadaptation à la composition du ménage, rend inopérant le recours dès lors qu'il est fondé sur le seul motif du « délai d'attente anormalement long » et ce, même si la condition tenant au délai des 30 mois est bien remplie.

Par ailleurs, pour les ménages réorientés vers une procédure de mutation, on peut relever la difficulté à laquelle ils sont confrontés. En effet, ces mutations posent un réel problème à l'échelle d'un seul bailleur car il s'agit souvent de petits bailleurs gérant un petit parc de logements, dans lequel la procédure de mutation ne pourra se faire dans l'immédiat. Souvent, les ménages sont déjà en attente d'une mutation auprès de leur bailleur depuis un certain délai (jusqu'à 7 ou 8 ans pour certains) et le recours DALO ne leur donne pas suite, les renvoyant à cette procédure. Cependant dans les Bouches du Rhône la commission de médiation prend soin d'alerter, par courrier, le bailleur en question.

Plusieurs pistes ont été avancées pour essayer de remédier aux problèmes liés aux mutations :

Certains membres de la commission de médiation se demandent s'il ne faudrait pas reconnaître prioritaires et urgentes les demandes de mutation afin de mettre les bailleurs face à leurs responsabilités.

De plus, il pourrait être intéressant de voir siéger à la commission de médiation l'Association Régionale des Organismes HLM qui a le pouvoir de diffuser auprès des divers organismes HLM du département les informations, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle car ils sont peu présents et c'est un organisme différent à chaque séance.

Egalement, la principale difficulté semble être l'existence de plusieurs contingents sur un même parc de logements (préfet, maire, 1% logement), pour cela la solution serait de mutualiser ces contingents, ce qui a été acté dans le PDALPD 2010-2014 des Bouches du Rhône.

Enfin, dans une récente décision, le tribunal administratif a reconnu qu'un requérant déjà logé en parc social peut être considéré comme prioritaire et urgent au titre du DALO. Cette décision pourra peut-être permettre de reconsidérer la situation de ces ménages. Selon le Président du tribunal administratif, il n'appartient pas à la commission de médiation de gérer ces demandes de mutations. La loi n'exclut pas les personnes déjà logées dans le parc public, il ne revient donc pas à la CDM de renvoyer ces demandes aux bailleurs. En agissant ainsi, elle crée un filtre parmi les demandeurs. Ainsi, il est clairement établi que si la commission réitère cette pratique et si un recours est formé, sa décision sera de nouveau annulée. A Aubagne, par exemple, cette question des mutations a été, à juste titre, pris en charge par la collectivité, qui organise des réunions dites de bonnes pratiques avec les bailleurs du pays d'Aubagne, au sein desquelles les demandes de mutations sont examinées et les dossiers y sont croisés.

1-4- Appréciation du caractère adapté ou non de la proposition faite par l'UDAF mais aussi par les bailleurs antérieurement.

Les propositions de logement antérieures :

L'UDAF n'apprécie pas les propositions qui auraient pu être faites par d'éventuels bailleurs auparavant, elle les cite simplement. De plus, même lorsqu'une proposition a été faite par le bailleur au demandeur mais que celui-ci la refuse pour une raison ou une autre, l'UDAF le cite mais ne le juge pas.

Pour exemple un requérant louant avec sa femme et ses 5 enfants mineurs un type 3 (73m²) en parc privé a refusé des propositions de logement faites par la préfecture au motif de non satisfaction de la superficie. Les détails des propositions faites ne sont pas mentionnés et la Commission a donné une suite favorable à ce recours. Cependant, les démarches de recherche d'un logement social faisant partie des pièces justificatives du dossier DALO, l'UDAF procède à vérification et fait un appel de pièces si besoin est ou même diligente une enquête sociale.

Les propositions de logement émises par l'UDAF dans la fiche de synthèse :

Les propositions de l'UDAF semblent adaptées quant à la typologie des logements proposés. Cependant, les propositions de logement faites dans les fiches de synthèse par l'UDAF sont théoriques : elles se fixent sur les besoins du ménage. En d'autres termes, l'UDAF ne

raisonne pas en fonction des réponses existantes sur la commune ou le département, la seule précision apportée est tout de même une localisation au niveau de la commune.

Ainsi, on peut voir que dans un dossier que l'UDAF a pu proposer un type 3 à 202 € pour un demandeur ayant comme ressources plus de 600 € mensuels.

Quels sont donc les critères de l'UDAF pour apprécier le loyer maximum ?

« Conformément aux orientations nationales, la Commission de Médiation des Bouches du Rhône a souhaité se donner des critères permettant d'évaluer le degré d'urgence des ménages placés en catégorie 1 (délai anormalement long). La mesure du taux d'effort des ménages est apparue comme un critère pertinent.

Cependant, il s'avère que des modes de calcul différents peuvent conduire à des taux d'effort variant du simple au double.

« Il a donc été décidé d'examiner la pertinence du critère de « reste à vivre ».(...) En effet, un taux d'effort peut apparaître « correct » alors que le reste à vivre demeure très insuffisant ».⁶

Ainsi, le mode de calcul retenu par le secrétariat de la commission de médiation est le suivant : $(\text{Ressources} - (\text{loyer charges comprises} - \text{aide au logement}) / 30$.

Le résultat doit être supérieur au seuil de 7,62 € par jour + 2,9€ par jour et par personne supplémentaire (seuil FSL retenu); à défaut le ménage est déclaré prioritaire et urgent.

Effectivement, le taux d'effort ne renseigne qu'un pourcentage, $(\text{loyer} - \text{aide au logement}) / \text{ressources} \times 100$, qui peut apparaître correct alors que le reste à vivre demeure très insuffisant. »

Le critère de reste à vivre apparaît donc plus pertinent pour mesurer la situation financière réelle du ménage et ses difficultés à faire face aux dépenses courantes.

2) Demandeur dépourvu de logement

2-1- Eléments de statistiques :

Pour le mois de mars :

Décisions favorables : Sur une base de 157 dossiers traités, 79 donnent lieu à des décisions favorables dont 20 invoquent « être dépourvu de logement ».

⁶ Document de travail Commission de Médiation des Bouches du Rhône Critères d'évaluation des dossiers.

Décisions de rejet : sur une base de 157 dossiers traités, 54 donnent lieu à des décisions de rejet dont 10 invoquent « être dépourvu de logement ».

Reports de décision : sur une base de 157 dossiers traités, 18 donnent lieu à des reports de décisions dont 2 invoquent « être dépourvu de logement ».

Décisions de réorientation : sur une base de 157 dossiers, 3 donnent lieu à des décisions de réorientation dont 2 invoquent « être dépourvu de logement ».

Décisions classées sans suite : sur une base de 157 dossiers, 3 donnent lieu à des décisions classées sans suite et aucune n'invoque « être dépourvu de logement ».

Sur 157 dossiers traités il y a donc au total 34 dossiers ayant pour motivation (seule ou non) « être dépourvu de logement ».

Pour le mois d'octobre :

Décisions favorables : Sur une base de 351 dossiers traités, 150 donnent lieu à des décisions favorables dont 38 invoquent « être dépourvu de logement ».

Décisions de rejet : sur une base de 351 dossiers traités, 143 donnent lieu à des décisions de rejet dont 35 invoquent « être dépourvu de logement ».

Reports de décision : sur une base de 351 dossiers traités, 35 donnent lieu à des reports de décisions dont 6 invoquent « être dépourvu de logement ».

Décisions de réorientation : sur une base de 351 dossiers, 12 donnent lieu à des décisions de réorientation dont 5 invoquent « être dépourvu de logement ».

Décisions classées sans suite : sur une base de 351 dossiers, 11 donnent lieu à des décisions classées sans suite et n'invoque « être dépourvu de logement ».

Sur 351 dossiers traités il y a donc au total 84 dossiers ayant pour motivation (seule ou non) « être dépourvu de logement ».

2-2- Au sens strict

Le critère « être dépourvu de logement » est souvent associé à d'autres catégories comme l'absence de proposition adaptée dans le délai fixé par arrêté préfectoral, ou encore hébergement de façon continue depuis plus 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois.

On peut observer que selon la commission le seul critère « être dépourvu de logement » ne recouvre pas uniquement les cas de demandeurs vivant sans domicile fixe ou sans hébergement ou logement quel qu'il soit. Ainsi, la commission considère des demandeurs

comme étant dépourvus de logement lorsque ceux-ci sont en foyer d'accueil (il en est ainsi d'une requérante accueillie dans un foyer régi par une association) ou logés dans divers hôtels meublés suite à l'incendie de leur logement, ou logés dans une caravane, dans une voiture, dans un cabanon voire même hébergés par des tiers...En revanche, la commission rejette dès lors que l'hébergeant est tenu par l'obligation alimentaire.

Il y a donc très peu de dossiers de demandeurs que l'on pourrait considérer, à défaut, comme étant dépourvus de logement au sens strict, seuls un dossier pour mars 2009, il s'agit d'une SDF et un dossier en octobre 2009 concernant un requérant qui dort dans la rue.

2-3- Demandeur dépourvu de logement mais hébergé chez des tiers

Il est impératif d'opérer une distinction parmi les tiers, il y a ceux qui sont débiteurs d'une obligation alimentaire et ceux qui ne le sont pas. Cette distinction est d'autant plus importante qu'elle a un rôle déterminant à jouer dans l'issue du recours.

Tout d'abord, qu'est-ce que l'obligation alimentaire ?

Lorsqu'une personne se trouve en situation de détresse financière, la loi prévoit que le premier réseau de solidarité qui doit jouer est celui de l'entraide familiale. Les membres d'une famille ont ainsi l'obligation d'aider celui d'entre eux qui est en détresse, c'est le principe de l'obligation alimentaire. Cette obligation alimentaire doit toujours être proportionnelle à la fois aux ressources de celui qui la verse (débituer) et aux besoins de celui qui la reçoit (créancier).

Le principe est qu'il existe une obligation alimentaire dans les rapports suivants : (article 203 ; 205 ; 206 ; 214 ; 342 ; 367 du code civil)

- ✓ Père et mère envers leurs enfants
- ✓ Enfants envers père, mère et autres ascendants
- ✓ Entre époux
- ✓ Gendre et belle-fille envers leurs beaux parents (le lien subsiste après le décès de l'un des époux si un enfant issu de cette union est toujours vivant)
- ✓ Père envers enfant naturel
- ✓ Adoptant envers l'adopté et inversement

« D'une manière générale, on relève une proportion importante et en augmentation des recours formulés par des ménages dépourvus de logement. A noter que ces ménages sont

pour la plupart déjà demandeurs d'un logement social et disposent d'un Numéro Unique Départemental. Cependant et pour la plupart, les demandes ont été effectuées depuis moins de 12 mois. En effet, seuls 30% d'entre eux justifient d'une attente sous un Numéro Unique Départemental depuis un délai anormalement long. »⁷

Hébergé chez des tiers non soumis à l'obligation alimentaire :

« Les hébergements chez des tiers non familiaux ou non soumis à l'obligation alimentaire semblent majoritaires. Une fraction importante des recours semble constituer « un nouveau public » peu ou pas suivi par les services sociaux et souvent extrêmement précarisées. »⁸

Globalement, la commission de médiation retient comme « dépourvu de logement » un demandeur qui est hébergé par des tiers non soumis à l'obligation alimentaire.

Ainsi, la commission estime que le demandeur est dépourvu de logement, lorsque :

- La requérante (enceinte et avec 1 enfant mineur à charge) est hébergée par sa sœur dans un type 2 en parc social, sœur qui elle-même a 4 enfants à charge et une autre sœur à charge. La requérante justifie d'un délai d'attente anormalement long.
- Un couple et ses deux enfants mineurs sont hébergés chez un tiers à titre gratuit en parc privé et justifient d'un délai d'attente anormalement long (72 mois).
- Un couple et leur enfant quittent leur studio insalubre pour être hébergés chez la sœur de madame et justifient d'un délai d'attente anormalement long.
- Le requérant handicapé, hébergé chez un tiers non familial également handicapé. De plus, la cohabitation est très conflictuelle et il ne peut exercer son droit de garde alternée de ses deux enfants qui lui a été accordé.

Ces quatre cas ont été reconnus comme prioritaires et urgents par la commission de médiation, en revanche, elle ne reconnaît pas les demandeurs comme prioritaires et urgents dans les cas suivants :

⁷ UDAF 13 – Secrétariat de la commission départementale de médiation – Bilan annuel 2009

⁸ Idem.

- Le requérant qui est hébergé par sa sœur mais qui ne répond pas à l'appel de pièces complémentaires demandé par le secrétariat de la commission et qui de plus, ne justifie pas d'un délai d'attente anormalement long.
- Le requérant, à la retraite, qui est hébergé chez un tiers mais qui ne fournit pas, malgré les appels de pièces, son bail d'hébergement.

Hébergé chez des tiers soumis à l'obligation alimentaire :

Le département des Bouches du Rhône est un des départements en France qui prend le plus en compte la notion d'obligation alimentaire, mais cette notion reste complexe.

Parmi les personnes dépourvues de logement, un sous-ensemble est constitué des personnes hébergées chez des tiers. Le décret du 28 novembre 2007 prescrit que la commission de médiation doit prendre en compte le cas échéant l'obligation alimentaire pouvant peser sur l'hébergeant.

Pour ce faire, l'UDAF et la Commission de Médiation des Bouches du Rhône ont construit une jurisprudence locale qui évalue l'adaptation des conditions d'hébergement. Dans cette hypothèse, il convient de vérifier si les locaux servant au logement ou à l'hébergement du requérant présentent des caractéristiques adaptées tant au logement de l'occupant principal (lui-même, son conjoint et ses enfants encore à charge) qu'à celui du requérant. Autrement dit, l'UDAF et la commission de médiation recherchent si l'hébergement du bénéficiaire de l'obligation d'aliments n'aurait pas pour conséquence une sur-occupation du logement ou des conditions inadmissibles sur le plan social. En effet, la commission de médiation retient trois facteurs influents :

- La durée d'hébergement
- La composition des familles de l'hébergeant et de l'hébergé
- L'éventualité de situations conflictuelles

Ainsi, la Commission de Médiation retient la notion d'obligation alimentaire lorsque :

- La requérante et son enfant sont hébergés chez la mère de celle-ci bien qu'elles entretiennent des rapports conflictuels.
- Le requérant et sa femme qui sont hébergés par les parents de monsieur, bien qu'ils justifient d'un délai d'attente anormalement long.

- La requérante, qui, suite à une séparation avec son compagnon, est revenue vivre au domicile de sa mère depuis 6 mois et qui ne justifie d'aucune démarche de recherche de logement.

En revanche, la Commission de Médiation ne retient pas la notion d'obligation alimentaire pour :

- La requérante et ses 5 enfants vivant chez la mère de madame, locataire d'un type 3 de 68m² situé en parc social et justifiant d'un délai d'attente d'un logement social depuis un délai anormalement long.
- La requérante qui est hébergée avec sa fille chez son fils dans un appartement de type 2 et qui a refusé une proposition de logement faite par un bailleur social (logement situé à Aubagne alors que la requérante souhaite être logée sur Marseille).
- Le couple et leur enfant de 4 ans, hébergés par le père de monsieur, dans un appartement de type 1 en parc social. Selon la copie du bail cela entraîne une sur occupation avérée du logement conformément aux normes en vigueur.
- Le couple qui est hébergé chez les parents de madame dans un appartement de type 4, et, qui, suite à des querelles familiales a entraîné la mise à la porte de monsieur, qui dort, depuis, dans sa voiture. Madame, quant à elle, vit toujours chez ses parents. Le couple justifie d'un délai d'attente anormalement long (32 mois).
- Le requérant, sa femme et leurs 5 enfants qui sont hébergés chez leur fille dans un studio de 16 m².
- La requérante et ses trois enfants qui sont hébergés chez la mère de celle-ci en parc social. Madame entretient des rapports extrêmement conflictuels avec sa mère qui refuse de lui communiquer les pièces complémentaires à son dossier. De plus, madame dédommage sa mère d'une indemnité d'occupation dont le seul retard entraîne la mise à la porte régulière de madame et de ses enfants qui se réfugient chez des amis. Madame justifie d'un délai d'attente anormalement long.
- La requérante enceinte avec un enfant à charge qui est hébergée par sa grand-mère dans un logement en parc social. Elle justifie d'un délai d'attente anormalement long (39 mois).

3) Demandeur mal-logé

Cette rubrique recouvre les situations d'insalubrité, de non-décence ou de locaux impropres à l'habitation qui constituent les motifs les plus fréquents de saisine de la Commission de médiation des Bouches-du-Rhône (27 % des recours en 2010, entre 25 et 30 % dès l'origine). Toutefois, ces situations sont généralement associées à d'autres critères de priorité dont l'attente d'un logement social depuis un délai anormalement long.

3-1- Eléments de statistiques

Pour le mois de mars :

Décisions favorables : Sur une base de 157 dossiers traités, 79 donnent lieu à des décisions favorables dont 19 invoquent un demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux mais également demandeur logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Décisions de rejet : sur une base de 157 dossiers traités, 54 donnent lieu à des décisions de rejet dont 11 invoquent un demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux mais également demandeur logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Reports de décision : sur une base de 157 dossiers traités, 18 donnent lieu à des reports de décisions dont 10 invoquent un demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux mais également demandeur logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Décisions de réorientation : sur une base de 157 dossiers, 3 donnent lieu à des décisions de réorientation et aucune n'invoque un demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux mais également demandeur logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Décisions classées sans suite : sur une base de 157 dossiers, 3 donnent lieu à des décisions classées sans suite dont 1 invoque un demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou

présentant un caractère insalubre ou dangereux mais également demandeur logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Sur 157 dossiers traités il y a donc au total 42 dossiers ayant pour motivation (seule ou non) un demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux mais également demandeur logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Pour le mois d'octobre :

Décisions favorables : Sur une base de 351 dossiers traités, 150 donnent lieu à des décisions favorables dont 38 invoquent un demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux mais également demandeur logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Décisions de rejet : sur une base de 351 dossiers traités, 143 donnent lieu à des décisions de rejet dont 31 invoquent un demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux mais également demandeur logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Reports de décision : sur une base de 351 dossiers traités, 35 donnent lieu à des reports de décisions dont 15 invoquent un demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux mais également demandeur logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Décisions de réorientation : sur une base de 351 dossiers, 12 donnent lieu à des décisions de réorientation et aucune n'invoque un demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux mais également demandeur logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Décisions classées sans suite : sur une base de 351 dossiers, 11 donnent lieu à des décisions classées sans suite dont 4 invoquent un demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou

présentant un caractère insalubre ou dangereux mais également demandeur logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Sur 351 dossiers traités il y a donc au total 88 dossiers ayant pour motivation (seule ou non) un demandeur ou personne à charge en situation de handicap ou enfant mineur à charge logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux mais également demandeur logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

3-2- Locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

La mise en œuvre du DALO vis-à-vis des problématiques de l'habitat indigne et de l'indécence peut créer un risque d'effet pervers, car s'il s'avère essentiel de traiter les personnes, il faut également traiter le logement. Aujourd'hui, rien n'est plus rentable que le marché du mal logement, et laisser sur le marché un tel bien serait entretenir le phénomène. Concernant les Bouches du Rhône, le président de la commission de médiation indique que dès lors qu'une issue favorable est donnée à un dossier abordant cette problématique, le souci est qu'il ne revienne pas devant la commission. Pour ce faire, elle prescrit un suivi qui se traduit par un signalement systématique aux services de la CAF et SCHS selon les cas. De plus, le président de la commission de médiation répond sur la question de la mobilisation des outils du droit commun en affirmant que dès lors qu'une injonction de travaux a été prononcée à l'égard d'un bailleur, il s'assure de l'effectivité de ces travaux avant de se prononcer.

Très peu de dossiers ont été présentés à l'UDAF et à la Commission de Médiation portant le motif : « logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ». En effet sur les 157 dossiers traités en mars 2009 seuls 3 ont été présentés sur ce motif, dont un dossier reconnu prioritaire et urgent mais qui en réalité ne relevait pas de ce motif (il s'agissait de locaux exigus et d'une personne en situation de handicap). Un second dossier a été rejeté car un arrêté d'insalubrité irrémédiable avait été pris et le second reporté à une date ultérieure dans l'attente d'une visite du logement afin de constater les désordres.

On peut donc d'ores et déjà constater qu'il est important pour l'UDAF et la Commission de Médiation des Bouches du Rhône de voir respecter le principe d'usage des voies de droit commun avant de faire appel au DALO dans les situations d'insalubrité.

a) Locaux impropres à l'habitation

Sur le mois de mars 2009, aucun recours n'a été fait sur le motif de locaux impropres à l'habitation. En revanche deux dossiers sur le mois d'octobre correspondent à une situation de locaux impropres à l'habitation. L'article L.1331-22 du code de la santé publique énonce que «Les caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur et autres locaux par nature impropres à l'habitation ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux...» :

- Il en est ainsi d'une requérante de 73 ans qui vit dans un logement de 20 m² situé en parc privé et aménagé dans un garage proprement mais qui manque de ventilation et d'éclairage naturel, de plus, suite à un incendie le logement présente de nombreuses fissures et risque fort de se détériorer très rapidement. Ce dossier a été classé sans suite car une demande de visite de logement a été ordonnée.
- Il en est également ainsi pour la requérante qui vit dans un mobil home en mauvais état et qui a été contrainte, au regard de ces conditions de vie, de confier son enfant mineur à sa fille majeure. Ce recours a fait l'objet d'un report de décision pour permettre une visite du logement par un opérateur agréé afin d'éclairer la situation.

b) Locaux insalubres

Sur les 9 dossiers relevés sur mars et octobre, 5 traitent de locaux insalubres, 2 autres relèvent de l'indécence du logement et 1 concerne un logement manifestement inadapté à la composition familiale.

Ainsi est reconnu comme prioritaire et urgent au titre de l'insalubrité :

- Un couple qui loue des combles aménagés et dénonce une situation de non décence du logement. Le couple a également engagé une procédure concernant l'insalubrité du logement.

- Un requérant qui vit avec sa femme et ses trois filles (dont 2 mineures) dans un type 2 en parc privé. Monsieur a fait un signalement auprès du SCHS, qui a mis en demeure le propriétaire de réaliser des travaux dans l'appartement suite au constat de l'insalubrité de celui-ci. De plus l'appartement présenterait des risques d'exposition au plomb.
- La requérante qui loue avec ses trois enfants mineurs un appartement de type 2 en parc privé et dénonce une situation de non décence de son logement et justifie d'une procédure engagée à cet effet. Il y a eu visite du logement concluant à de nombreux manquements aux normes de décence ainsi qu'à l'inadaptation du logement à la composition familiale. Le SCHS a été informé et, suite à son enquête, s'est engagé à informer le propriétaire sur sa responsabilité à engager des travaux afin de remédier à la situation invoquée.
- La requérante qui est hébergée avec ses 6 enfants dont 4 mineurs en hôtel meublé suite à des expertises et un rapport de péril grave et imminent reconnu sur leur logement (un type 2 en parc privé) et interdisant toute occupation de l'immeuble. La requérante déclare que le bailleur n'aurait rien fait pour la reloger.

Ces quatre exemples attestent bien de la position de la commission de médiation qui n'est pas de se substituer au droit commun. En effet, elle se retrouve parfois à devoir juger des situations complexes et vient en appui du droit commun qui doit s'exercer. Ainsi, outre le caractère insalubre des locaux, d'autres critères viennent se cumuler notamment l'inadaptation du logement à la composition familiale, la sur-occupation, des délais d'attente de logement social anormalement longs. A cela s'ajoute la longueur des procédures de droit commun qui contraste avec le caractère précaire et urgent de la situation.

c) Locaux dangereux

Sous l'appellation « locaux dangereux » on peut entendre « locaux dangereux de par leur usage », qui sont, selon l'article L. 1331-24 du CSP, des locaux habités dans des conditions dangereuses pour la santé ou la sécurité des occupants du fait de leur conditions d'utilisation ou utilisés à d'autres fins. Aucune décision de la commission de médiation en mars et octobre n'a été rendue sur ce point. En revanche la notion de locaux dangereux est

nécessairement induite dans les situations d'insalubrité ce qui renvoie aux situations précédentes.

d) Prise en compte des droits à l'hébergement ou relogement auxquels le demandeur peut prétendre : Articulation entre le dispositif DALO et les procédures propres à la lutte contre l'habitat indigne.

Sur les dossiers relevant des catégories de priorité « logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux », seuls 3 dossiers ont été rejetés car les requérants étaient en train d'utiliser les voies de droit commun et un arrêté d'insalubrité irrémédiable avait déjà été pris. On peut constater que les demandeurs cumulent souvent plusieurs critères de priorité, et que ces derniers présentent des dossiers DALO avant d'avoir eu recours aux voies de droit commun.

Il est en est ainsi, pour une requérante qui loue un appartement de type 3 et qui a fourni dans son dossier des photos de son logement qui font apparaître la présence de moisissures sur les murs, cependant elle ne présente pas de justificatifs de démarches pour remédier à cette situation. Par conséquent la commission reporte la décision à une date ultérieure pour informations complémentaires et préconise une visite du logement pour éclairer la situation sur l'état du logement.

Cela n'est pas explicite dans les décisions de la Commission de Médiation, mais l'on peut déduire que lorsque l'insalubrité est cumulée à d'autres critères de priorité elle n'a pas la priorité dans la décision finale, car à défaut la commission rejeterait pour non utilisation des voies de recours de droit commun. En effet, on ne peut que déduire puisque lors d'une décision favorable la demande est approuvée en bloc qu'il n'y ait qu'un seul ou plusieurs critères de priorité comme cela est souvent le cas.

4) Demandeur menacé d'expulsion sans relogement

4-1- Eléments de statistiques :

Pour le mois de mars :

Décisions favorables : Sur une base de 157 dossiers traités, 79 donnent lieu à des décisions favorables dont 5 invoquent une « Menace d'expulsion ».

Décisions de rejet : sur une base de 157 dossiers traités, 54 donnent lieu à des décisions de rejet dont 7 invoquent une « Menace d'expulsion ».

Reports de décision : sur une base de 157 dossiers traités, 18 donnent lieu à des reports de décisions dont 2 invoquent une « Menace d'expulsion ».

Décisions de réorientation : sur une base de 157 dossiers, 3 donnent lieu à sont des décisions de réorientation et aucune n'invoque « Menace d'expulsion ».

Décisions classées sans suite : sur une base de 157 dossiers, 3 donnent lieu à des décisions classées sans suite dont 2 invoquent une « Menace d'expulsion ».

Sur 157 dossiers traités il y a donc au total 16 dossiers ayant pour motivation « Menace d'expulsion ».

Pour le mois d'octobre :

Décisions favorables : Sur une base de 351 dossiers traités, 150 donnent lieu à des décisions favorables dont 15 invoquent une « Menace d'expulsion ».

Décisions de rejet : sur une base de 351 dossiers traités, 143 donnent lieu à des décisions de rejet dont 12 invoquent une « Menace d'expulsion ».

Reports de décision : sur une base de 351 dossiers traités, 35 donnent lieu à des reports de décisions dont 5 invoquent une « Menace d'expulsion ».

Décisions de réorientation : sur une base de 351 dossiers, 12 donnent lieu à des décisions de réorientation dont un invoque une « Menace d'expulsion ».

Décisions classées sans suite : sur une base de 351 dossiers, 11 donnent lieu à des décisions classées sans suite dont 2 invoquent une « Menace d'expulsion ».

Sur 351 dossiers traités il y a donc au total 35 dossiers ayant pour motivation « Menace d'expulsion ».

4-2- Appréciation de la notion

A titre de remarque, à côté des expulsions pour impayés de loyers, il y a une montée en puissance du contentieux des expulsions suite à un congé pour vente. En effet, la pénurie de logements actuelle fait que le délai imparti pour le relogement ne suffit plus ; le marché local du logement ne permet plus de trouver un toit pour des ménages qui n'avaient pas de projet de déménagement.

Pour l'UDAF comme pour la Commission de Médiation des Bouches du Rhône, la notion de « menace d'expulsion » est prise en compte seulement à compter de la décision de justice prononçant l'expulsion du logement conformément aux textes en vigueur. Cela veut dire que la Commission de Médiation rejette systématiquement les demandes de logement lorsque le demandeur n'a pas fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion. Beaucoup de demandeurs se saisissent du DALO alors qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une décision de justice. La commission de médiation aura tendance à reconnaître prioritaires et urgentes les situations qui font appel au concours de la force publique, et surtout dans lesquelles le demandeur fera preuve de bonne foi. Quand bien même la notion de bonne foi est difficile à appréhender, la mauvaise foi quant à elle, est facile à détecter. Pour exemple, un couple « s'est mis lui-même en situation d'expulsion » : des travaux avaient été ordonnés et les locataires ont refusé d'ouvrir à l'entrepreneur et ont cessé de payer leur loyer...

Le Conseil Général vient en soutien dans ce travail de prévention des expulsions, cela se traduit par la communication des enquêtes d'expulsion à l'UDAF, et ce, dans le cadre d'un partenariat.

Il faut souligner qu'un recours DALO ne suspend pas une procédure d'expulsion, ce que les associations déplorent. Cela souligne aussi le rôle contradictoire du Préfet qui d'un côté s'occupe de la mise en œuvre des expulsions, et d'un autre se doit de reloger les personnes reconnues prioritaires et urgentes pour cause d'expulsion.

Ainsi, la Commission reconnaît comme prioritaire et devant être logé en urgence sur le motif « Décision de Justice prononçant l'expulsion du logement », les situations suivantes :

- En instance de divorce, un couple qui louait un appartement de type 3 en parc privé avec leur enfant mineur. Une ordonnance de référé rendue par le Tribunal d'Instance de Marseille le 27 juin 2008 ordonne l'expulsion du couple au motif d'une dette locative. Un commandement de quitter les lieux leur a été signifié le 07/07/2008 ainsi qu'une convocation à la direction générale de la police nationale pour le 24/10/2008.
- Le couple locataire d'un appartement situé en parc privé et héberge leur fille de 30 ans, divorcée et leur petite fille. Le bailleur a notifié à la famille un congé pour vente en février 2007 prenant effet en septembre 2007. Un jugement prononcé le 29 avril 2008 ordonnait l'expulsion effective au 01/10/2008. La famille se trouve donc occupant sans droit ni titre.

En revanche, la commission ne retient pas au motif d'une « Décision de Justice prononçant l'expulsion du logement », les recours suivants :

- La requérante qui loue avec ses deux enfants mineurs un appartement en parc privé et se déclare en situation d'expulsion au motif d'une dette locative et joint à ce titre la copie de l'assignation au fond devant le Tribunal qui lui a été signifiée par voie d'huissier pour le 07/07/2008.
- La requérante qui loue seule avec son enfant mineur un type 3 en parc privé, son concubin étant incarcéré, et est confrontée à son bailleur qui souhaite reprendre son logement pour l'occuper lui-même. Ce dernier lui aurait notifié que le bail ne serait pas renouvelé. Aucun élément ne figure au dossier. Compte tenu de ses revenus, elle dit avoir eu quelques soucis pour s'acquitter des montants du loyer. La commission rejette cette demande au motif qu'en l'état actuel de la procédure de reprise du logement par le bailleur, le demandeur n'a pas fait l'objet d'un jugement d'expulsion.
- Le couple qui loue un appartement de type 4 en parc privé et est confronté à son propriétaire qui lui notifie au 01/01/2008 par voie d'huissier un congé pour vente à la date d'expiration du bail, soit au 31/01/2009. Rejet de la commission car en l'état actuel de la procédure de reprise du logement pour vente, le demandeur n'a pas fait à ce jour, l'objet d'un jugement d'expulsion.

On peut donc observer que la Commission de Médiation des Bouches du Rhône applique scrupuleusement les textes pour ne retenir l'expulsion qu'à partir du moment où le demandeur justifie d'une décision de justice. Malgré la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent des ménages expulsés, l'issue finale n'en est pas plus sûre. En effet, il y a un risque que le public d'expulsés pour dette de loyer reste « au fond du panier » malgré le caractère prioritaire et urgent de leur situation compte tenu surtout du fait que les bailleurs sont méfiants et les refusent dans la majorité des cas. Pour cela, une solution pourrait être le bail glissant qui leur permettrait de faire leurs preuves.

5) Demandeur hébergé ou logé temporairement

5-1- Eléments de statistiques

Pour le mois de mars :

Décisions favorables : Sur une base de 157 dossiers traités, 79 donnent lieu à des décisions favorables dont 18 invoquent un «Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois».

Décisions de rejet : sur une base de 157 dossiers traités, 54 donnent lieu à sont des décisions de rejet dont 3 invoquent un «Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois».

Reports de décision : sur une base de 157 dossiers traités, 18 donnent lieu à des reports de décisions dont aucune n'invoque un «Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois. »

Décisions de réorientation : sur une base de 157 dossiers, 3 donnent lieu à des décisions de réorientation et aucune n'invoque un «Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois».

Décisions classées sans suite : sur une base de 157 dossiers, 3 donnent lieu à des décisions classées sans suite et aucune ne porte sur le motif «Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois».

Sur 157 dossiers traités il y a donc au total 21 dossiers ayant pour motivation «Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois».

Pour le mois d'octobre :

Décisions favorables : Sur une base de 351 dossiers traités, 150 donnent lieu à des décisions favorables dont 14 invoquent un «Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois».

Décisions de rejet : sur une base de 351 dossiers traités, 143 donnent lieu à des décisions de rejet dont 8 invoquent un «Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois».

Reports de décision : sur une base de 351 dossiers traités, 35 donnent lieu à des reports de décisions dont 4 invoquent un «Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois. »

Décisions de réorientation : sur une base de 351 dossiers, 12 donnent lieu à des décisions de réorientation dont 4 invoquent un «Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois».

Décisions classées sans suite : sur une base de 351 dossiers, 11 donnent lieu à des décisions classées sans suite dont 2 sur le motif « Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois ».

Sur 351 dossiers traités il y a donc au total 34 dossiers ayant pour motivation « Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois ».

5-2- Evaluation de la capacité d'autonomie de la personne.

Dans les dossiers ayant pour motif « Hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois », aucun ne fait référence littérairement à la notion d'autonomie de la personne, mais cela est systématiquement pris en compte pour rendre la décision. Seul un dossier évoque la notion d'évaluation d'autonomie du demandeur : il s'agit d'une demande où l'objet de départ était le logement, et qui a été réorientée en hébergement pour motif d'une insuffisance financière du demandeur pour régler le loyer d'une manière autonome.

Ainsi, les solutions apportées au demandeur ne vont pas nécessairement dépendre de la structure d'hébergement dans laquelle il se trouve mais vont plutôt dépendre, au titre d'un examen individuel, de la capacité du requérant à assurer son loyer, et de sa capacité à s'autogérer.

Pour exemple, une requérante divorcée ayant à sa charge ses trois enfants mineurs dans un appartement dépendant d'un foyer et n'ayant aucun revenu (en possession d'un récépissé de titre de séjour, elle n'a pas l'autorisation de travailler et de ce fait, la CAF ne lui verse aucune prestation) ; compte tenu de sa situation financière et administrative, la commission opte pour un maintien en CHRS. En revanche, la commission préférera une réorientation vers un logement de transition pour une requérante qui loue une chambre d'hôtel avec ses deux enfants mineurs et qui a de faibles ressources.

De plus, environ un dossier sur 4 préconise un accompagnement social plus ou moins spécialisé en raison des difficultés économiques et sociales du demandeur.

A titre d'exemple, l'accompagnement social est de rigueur pour un requérant, réfugié politique, qui est hébergé avec sa femme et sa fille mineure dans un Foyer de Réfugiés. Mme présente des troubles psychiatriques liés au vécu de violences dans son pays. M. a obtenu le

statut de réfugié politique mettant fin à son hébergement Plusieurs mises en demeure ont été prononcées et finalement, l'expulsion a été ordonnée sans délai mais il semble qu'elle n'ait pas été mise en exécution. La commission de médiation a déclaré Monsieur comme étant prioritaire et urgent dans l'attribution d'un logement et préconise un accompagnement social.

5-3- Structure d'hébergement / Logement de transition / Logement-foyer.

Les demandes portées devant la commission sur le motif « hébergement de façon continue depuis plus de six mois ou logement de transition depuis plus de 18 mois » dépassent largement, pour la plupart les délais en vigueur. On relève pour de l'hébergement des délais dépassant les 22 mois, et pour le logement de transition jusqu'à 44 mois.

La Commission de Médiation procède à une appréciation stricte du critère de priorité : ainsi, elle rejette la demande dès lors que les 6 ou 18 mois prévus pour cette catégorie de priorité ne sont pas écoulés. Il en est ainsi de la requérante qui est hébergée par API Provence, foyer de type logement de transition du 16 juin 2008 au 11 décembre 2008, soit, une durée de 6 mois. La commission rejette puisque le demandeur peut encore bénéficier de ce logement de transition pendant encore 9 mois.

A titre de précision, le dossier du demandeur, instruit par l'UDAF, renseigne toujours, dans les faits, sur le type de structure qui héberge ou loge ce dernier.

6) Logements non décents ou sur occupés

De manière générale, pour le mois de Mars cela concerne 39 dossiers sur 157 et pour le mois d'octobre 2009, 89 dossiers sur 351, ce qui fait un total de 128 dossiers sur 508.

a. Situation du demandeur

On entend par situation du demandeur, soit le fait que celui-ci ou une personne à sa charge soit en situation de handicap, soit le fait qu'il ait un enfant mineur au moins à charge. Globalement, la proportion de dossiers invoquant des enfants à charge est beaucoup plus importante que celle relative aux situations de handicap.

Le caractère du handicap ou de l'enfant mineur à charge est un élément influant sur le choix du motif et sur l'issue de la décision de la Commission de Médiation.

b. Caractéristiques du logement

Quelle que soit la situation du demandeur, cette catégorie vise les requérants logés dans des locaux sur-occupés, indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

- Logement présentant un risque pour la santé ou la sécurité.

Cette catégorie est assimilée aux situations d'insalubrité. La logique est la même que celle expliquée plus haut, à savoir, des procédures spécifiques existent pour ces situations qui doivent être mobilisées avant tout recours DALO. Ainsi, l'UDAF et la Commission de Médiation préconisent souvent une visite du logement, d'où le report de certaines décisions. Ainsi, on entre bien dans une logique d'articulation entre DALO et procédures de lutte contre l'habitat indigne, le recours consistant en un signalement de la situation transmis aux autorités compétentes. Il en est ainsi de la requérante locataire d'un type 2 en parc privé dont le logement présenterait des caractéristiques d'indécence voire d'insalubrité du fait de prises d'eau en toiture. Madame invoquait la catégorie « enfant mineur à charge, logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux » tout en justifiant d'un délai d'attente anormalement long mais n'avait fourni aucun justificatif de cette situation ni de démarches effectuées auprès de son bailleur ou des organismes compétents. La commission retient son dossier comme prioritaire et urgent et le transmet au service communal d'hygiène et de santé de la ville de Marseille.

De plus, ces situations sont souvent couplées avec de la sur occupation, c'est pourquoi des cas d'insalubrité sont reconnus prioritaires et urgent par la commission. Dans cette hypothèse, la commission reconnaît-elle l'insalubrité, influencée par la présence d'enfants mineurs ou d'handicapés ou alors se fonde-t-elle sur le critère de sur occupation ?

Il en est ainsi du requérant qui loue un appartement de type 1 d'une superficie de 18 m² en parc privé avec son épouse et son enfant mineur. L'appartement est sur occupé, indécents et insalubre. Suite à un signalement auprès du SCHS, une mise en demeure a été adressée au bailleur pour qu'il réalise les travaux. Son dossier a été reconnu prioritaire et urgent.

- Logement sans éléments d'équipement et de confort

Cette catégorie aborde les situations d'indécence. On remarque une confusion récurrente quant aux termes employés. En effet, les demandeurs forment souvent des dossiers sur la base de l'indécence alors qu'il s'agit d'insalubrité et vice versa. La distinction est d'autant plus importante que la responsabilité n'est pas la même. En cas d'insalubrité, la

responsabilité est celle du bailleur qui doit reloger obligatoirement le locataire et en cas d'indécence, il y a une responsabilité du bailleur uniquement en termes de travaux. Il revient à l'UDAF et à la commission de requalifier les situations. Pour cela, ils appliquent strictement les textes.

Pour exemple, un couple loue un appartement à un bailleur privé dans un immeuble qu'un arrêté préfectoral a frappé d'insalubrité irrémédiable, avec interdiction d'habiter. La commission rejette la demande car en l'état actuel du dossier le relogement du demandeur relève de la responsabilité du propriétaire et en cas de défaillance de celui-ci, la charge du relogement incombe à la commune ou à l'Etat avec recouvrement des sommes afférentes auprès du propriétaire.

Le requérant loue avec son épouse et ses trois filles dont une mineure un appartement dans le parc social. Il déclare quelques manquements aux normes de décence en vigueur. La commission rejette sur le motif que la solution des problèmes de non décence invoqués relève d'une intervention du bailleur.

- Logement sur occupé

Le caractère de sur-occupation l'emporte largement sur les caractères insalubre ou dangereux. La Commission de Médiation rend peu de décisions au motif d'une sur-occupation avérée mais utilise souvent le terme de « typologie du logement manifestement inadaptée à la composition familiale ». En effet, il existe une distinction entre ces 2 notions : Alors que la notion de sur-occupation ne prend en compte que des « m² » ce qui peut s'avérer trop restrictif (l'article 542-14-2° du Code de la Sécurité Sociale définit ce que recouvre la sur occupation d'un logement, il doit « présenter une surface habitable globale au moins égale à 16m² pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de 9m² par personne en plus dans la limite de 70m² pour huit personnes et plus. »), la notion de « logement manifestement inadapté à la composition familiale » est plus fine puisqu'elle fait référence à la configuration et à la typologie du logement. On peut avoir un type 3 de 30 m² comme un type 2 de 50m². Cette notion utilisée par l'UDAF et la commission vient éclairer la notion d'urgence.

Exemples de décisions favorables rendues par la Commission de Médiation pour motif que le logement est manifestement inadapté à la composition familiale :

- La requérante est locataire avec deux enfants mineurs à charge d'un appartement de type 3 en parc privé. La sur-occupation n'est pas avérée mais le logement est inadapté à la composition familiale.
- Le couple loue avec ses 4 enfants mineurs un type 3 en parc privé. Il dénonce une situation de sur-occupation du logement, qui, après lecture du bail n'est pas avérée. Cependant, il apparaît nettement que le logement n'est pas inadapté à la composition familiale.

Exemples de décisions favorables rendues par la Commission de Médiation pour motif de sur-occupation avérée :

- Un couple et son enfant de 4 ans sont hébergés par le père de monsieur à son domicile dans un type 1 en parc social selon la copie du bail il apparaît une sur-occupation avérée du logement conformément aux normes en vigueur.
- La requérante vit avec ses trois enfants mineurs dans un appartement de type ½ en parc privé. Mme dénonce une sur-occupation de son logement, qui, après lecture du bail est avérée. De plus, la commission amiable de la caisse d'allocations familiales informe Mme de la cessation du paiement de l'Allocation de Logement, conformément à la situation de sur occupation du logement.

Exemples de décisions favorables rendues aux motifs d'une sur-occupation avérée et d'un logement manifestement inadapté à la composition familiale :

- Monsieur et Madame louent avec leur enfant mineur un type 2 qu'ils déclarent de 33 m² situé en parc privé. Un deuxième enfant est à naître. La superficie n'est pas indiquée sur le bail. La sur-occupation semble avérée et la typologie est manifestement inadaptée à la composition familiale.
- Un couple loue avec ses 3 enfants mineurs un type 1 de 38m² en parc privé, la sur-occupation est avérée et la typologie inadaptée à la composition familiale. De plus, monsieur est invalide.

Remarques sur la prise en compte de l'enfant à naître dans la détermination de la sur-occupation : les informations recueillies lors des entretiens indiquent une prise en compte

de cet enfant à naître cependant, lors des analyses des décisions, nous avons rencontré deux exemples contradictoires :

- Monsieur et Madame louent avec leur enfant mineur un type 2 qu'ils déclarent de 33 m² situé en parc privé. Un deuxième enfant est à naître. La superficie n'est pas indiquée sur le bail. La sur-occupation semble avérée et la typologie est manifestement inadaptée à la composition familiale.

Si l'on applique le code de la sécurité sociale : il faudrait 16 m² pour le couple + 9 m² pour l'enfant mineure et encore 9 m² pour l'enfant à naître, soit au total 34m². Il y a donc sur-occupation avérée en comptant l'enfant à naître qui a été pris en compte dans le calcul par la commission de médiation qui a rendu sa décision au motif d'une sur occupation.

- Monsieur et Madame louent un type 1 de 55 m². ils l'occupent avec leurs 4 enfants majeurs dont une fille qui est enceinte. L'appartement se dégrade compte tenu du surpeuplement. La sur-occupation n'est pas avérée mais la typologie est inadaptée à la composition familiale.

Si on applique le code de la sécurité sociale, il faut donc 16 m² pour le couple + 9m² pour chacun des quatre enfants et encore 9m² pour l'enfant à naître ce qui fait un total de 61 m². La commission décide qu'il n'y a pas de sur-occupation, on peut donc considérer qu'elle n'a pas pris en compte l'enfant à naître.

Exemple de décisions de rejet pour motif de non sur-occupation avérée :

- Un couple loue avec ses enfants mineurs un appartement de type 3 en parc privé d'une surface habitable de 49 m², ce qui ne correspond pas à celle mentionnée par le code de la sécurité sociale : il n'y a pas sur-occupation avérée. ($16 \text{ m}^2 + (3 \times 9 = 27) = 43 \text{ m}^2$).

Exemple de rejet pour motif que le type de logement est adapté à la composition familiale :

- Un couple et ses 4 enfants dont un mineur louent un appartement de type 3 en parc privé, la superficie n'est pas connue, cependant la commission rejette la demande car elle estime que le logement est adapté à la composition familiale.

- D'autres situations que celles numérotées de 1 à 6 et donc non prévues par la loi sont-elles prises en compte ?

La loi prévoit que « si la situation particulière du demandeur le justifie, la commission peut, par une décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire une personne ne répondant qu'imparfaitement aux caractéristiques définies par l'article R.441-14-1 du CCH »

Pour le mois de mars :

Sur 157 dossiers étudiés, 5 ont pour motif « Une autre situation ne répondant qu'imparfaitement aux caractéristiques définies » dont 4 ont été rejetés et 1 dont la décision a été reportée à une date ultérieure. Or, sur les 5 dossiers étudiés, l'un d'eux aurait pu correspondre à l'une des 8 catégories de priorité prévues par la loi :

- La requérante, locataire, avec ses deux enfants mineurs, d'un logement de type 2 déclare que la chambre ne comporte aucune fenêtre et que sa surface ne permet que l'installation de deux lits superposés. Elle déclare également que le logement est très humide et qu'il est fréquenté par les rongeurs. De plus, l'un des enfants présente des troubles de claustrophobie et ne supporte plus de dormir dans un placard. Mme a fait appel au SCHS en 2008 et ce dernier a mis en demeure le gérant d'effectuer des travaux pour remédier aux troubles constatés dans un délai de 2 mois. La famille est sous mesure d'Accompagnement Socio Educatif Lié au Logement (ASELL) depuis le 15/09/2008.

Cette requérante relève plus de la catégorie « Enfant mineur à charge, logé dans des locaux sur-occupés ou indécents ou présentant un caractère insalubre ou dangereux »

Mais l'on peut constater que lorsque cette catégorie est invoquée par un demandeur, la Commission de Médiation qui rejette invoque parmi ses motifs « La demande ne relève d'aucune catégorie de priorité ». Malgré les informations tirées des entretiens qui indiquent que cette catégorie est indépendante des autres, il semblerait que les décisions montrent qu'une motivation fondée sur cette catégorie doit relever un minimum du registre d'une des 8 catégories de priorités prévues par la loi, ce qui n'est pas le cas ici.

Pour le mois d'octobre :

Sur 351 dossiers étudiés, 15 ont pour motif « Une autre situation ne répondant qu'imparfaitement aux caractéristiques définies » dont 12 ont été rejetés, 2 ont eu une issue favorable et 1 dont la décision a été reportée. Sur les 15 dossiers étudiés, les 2/3 cumulent ce critère de priorité avec un autre. On peut remarquer que lorsqu'un dossier sur ce seul motif, il se trouve rejeté car n'appartient pas à l'une des 8 catégories de priorité.

Concernant les 2 dossiers favorables, l'un correspondant à une situation d'insalubrité signalée au SCHS, et le second pour lequel la requérante a déposé un dossier sur ce critère additionné au critère de l'enfant mineur à charge et de la sur occupation du logement qui a été accepté par la commission au seul motif d'une autre situation ne répondant qu'imparfaitement aux caractéristiques définies. En effet, la sur occupation dénoncée par la requérante n'est pas confirmée, seule une typologie manifestement inadaptée à la composition familiale peut être retenue.

7) Pour les recours hébergement

7-1- Eléments de statistiques

Pour le mois de mars, aucun recours hébergement n'a été présenté. En revanche, pour le mois d'octobre, il y a eu 5 recours pour un hébergement dont 3 favorables et 2 rejets.

7-2- Appréciation de la situation actuelle

On peut noter que beaucoup de personnes forment un recours pour un hébergement alors qu'en réalité ils souhaitent obtenir un logement ou un relogement définitif. En effet, le président de la commission indique que la distinction des termes « hébergement » et « logement » n'est pas évidente à faire pour les ménages. Pour exemple, un couple forme un second recours en vue d'une offre d'hébergement suite à un rejet du recours en vue d'une offre de logement déposée en 2008. Le recours initial avait été rejeté au motif d'une insuffisance de renseignements. Dans ce cas, l'UDAF précise sur la fiche de synthèse, « à noter que le ménage forme un recours pour une offre d'hébergement mais sur appel de pièces ne produit aucun justificatif d'hébergement et indique vouloir bénéficier d'un relogement définitif. ». La commission reconnaît le requérant prioritaire et devant être

accueilli dans une structure d'hébergement, dans un logement de transition, dans un logement foyer ou dans une résidence hôtelière à vocation sociale.

Le profil général des personnes qui déposent un recours en vue d'une offre d'hébergement est marqué par une grande précarité ne permettant pas un accès au logement. Dans sa fiche de synthèse, l'UDAF apprécie bien la situation actuelle de chaque demandeur. Pour exemple, on retrouve des personnes expulsées, sans domicile fixe, des réfugiés politiques, des personnes qui n'arrivent pas obtenir un hébergement ou qui sont en hébergement au delà des délais autorisés mais qui n'ont pas les moyens de voir leur parcours logement évoluer vers un logement définitif.

7-3- Appréciation de l'absence de proposition adaptée à sa demande

Tout comme pour un recours logement pour lequel l'UDAF apprécie les démarches réalisées par le demandeur et les échecs qui y sont associés, dans un recours hébergement il en est de même. L'UDAF apprécie trois points dans le cadre d'un recours hébergement :

- Les demandes de logement social
- Les recherches en parc privé
- Les demandes d'admission auprès des différentes structures (hébergement, foyer, résidence sociale, logement de transition)

Pour exemple, le requérant qui est hébergé avec son épouse et son enfant mineur chez des tiers et qui indique avoir déposé des demandes d'admission auprès des différents foyers et qui a pris contact avec le CHRS mais qui n'a pu obtenir satisfaction. De plus, ce ménage déclare avoir fait des recherches en parc privé.

VII. ELIGIBILITE DE LA DEMANDE

A) Pour les recours logement

1) et 2) Caractère prioritaire / Caractère urgent

Dans les Bouches du Rhône, la commission de médiation a pris parti de distinguer le critère prioritaire du critère de l'urgence, du moins au stade de la grille d'analyse des décisions qui sert de guide pour l'instruction des dossiers par le secrétariat. Pourtant, dans ses décisions, la commission ne dissocie jamais ces deux critères. Dans l'ensemble des décisions de mars, seule l'UDAF et sur un seul dossier distingue les deux notions, en disant dans ses conclusions générales que le cas est prioritaire mais l'urgence est non avérée par manque de pièces justificatives. S'agissant des décisions du mois d'octobre, l'UDAF distingue bien ces deux notions pour chacune des décisions examinées.

La Commission de Médiation des Bouches du Rhône a élaboré une grille récapitulative des propositions d'orientation par le secrétariat (UDAF) qui met en évidence le fait de pouvoir distinguer le critère prioritaire du critère urgent d'une demande. Ainsi, elle ouvre la possibilité de décider qu'une demande puisse être « prioritaire sans urgence avérée » ou encore « urgente mais non prioritaire » et donne pour exemple le cas d'une personne handicapée dans un logement inadapté. Il semble que le caractère prioritaire soit plus facile à établir que l'urgence, et la situation d'urgence sans priorité est beaucoup plus rare. Cette démarche est en contradiction avec l'interprétation de l'article R.441-14-1 du CCH que fait le MEEDDM dans son guide « DALO, Bonnes pratiques des Commission De Médiation ». En effet, selon ce guide, la commission ne peut pas prendre une décision reconnaissant le caractère prioritaire de la demande et indiquant qu'il n'y a pas d'urgence au relogement (Cf. supra III, 2).

Exemples mettant en avant la distinction prioritaire / urgent :

- Il y a priorité sans urgence avérée lorsqu'un requérant, sa femme et leurs 4 enfants occupent un type 4 en parc privé et qu'il ne démontre pas que le logement est inadapté à la composition familiale, et ce malgré une attente de logement social depuis 74 mois.

- Est également prioritaire sans urgence avérée, la requérante qui occupe avec sa fille un type 4 en parc privé, et qui dénonce un loyer trop élevé par rapport à ses ressources, et ce malgré une attente de logement social depuis plus de 96 mois.
- De même pour une requérante qui occupe avec son fils mineur un type 2 de 32 m² en parc privé. Madame déclare que le logement manquerait d'une chambre mais la sur-occupation n'est pas avérée. De plus, Madame dénonce un loyer trop élevé par rapport à ses revenus, et ce malgré un délai d'attente de 90 mois pour l'obtention d'un logement social.
- Un requérant qui réside dans la maison familiale dont le devenir est en suspens sachant que les 5 enfants héritiers du bien désirent mettre celui-ci en vente dès que monsieur aura obtenu un logement social. Monsieur est en attente d'un logement depuis plus de 44 mois.
- Un requérant reconnu handicapé par la CDAPH qui réside dans un type 2 en parc privé et dénonce le logement comme inadapté à son handicap. Il attend un logement social depuis 70 mois.
- Un requérant locataire d'un type 3 en parc privé, vit avec son épouse et son fils majeur. Il a reçu en LRAR un congé pour vente prenant effet à la date anniversaire du bail (soit un an plus tard). La famille est en attente d'un logement social depuis 57 mois. Prioritaire sans urgence car la famille ne se trouve pas encore sous le coup d'une expulsion domiciliaire.

On peut donc constater qu'il y a une priorité sans urgence avérée dès lors que les personnes ont un logement et ce malgré des délais d'attente anormalement longs.

La Commission De Médiation a parfois des doutes quant à l'urgence du dossier. Dans ce cas elle note « prioritaire avec un caractère d'urgence à évaluer » et propose souvent dans cette situation un examen approfondi. Pour exemple, un requérant vit avec sa femme et leurs 3 enfants mineurs et sont hébergés chez le père de Madame mais ne mentionnent ni la superficie ni la typologie du logement de ce dernier. Il semblerait que l'UDAF ne puisse pas caractériser l'urgence compte tenu du manque d'informations, et ainsi savoir si l'hébergeant peut supporter son obligation alimentaire qui est de droit. Pour la plupart des autres dossiers, il en est de même concernant le manque d'informations.

D'autre part, on remarque que la proposition de décision faite par l'instructeur de l'UDAF dans ses fiches de synthèses n'est pas toujours suivie par la Commission De Médiation. Par exemple, l'UDAF reconnaît prioritaire et urgente la demande d'une requérante, locataire avec ses 2 enfants mineurs dont un handicapé dans le parc privé, mais qui ne justifie ni de la typologie, ni de la superficie du logement (seul un certificat médical fait état d'une seule pièce). Pour autant, la Commission n'a pas suivi l'avis donné par l'UDAF et rejette la demande de la requérante car il manque les éléments justificatifs permettant à la Commission de statuer plus complètement.

Autre exemple, celui d'un requérant, divorcé et RMIste qui occupe un type 1 en parc privé et qui éprouve des difficultés à assumer son loyer et les dépenses de la vie quotidienne. Monsieur souhaite un logement qui lui permette d'accueillir ses 2 filles dont il a la garde alternée, et ce dans de meilleures conditions. Monsieur est en délai anormalement long depuis 76 mois. L'UDAF avait déclaré le dossier prioritaire sans urgence avérée, et la Commission l'a déclaré prioritaire et urgent.

3) Appréciation du fait que la personne répond incomplètement aux caractéristiques du décret (cf. R 441-14-1).

La Commission De Médiation prend en compte l'ensemble du dossier pour désigner la personne comme prioritaire et devant être logée en urgence (ou hébergée). Mais il lui arrive de s'écarter des caractéristiques prévues par le décret lorsque la situation du requérant le justifie, conformément à l'article R. 441-14-1 du CCH (dernier alinéa). En effet, sur le mois de Mars 2009, 5 demandes ont été examinées au titre de la catégorie de priorité n°9 dont 3 ont été rejetées notamment parce qu'elles ne relèvent d'aucune catégorie de priorité. Cela démontre que la Commission des Bouches du Rhône exerce cette marge de manœuvre qui lui est permise par l'article R. 441-14-1 du CCH.

A l'inverse, le fait de satisfaire aux caractéristiques prévues par l'article R. 441-14-1 ne permet pas automatiquement d'être déclaré prioritaire et urgent. Mais ce cas de figure n'a pas été rencontré dans les dossiers de mars 2009.

B) Pour les recours hébergement : appréciation du caractère prioritaire de la demande

S'agissant des dossiers d'octobre 2009, et au vu de la situation des ménages, le caractère prioritaire n'est jamais dissocié de l'urgence. Cette dissociation est présente dans les deux cas de rejets, où l'urgence manque car les requérants n'ont pas fourni les pièces nécessaires à l'instruction du dossier.

VIII. CONTENU ET MOTIVATION DE LA DECISION

A) Recours logement

1) Positive

Eléments de statistiques

Pour le mois de mars, sur 157 dossiers « logement » étudiés, 79 sont des décisions favorables ; pour le mois d'octobre, sur 346 dossiers « logement » étudiés, 147 sont des décisions favorables.

Quelques éléments donnés par le « guide des bonnes pratiques des commissions de médiation » du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer : les décisions positives en faveur d'un logement doivent comporter la mention du motif (la catégorie de situation permettant de saisir la commission) que celle-ci a retenu. En effet, la date à partir de laquelle le recours contentieux prévu à l'article L.441-2-3-1 est ouvert dépend de la catégorie de situation au titre de laquelle le recours a été accueilli : si le motif retenu est celui du délai anormalement long, le recours n'est ouvert qu'à partir du 1^{er} janvier 2012, dans les autres cas, il est déjà ouvert.

Ce motif peut être différent de celui invoqué par le requérant. Si plusieurs motifs sont retenus, la commission doit préciser le motif retenu à titre principal en premier.

La Commission de Médiation des Bouches du Rhône suit cette règle, en effet, ses décisions comportent la mention du ou des motifs, quand il y en a plusieurs, que celle-ci a retenu sans faire état d'éléments factuels qui viendraient à l'appui de sa décision. Cependant, la Commission de Médiation ne requalifie jamais un motif, même si celui-ci n'était pas le bon à invoquer. De plus, pour le mois de mars, la Commission de Médiation des Bouches du

Rhône, lorsque plusieurs motifs sont retenus, ne précise pas le motif retenu à titre principal mais approuve l'ensemble des motifs en bloc. Dans cette hypothèse, comment savoir quel est le véritable motif retenu par la commission, et par conséquent, les délais de recours applicables en l'espèce ? En revanche, dans ses décisions d'octobre, il faut souligner qu'elle corrige ce point négatif et donne la catégorie de priorité retenue à titre principal.

- a) Degré de précision des caractéristiques du logement adapté aux besoins et capacités du demandeur. Prise en compte du lieu souhaité par le demandeur.

La décision de la commission n'apporte pas de précisions quant aux caractéristiques du logement adapté aux besoins et capacités du demandeur puisqu'elle a recours systématiquement à une phrase type « Mmeest reconnue prioritaire et devant être logée d'urgence, au titre du II de l'article L. 441-2-3 du CCH, dans un logement répondant à ses besoins et à ses capacités ».

Cette prise en compte des besoins et capacités du demandeur est présente dans la fiche de synthèse qu'élabore l'UDAF. Le secrétariat y indique les besoins du demandeur, c'est-à-dire, la typologie du logement et le loyer qui lui correspondrait. Pour ce faire, l'UDAF se réfère au calcul de la notion de reste à vivre en ce qui concerne le loyer, quant à la typologie du logement, l'UDAF respecte son tableau qui indique :

- Un logement de type 1 convient à un ménage constitué soit d'un adulte seul / soit 1 adulte + 1 enfant de moins de 7 ans / soit 2 adultes.
- Un logement de type 2 convient à partir d'un ménage de 2 adultes et 1 enfant.
- Un logement de type 3 convient à partir d'un ménage de 2 adultes et 2 enfants.
- Un logement de type 4 convient à partir d'un ménage de 2 adultes et 3 enfants.
- Un logement de type 5 convient à partir d'un ménage de 2 adultes et 4, 5 ou 6 enfants.
- Un logement de type 6 convient à partir d'un ménage de 2 adultes et 7 enfants et plus.

Quant à la prise en compte géographique, à nouveau, seule la fiche de synthèse du dossier du demandeur faite par l'UDAF donne ces informations et prend en compte les souhaits du demandeur à l'échelle de la commune. De plus, les nouvelles fiches créées par l'UDAF elle-même pallient cette carence en précisant le lieu souhaité par le demandeur. En effet, ces fiches sont plus complètes et donnent même le nom de la commune souhaitée par le demandeur. On peut également noter qu'aux dires de l'UDAF seuls 70 dossiers étaient examinés par séance de la commission alors qu'ils parviennent à en traiter 160 depuis qu'ils ont repris leurs propres fiches.

- b) Réorientation vers un hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS.

En mars, seuls 3 dossiers examinés sur 157 ont fait l'objet d'une réorientation alors que le motif de départ était une « absence de logement » pour deux d'entre eux dont l'un assorti du motif « absence de proposition adaptée dans le délai fixé par arrêté préfectoral ».

Sur ces 3 dossiers, 2 ont pour motivation une phrase type et impersonnelle et ne comportent pas les motifs de fait qui conduisent la commission à prendre cette décision : « considérant les éléments du dossier et la nécessité de prévoir une transition avant une orientation vers le parc de logement social, une offre d'hébergement étant actuellement plus adaptée à la situation présente du demandeur ». Quant à la 3^{ème} décision, sa motivation va légèrement plus loin en faisant référence à la situation sociale du demandeur et à ses antécédents logement.

En octobre, 12 dossiers sur 346 dossiers « logement » ont fait l'objet d'une réorientation. Les catégories de priorité concernées sont :

- pour deux dossiers « une absence de proposition adaptée dans le délai fixé par arrêté préfectoral ».
- 1 dossier invoque « une décision de justice prononçant l'expulsion du logement »
- 5 invoquent la catégorie « être dépourvu de logement »
- 4 invoquent « être hébergé de façon continue depuis plus de 6 mois ou logé dans un logement de transition depuis plus de 18 mois. »

On ne relève pas dans ces décisions une motivation différente que celle relevée en mars, la commission généralise les termes de « situation sociale » et « antécédents logement » pour faire référence aux faits.

En revanche, le degré de précision quant au type de structure d'hébergement donné par la Commission de Médiation est satisfaisant, elle va même, pour un requérant qui a obtenu un droit de visite de ses enfants, jusqu'à indiquer que la solution d'hébergement en CHRS devra prévoir la possibilité d'exercer ce droit de visite.

- c) Préconisation de mesures de diagnostic ou d'accompagnement social ; subordination du droit à des mesures d'accompagnement social ?

On peut observer que la Commission de Médiation préconise sur beaucoup de dossiers des mesures de diagnostic ou d'accompagnement social voire de maintien de l'accompagnement social ou des mesures d'accompagnement social renforcées. Ces mesures prises par la Commission de Médiation sont en accord avec les recommandations faites auparavant par l'UDAF. Pour ce faire, l'UDAF est en partenariat avec le Conseil Général qui la renseigne sur les antécédents du ménage en termes de difficultés sociales. Ces éléments d'instruction vont être autant d'indices qui vont permettre d'analyser la situation. Le niveau de fragilité constaté va permettre soit de réorienter le ménage vers un hébergement, soit de le subordonner à des mesures spécifiques, ou encore, lorsqu'il se présente des doutes, de demander une enquête sociale complémentaire.

En revanche, il n'y a pas dans les Bouches du Rhône de subordination du DALO à des mesures d'accompagnement social. En effet, tous les demandeurs susceptibles d'être recevables au DALO n'ont pas forcément des difficultés sociales.

- d) Formulation alternative : par exemple hébergement en maison-relais et en l'absence de disponibilités, logement HLM

Aucune formulation alternative n'a été constatée.

- e) Motivation spéciale lorsque la personne répond imparfaitement aux caractéristiques

Lorsque la commission de médiation se prononce favorablement sur un dossier pour lequel le demandeur ne répond qu'imparfaitement aux caractéristiques, sa motivation ne va pas plus loin que celle donnée pour les autres dossiers.

2) Négative

En termes de statistiques, on comptabilise pour le mois de mars, sur 157 dossiers « logement » étudiés, 54 décisions de rejet et pour le mois d'octobre, sur 346 dossiers « logement » étudiés, 141 décisions de rejet.

a) Degré de motivation

Par principe, les décisions de rejet doivent comporter les éléments de droit et de fait qui ont conduit au rejet. Ces motifs doivent être précis. Les éléments de fait retenus par la Commission De Médiation pour rejeter un recours doivent être énoncés dans la motivation et susceptibles d'être prouvés en cas de contentieux.

Tout d'abord beaucoup de dossiers sont rejetés parce qu'il manque des éléments justificatifs malgré des appels de pièces. Ensuite, d'autres ne devraient pas se retrouver devant la Commission de Médiation puisqu'ils relèvent de procédures de mutation.

Pour ce qui est des éléments de droit, concernant le mois de mars 2009 ainsi que le mois d'octobre, la commission est très succincte et se borne à citer uniquement le titre II de l'article 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation. Pour ce qui est des éléments de fait, la Commission de Médiation fait le plus souvent référence « aux éléments joints au dossier » pour motiver sa décision de rejet, en revanche sur les décisions d'octobre les « considérants » sont plus développés.

b) Autres solutions ou orientations proposées

Parfois des solutions type orientation vers l'ADIL en prévention d'une expulsion, vers la CAF pour l'indécence ou la sur-occupation, voire vers les services d'hygiène sont proposées mais cela reste rare.

Dans certains cas, la commission de médiation renvoie le demandeur, locataire d'un logement social, à une demande de mutation au sein du parc social. C'est ainsi qu'elle a rejeté un recours gracieux au seul motif que le ménage du demandeur était déjà logé dans le

parc social et que sa demande relevait d'une mutation. Le TA de Marseille a annulé cette décision (26 novembre 2009, req. n° 0808911) au motif « qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne constitue en droit à relogement » la possibilité d'une mutation interne, alors même que la commission peut tenir compte des droits à hébergement ou à relogement ouverts au demandeur par d'autres dispositions relatives notamment aux procédures de résorption de l'habitat insalubre ou d'aménagement urbain (CCH, art. R 441-14-1). Ce jugement place la CDM devant une alternative inconfortable : soit renvoyer à l'Etat la responsabilité du relogement de ces ménages en l'imputant sur son propre contingent déjà fortement sollicité, soit invoquer d'autres motifs de rejet, possibilité que laisse ouverte le juge de Marseille lorsqu'il précise que sa décision n'implique pas que la Commission reconnaisse la demande comme prioritaire et urgente mais nécessite qu'elle prenne une nouvelle décision après une nouvelle instruction de la demande. La commission ne veut pas devenir un guichet pour les demandes de mutation, qui augmentent même si elles représentent « seulement » 9 % des dossiers (au lieu de 6 % précédemment).

3) Sans objet (logés, décédés, partis...)

De manière générale, on relève une nette augmentation des recours devenus sans objet car les personnes ont retrouvé un logement. Ce constat pourrait tirer son explication du fait que les bailleurs sociaux préfèrent choisir eux-mêmes leurs candidats au logement plutôt que de se voir imposer des personnes reconnues prioritaires et urgentes au titre du DALO.

Parmi les 157 dossiers étudiés en mars 2009, 3 ont été classés sans objet sur le motif que les demandeurs avaient bénéficié de l'attribution d'un logement en parc social postérieurement à leurs recours. Pour le mois d'octobre sur 346 dossiers, 11 ont été classés sans suite dont 9 ont bénéficié d'une attribution d'un logement social postérieurement à leur recours, 1 a bénéficié de l'attribution d'un logement adapté à son handicap et 1 a annulé son recours logement au profit d'un recours en vue d'une offre d'hébergement.

Pour connaître l'état d'un dossier, la commission de médiation s'appuie sur le logiciel des demandes, sur les informations échangées lors des séances ou celles données par les familles, les bailleurs ou le conseil général.

4) Reportées

En mars, 18 dossiers sur 157 et en octobre 35 dossiers sur 346 ont fait l'objet d'un report. Ces reports sont principalement fondés sur les besoins de la Commission de Médiation pour statuer, il s'agit soit d'une demande d'enquête sociale complémentaire, soit d'une visite du logement afin d'éclairer la situation sur l'état et les conditions d'occupation de celui-ci, soit de diverses demandes d'informations complémentaires au requérant, au conseil général ou aux services d'hygiène.

B) Recours hébergement

Aucun recours hébergement n'a eu lieu durant le mois de mars 2009. En revanche, sur le mois d'octobre, 5 dossiers sur 351 au total sont des recours en vue d'une offre d'hébergement.

1) Positive

- a) Précision quant au type de structure d'hébergement ou de logement (logement en sous-location, logement-foyer dont résidences sociales classiques ou maisons relais)

Sur les 5 dossiers qui ont fait l'objet d'un recours hébergement, 3 sont des décisions favorables. Si l'UDAF précise pour chaque dossier le type de structure d'hébergement qui lui paraît correspondre aux besoins du demandeur (pour l'un, elle préconise un CHRS, pour l'autre un logement de transition ou une résidence sociale), la commission, elle, dans sa décision, ne donne aucune indication sauf pour un dossier pour lequel elle précise la structure (logement de transition).

- b) Préconisation de mesures de diagnostic ou d'accompagnement social

Sur les trois dossiers favorables seuls deux font l'objet d'un suivi social. Sur ces trois mêmes dossiers la commission préconise pour l'un d'entre eux une enquête sociale complémentaire (contexte complexe dans lequel un couple forme un second recours en vue d'une offre d'hébergement suite à un rejet d'un premier recours « logement » déposé en 2008 (rejeté pour insuffisance de renseignement) ; dans le cadre du nouveau recours pour une offre d'hébergement, le ménage indique vouloir bénéficier d'un relogement définitif).

2) Négative : Degré de motivation

Sur les 5 décisions d'octobre 2009, 2 ont été rejetées.

- La requérante et sa fille majeure anciennement locataire en parc privé, expulsées, sont désormais accueillies par les missionnaires de la Charité et bénéficient d'un suivi social (SAO et conseil Général). Elles déposent un recours en vue d'une offre d'hébergement mais précisent souhaiter obtenir un logement. Elles ne justifient pas avoir effectué des demandes d'admission en centre d'hébergement et de plus, refusent toute orientation en foyer.

La commission de médiation rejette car elle considère qu'en l'état actuel du dossier les éléments justificatifs relatifs aux ressources actuelles du ménage ainsi qu'aux demandes d'hébergement effectuées, manquent pour permettre à la commission de statuer plus complètement.

- Le requérant sans domicile fixe et qui, de plus rencontre d'importants problèmes de santé est hébergé chez un tiers en parc privé. Il ne justifie d'aucune demande d'hébergement déposée préalablement au recours. Bénéficiant du soutien de la Conseillère Sociale et Familiale, il n'a néanmoins pas répondu à l'appel de pièces qui lui a été adressé ni aux différentes convocations proposées par la CSF pour l'aider à finaliser son recours.

La commission rejette son dossier, considérant qu'en l'état actuel du dossier, les éléments justificatifs relatifs aux ressources actuelles de monsieur ainsi qu'aux recherches d'hébergement effectuées, manquent pour permettre de statuer plus complètement.

Ces deux situations ne permettent pas d'analyser le degré de motivation de la commission puisqu'il s'agit de dossiers incomplets.

3) Sans objet (hébergés, décédés, partis...)

Aucun dossier « hébergement » n'a fait l'objet d'un classement sans suite.

C) Formalisme de l'application de l'article R. 441-18-2 CCH qui impose un certain nombre de mention obligatoires

Délai dans lequel une offre de logement ou d'hébergement doit être faite au demandeur /
Délai dans lequel le recours contentieux pourra être exercé / Compétence du tribunal /
Obligation de joindre à la requête la décision de la Commission de Médiation.

En bas de page de la décision de la Commission De Médiation se trouve un paragraphe intitulé « informations complémentaires sur les voies de recours » dans lequel la Commission De Médiation précise le délai dans lequel une offre de logement ou d'hébergement doit être faite, le délai dans lequel un recours contentieux pourra être engagé, ainsi que la compétence du Tribunal. En revanche, l'obligation pour le demandeur de joindre à sa requête la décision de la Commission De Médiation n'est pas renseignée dans ce paragraphe.

IX. SUITES DE LA DECISION

1) Recours gracieux

La commission de médiation est une instance indépendante, elle ne dépend pas de la préfecture, aucune prescription ni consigne n'est donnée, il n'y a donc pas de recours hiérarchique mais uniquement un recours gracieux devant la commission de médiation elle-même. Le seul lien qui se crée, indirectement, s'observe dans le contexte d'un recours DALO uniquement sur la catégorie de priorité numéro un (délai d'attente anormalement long) et quand les besoins portent sur un grand logement (T. 5/6). En effet, dans cette hypothèse la commission de médiation rejette le recours gracieux car elle connaît parfaitement les suites du dossier, le préfet ne pourra pas reloger, ayant de grandes carences sur ce type de logement.

En octobre 2009, il y a eu 12 recours gracieux devant la commission de médiation dont 8 donnant lieu à des décisions favorables, 2 rejets, un report de décision et une réorientation (nous mentionnons uniquement octobre puisque la mention « recours gracieux » n'est pas mise en évidence dans les fiches de synthèse du mois de mars). Ces recours ont différents motifs :

- Un changement de situation : Le recours gracieux qui a abouti à un des rejets était dirigé contre une décision qui avait fait l'objet d'un report pour réexamen du dossier à réception du rapport d'un opérateur agréé sur un logement insalubre. Le changement de situation qui a motivé le recours est une mise à la rue du ménage pour cause d'insalubrité non résorbée et devenu invivable.
- Une erreur dans le dossier initial : le demandeur avait vu sa demande rejetée car il s'agissait d'une mutation mais en réalité, celui-ci ne vivait pas en parc social mais en parc privé.
- Apport de pièces justificatives manquantes : le recours avait été rejeté pour non justification des conditions actuelles d'hébergement, ni de l'identité de l'hébergeant. Le requérant a donc apporté dans son second recours, les pièces manquantes.

Enfin, signalons que le rejet d'un recours gracieux par la commission de médiation a fait l'objet dans un cas d'un recours pour excès de pouvoir. Le TA de Marseille a annulé la décision de rejet pour erreur de droit. En effet, la commission de médiation avait rejeté le recours gracieux au seul motif que le requérant était déjà logé dans le parc social et que sa demande relevait d'une mutation (TA MRS, 26 novembre 2009, n° 0808911).

2) Suivi d'une décision négative (dispositif particulier d'information ou de suivi prévu ?)

Les décisions qui font l'objet d'un rejet de la part de la commission de médiation, sont signifiées par elle-même directement aux demandeurs sans passer par la préfecture. Il ne semble pas exister de dispositif particulier d'information ou de suivi, ce qui ne permet pas de faire une analyse suffisamment poussée des refus.

3) Suivi d'une décision positive

A) Attribution d'un logement

Le Préfet délégué pour l'égalité des chances a signé avec 14 organismes de logement social le 3 novembre 2008 une Charte éthique portant sur l'attribution des logements du contingent préfectoral (on constate cependant que deux des bailleurs dont le parc comprend le plus de logements du contingent préfectoral ne sont pas signataires de la charte : 13 Habitat et Société Phocéenne d'Habitations). Cette charte rappelle les voies de recours offertes par la loi, les modalités de fonctionnement et le contenu des décisions de la commission de médiation et quelques principes d'attribution :

- Signalement par l'organisme propriétaire au préfet ou au sous préfet des logements du contingent préfectoral qui vont être libérés ou créés ;
- Sélection des candidats à proposer pour chaque logement vacant signalé effectuée en commission interne de l'encadrement du bureau du logement et de la solidarité de la préfecture ou par les bureaux du logement des sous-préfectures, engagement du préfet à répondre à l'organisme dans les 10 jours de la saisine, proposition par le préfet de 3 candidats classés par ordre de priorité au regard de l'ancienneté de la décision de la CDM, contrôle de l'adéquation entre les besoins des candidats et les caractéristiques des logements ;
- Demande de constitution des dossiers par le bailleur aux candidats, dans un délai qui ne peut être inférieur à 8 jours ;
- Obligations des demandeurs de logement : en cas de refus, leur demande perd son caractère prioritaire, engagement à fournir des informations exactes et à les actualiser au moins 1 fois par an.

Enfin, la charte prévoit un suivi du dispositif qu'elle met en place par un comité de pilotage qui se réunit au moins 2 fois par an et comprend les services de l'Etat, les organismes d'HLM et l'AROHLM. Le préfet doit fournir un bilan statistique annuel de l'utilisation du contingent sur la base des informations fournies par les bailleurs sociaux. Enfin, la charte doit être révisée dans un délai de 3 ans à compter de sa signature.

Le dispositif issu de la loi DALO prévoit une procédure qui va permettre l'attribution d'un logement pour chaque demandeur reconnu prioritaire au titre du DALO. Tout d'abord, le préfet, après avis des maires des communes concernées, fixe le périmètre au sein duquel le

logement doit être situé. Sans réponse au bout de 15 jours, l'avis du maire est réputé rendu. Le préfet n'est pas tenu par cet avis. La seconde étape consiste en la désignation par le préfet d'un bailleur, en lui fixant le délai dans lequel le demandeur doit être logé. L'attribution s'impute sur les droits de réservation du préfet. La loi du 25 mars 2009 a ajouté que si le demandeur est salarié ou demandeur d'emploi, elle s'impute sur les droits à réservation d'un collecteur du 1% logement (à hauteur de 25% de ce contingent). Le préfet peut également proposer au demandeur un logement appartenant à un bailleur privé qui a pris des engagements de réservation ou donné le logement à bail à un organisme en vue de sous-location à des personnes prioritaires. Enfin, en cas de refus par la commission d'attribution du bailleur social, le préfet peut procéder à l'attribution sur ses droits de réservation.

a. Transmission de la liste des demandeurs au préfet

L'ensemble des demandes qui ont été accueillies positivement par la commission de médiation sont transmises à la préfecture, et plus précisément, à la direction départementale de la cohésion sociale, au pôle « ville, accompagnement et logement social » qui comprend trois services que sont « le bureau logement social », « le bureau hébergement » et « le bureau politique de la ville », les dossiers DALO seront départagés entre les deux premiers bureaux selon s'il s'agit de logement ou d'hébergement.

b. Avis des maires des communes concernées

De manière générale, la consultation des maires n'aboutit que très peu de fois. Dans les Bouches du Rhône, seuls les maires des petites communes donnent leur position. Ils déplorent le fait que le DALO vienne interférer avec leurs propres demandes au niveau communal. En effet, ils ont également des ménages prioritaires qui font l'objet d'un accompagnement social par leurs propres services et voient d'un mauvais œil, le fait de devoir accueillir d'autres ménages extérieurs à la commune. D'ailleurs, en commission de médiation, trois représentants de collectivités locales doivent siéger et seul le Maire de la ville de Marseille répond présent. Les maires des petites communes présentent leurs ménages prioritaires aux commissions d'attribution mais la consigne est claire, les ménages prioritaires au titre du DALO sont privilégiés.

c. Délimitation du périmètre dans lequel le logement doit être situé

Pour délimiter le périmètre dans lequel le logement devra être situé, les indications données par l'UDAF et la commission de médiation sont suivies. Par ailleurs, il est bien dit dans la loi que le préfet n'est pas tenu géographiquement, ainsi, s'il estime les souhaits du demandeur en inadéquation avec la réalité de l'offre, il peut faire une proposition sur une commune limitrophe. Pour exemple, une requérante âgée, sans domicile fixe a demandé dans son recours DALO un appartement de type 1 sur la commune de Châteauneuf lès Martigues (petite commune limitrophe à la ville de Marseille), la préfecture n'a fait aucune proposition pour cause d'absence de type 1 disponible sur cette commune. Lors du passage au tribunal le juge s'est étonné d'une absence de proposition sur la ville de Marseille où l'offre est plus abondante en type 1. Il a été convenu, sur cette affaire, de rechercher un bien sur la ville de Marseille.

d. Désignation des organismes bailleurs

Les bailleurs sont choisis notamment au regard du dynamisme de leur politique du logement, et de l'importance et la répartition du contingent préfectoral. Sur le territoire des Bouches du Rhône, quatre disposent du plus grand nombre de logements libres ou mis en service en 2009 appartenant au contingent préfectoral : Logirem (278 logements), Erilia (270 logements), 13 Habitat (250 logements), Société Phocéenne d'Habitations (217 logements).

e. Hypothèses de conflits avec l'organisme bailleur

La commission d'attribution d'un bailleur social est souveraine et est en droit, à ce titre, de refuser un ménage même s'il est prioritaire au titre du DALO. Dans ce cas, le dossier est reposé lors d'une prochaine commission, et à défaut, le préfet impose le ménage sur ses droits de réservation. Mais cette situation reste marginale. Dans les Bouches du Rhône, il y a globalement un bon fonctionnement de cette procédure. Les cas de refus peuvent avoir différentes sources, il peut s'agir d'une erreur de la part du bureau logement social qui a en charge les dossiers et a présenté un dossier pour un logement non adapté aux besoins du ménage en question ou encore, une insuffisance des ressources.

En dehors de ces cas de refus, il n'a pas été question de conflits. Cependant, deux problèmes ont été soulevés. Tout d'abord, les bailleurs sociaux seraient « frileux » envers les familles nombreuses pour des raisons de voisinage (remettre en cause un calme acquis). Par

conséquent, la frilosité des bailleurs sociaux ne tient pas à des raisons de solvabilité, comme on aurait pu le penser.

Ensuite, le second problème tiendrait du fait que beaucoup de situations relèvent de la responsabilité de ces bailleurs sociaux et ne devraient pas arriver en commission de médiation DALO. Il s'agit des procédures de mutation, mais aussi des situations d'habitats insalubres ou indécents. Pour ces dernières, il s'agit de situations que ne devraient pas connaître le parc social, des crédits leur étant octroyés pour répondre à ces difficultés.

Proposition : Pour répondre au problème des mutations, M. Pierre Hanna, chef du service logement social propose que l'on puisse avoir recours à un site internet, géré par le bailleur social, qui permettrait des échanges entre les locataires et faciliter, au final, les mutations au sein du parc.

f. Offres de logements (localisation...)

Globalement, en termes de localisation, les indications inscrites au dossier par la commission de médiation et par l'UDAF sont suivies, ainsi, les offres de logements répondent aux besoins et capacités des demandeurs. Cependant quand l'exigence descend au niveau de l'arrondissement il est plus difficile d'y répondre.

Sur la question de la localisation du relogement, il est important de soulever la problématique de la mixité sociale. La mise en œuvre du DALO se doit de respecter cet objectif mais il semble que l'état actuel de la situation du logement ne condamne ce principe à rester théorique. Dans les Bouches du Rhône, zone tendue en termes de logement, les logements sociaux sont concentrés au même endroit, ce qui ne permet donc pas de remplir cet objectif. Pour que le DALO soit un outil de la mixité sociale, il faudrait tout d'abord une forte augmentation de la production de logements. Pouvoir récupérer des logements dans le parc privé serait une piste qui répondrait à cet objectif. Cela passerait soit par des baux glissants, soit par des logements conventionnés. A cette fin, la Direction Départementale du Territoire et de la Mer s'est également fixé un objectif pour cette année qui consiste à récupérer des droits sur les logements conventionnés, mais le résultat reste indéterminé car il n'est pas évident que les propriétaires soient plus conciliants que les organismes HLM.

Une autre piste consiste en la mobilisation du 1% logement. Bien qu'un nombre important de ménages aient droit de bénéficier au 1% logement, il n'est pas utilisé autant qu'il ne le devrait.

Cependant, la source principale de logements reste le contingent préfectoral. En revanche, en termes de typologie des logements, il est particulièrement difficile voire impossible de répondre aux besoins d'un ménage qui a besoin d'un T.4, T.5 ou T.6. Pour mieux comprendre, sur l'année 2009, sur 1557 logements attribués seuls 57 sont des T. 5 et 5 sont des T. 6. Ce constat semble particulièrement déplorable surtout au regard de notre analyse faite en début de partie sur les publics DALO dans les Bouches du Rhône. Souvent, sur ces types de logements, la préfecture ne parvient pas à reloger et il y a condamnation sans réelle perspective de pouvoir reloger.

g. Refus du bénéficiaire

Deux principales causes de refus sont relevées. La première, est d'ordre social, les demandeurs, principalement ceux du centre ville, ne veulent pas quitter leur quartier et leur réseau de voisinage. S'ajoute à cela que les quartiers centraux sont mieux desservis par les transports en commun que les quartiers d'habitat social où sont situés les logements proposés (notamment les grands appartements de type 5 ou 6) . La seconde porte sur des raisons de sécurité, les demandeurs, souvent logés en centres anciens, refusent d'être relogés dans des cités des quartiers nord de Marseille du fait de la mauvaise réputation de ces quartiers.

Ces raisons sont rarement invoquées expressément dans le cadre des recours DALO : parfois les motifs du refus ne sont pas communiqués (TA MRS, 20 février 2009, n° 0808848) ; parfois encore le ménage avance le fait que la localisation du logement (TA MRS, 20 février 2009, n° 0808847) ou que le quartier ne lui conviennent pas (TA MRS, 16 juin 2009, n° 0901847) ; le plus souvent, les refus de logement liés à la localisation sont motivés par des raisons de santé : personne âgée de 63 ans, atteinte de plusieurs pathologies lourdes l'handicapant énormément pour ses déplacements, demandant un logement situé près des commodités et facilement accessible par les transports en commun (TA MRS, 17 juin 2010, n° 1002232) ; demandeur invoquant l'existence non contestée d'allergies sans démontrer en quoi une habitation dans ces logements aurait des conséquences néfastes sur sa santé (TA MRS, 16

juin 2009, n° 0902487) ; personne ayant un enfant malade et désirant habiter à proximité de l'hôpital où il reçoit régulièrement des soins (TA MRS, 16 juin 2009, n° 0902483).

B) Attribution d'un hébergement

Du 01 janvier 2008 au 28 février 2010, il y a eu 131 décisions favorables dont 48 pour des recours hébergement et 83 pour des décisions de réorientation.

a) Transmission de la liste des demandeurs au préfet

Il n'existe pas de contingent préfectoral concernant les hébergements, par conséquent la préfecture ne tient pas le rôle d'attribution de places en hébergement. Dans les Bouches du Rhône, il revient au service de l'Agence Régionale de Santé (ex DASS 13) de procéder à l'hébergement des personnes reconnues prioritaires et urgentes au titre du DALO.

b) Désignation des personnes à des structures d'hébergement, des gestionnaires de logements de transition, de logement-foyers ou d'une RHVS.

Le service de l'ARS adresse, par lettre recommandée avec accusé de réception, la liste des structures pouvant les accueillir, en parallèle un bordereau est envoyé à l'UDAF afin qu'elle prenne connaissance de l'effectivité des propositions. Ce service a un délai de six semaines pour y procéder, délai qui va être allongé à 3 mois pour ce qui concerne les logements de transition et les logements foyers, pour lesquels les places disponibles sont plus limitées (décret applicable dans 6 mois).

On relève une difficulté majeure liée à ce procédé : les requérants n'accusent pas réception de leurs courriers. En effet, on nous explique que ces personnes craignent « une mauvaise nouvelle » (les LRAR faisant souvent référence à un huissier), et sont donc réticentes à aller chercher leur recommandé à la poste. En réponse à ce problème, le service a pris pour habitude de renvoyer un courrier simple afin qu'elles ne reçoivent pas en retour l'accusé de réception. Mais en général, les personnes ne donnent pas suite et ne se rendent pas dans les structures indiquées : cela se traduit par un taux d'accès aux demandes de seulement 13.74% (demandes initiales hébergement et réorientations confondues).

L'entrée du ménage dans une structure d'hébergement peut prendre deux formes selon qu'il s'agit d'un hébergement d'urgence ou d'un logement de transition.

En CHRS, le directeur est responsable de l'orientation du ménage et dans le contexte DALO il n'a aucune obligation puisqu'il n'y a pas de contingent. Mais en général, les bénéficiaires du DALO ne sont pas refusés.

En résidences sociales, foyers jeunes travailleurs et autres structures, le contexte d'admission est plus souple, il y a en général une commission d'attribution qui rend une décision collégiale. Ensuite, les personnes sont reçues en entretien tripartite (référént social, demandeur et un représentant de la structure).

Remarque : L'ARS souligne qu'il y a de plus en plus de personnes présentant des troubles du comportement, ces personnes repérées dans le contexte DALO sont toujours renvoyées vers des structures d'hébergement adapté. Un nouveau programme est en cours d'élaboration et prévoit des moyens renforcés pour agir sur ce type de problème, il s'agit là de créer de l'intermédiation locative avec un accompagnement spécifique composé d'une équipe pluridisciplinaire permettant notamment un accompagnement médical. C'est une action engagée en dehors du contexte DALO mais qui entre dans le cadre de l'élaboration du tout premier Plan Départemental pour l'Hébergement et l'Insertion.

c) Hypothèses de conflit avec la structure

Dans l'ensemble, les structures jouent le jeu et il n'y a pas de conflit à relever. Le seul problème pourrait se trouver au niveau des CCAS où il y a eu un début difficile. En effet, les CCAS sont communaux et donc soumis à une pression politique et préféreraient favoriser l'accès de leurs structures à leur public (à l'instar du comportement des maires en matière de logements).

d) Offres d'hébergement, de logements de transition, dans un logement-foyer ou une RHVS.

Le nombre de places en quelques chiffres au 31 décembre 2009 :

- Les logements type ALT : 852 places (d'une année sur l'autre cela varie entre 700 et 900 places)
- Les CHRS : 2010 places pour 40 CHRS.
- Les résidences sociales et foyers de jeunes travailleurs : 5606 places pour 54 résidences sociales.

- 6 maisons relais et 2 résidences d'accueil pour 151 places.

En général, les objets de chacune des structures sont respectés.

Dans le cadre des offres d'hébergement, toute la problématique réside dans le nombre de places existantes. L'ARS n'a pas encore accès à la totalité des données des établissements, pour ce faire deux pistes sont engagées.

Dans le cadre du futur PDHI, il est prévu une partie relative à l'observation notamment en ce qui concerne les places disponibles dans les différentes structures et ce, grâce à un logiciel. Il en existe déjà un, depuis 2004, pour les CHRS, il s'agit du SAHIB (schéma d'accueil d'hébergement, d'insertion des Bouches du Rhône). Le but est donc de l'étendre aux autres structures dont les logements de transition. Ce nouveau logiciel sera le SIAO (service intégré de l'accueil et de l'orientation) qui va avoir pour but de créer une mise en réseau des acteurs et moyens, un pivot d'entrée des dispositifs d'hébergements, une mission de coordination de l'ensemble des accueils de jour et des équipes mobiles comme le 115 et le samu social. Ce service va regrouper les différentes structures et sera géré par un opérateur unique. Il servira d'observation sociale sur le département. Ce n'est pas une initiative départementale mais des mesures qui prennent origine dans une directive ministérielle.

Dans un second temps, il faut étudier le parcours logement des ménages et travailler sur la sortie de l'hébergement. Ainsi un projet de sortie est toujours prévu, la structure d'hébergement étant dans l'obligation de passer une convention avec des bailleurs sociaux. Certaines font même des baux glissants pour accompagner les ménages vers la sortie du dispositif. D'autre part, en CHRS, le projet de sortie est, dès le début, planifié, d'autant plus qu'il y a des délais imposés concernant la durée de séjour au sein de ces structures. Dans cette démarche, les CHRS ont passé une convention avec le collecteur du 1% logement, UNICIL, afin de permettre aux hébergés d'accéder à un logement. Cette convention apporte une satisfaction en permettant une certaine fluidité.

e) Refus du bénéficiaire

Le taux d'accès de 13.74% pour les hébergements montre bien qu'il y a beaucoup d'échecs. La majorité de ces échecs est due aux décisions de réorientations qui sont nombreuses (83 sur 131 décisions favorables) et constituent, dans le contexte DALO, une problématique particulièrement difficile. Le principal enjeu de cette problématique est l'accompagnement social défaillant. Une solution est en cours, sur le département où les services en charge de

la question essaient de mettre en place l'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL). C'est un outil qui pourrait permettre à la fois un accompagnement au montage des dossiers DALO et d'expliquer aux ménages les décisions de réorientation pour réduire les échecs. En effet, l'AVDL va permettre de fluidifier le parcours des ménages et sera un référent territorial. La mission sera menée par des référents DALO embauchés par des associations et des CCAS et financés par l'Etat en vertu d'une directive ministérielle. Il n'est pas ici question de faire de « l'ASELL bis » comme au Conseil Général, mais il est particulièrement difficile pour eux de se positionner, c'est pourquoi le SIAO va redéfinir leur rôle.

X. LES RECOURS CONTENTIEUX

Statistiques :

- Pour l'année 2008, il y a eu 6 recours contentieux dont 3 rejets et 3 injonctions.
- Pour l'année 2009, il y a eu 39 recours contentieux dont 13 rejets, 15 injonctions et 3 désistements.
- Pour l'année 2010, 24 recours sont en cours.

On peut remarquer qu'en 2008 le nombre de recours enregistrés était faible du fait du caractère récent de la loi, en revanche on peut observer qu'au mois d'avril 2010, 24 recours sont engagés ce qui promet une nette augmentation de ceux-ci.

Cependant ce chiffre reste faible au regard du nombre de rejets total cela peut s'expliquer notamment par le fait que peu de requérants sont assistés par des associations et que certaines collectivités qui développent un travail social de fond ne souhaitent pas alimenter un développement des recours DALO...

Le Président du tribunal administratif observe que le public est le même que celui du contentieux des étrangers. Il s'agit de ménages très défavorisés, souvent logés dans l'habitat insalubre du centre-ville, qui bénéficient pour la plupart de l'aide juridictionnelle.

1) Modalités de la saisine

A) Assistance du demandeur par un organisme

Tous les demandeurs ne sont pas forcément assistés par un organisme à caractère social lors de la saisine. Cependant, la préfecture insiste auprès d'eux afin qu'ils se fassent assister par des travailleurs sociaux. Ainsi, un tel suivi peut permettre au requérant de retrouver lui-même un logement et donc de se désister de son recours.

Parallèlement, beaucoup de personnes sont dépassées quant aux documents à fournir (pour la plupart d'entre elles, le dossier DALO se suffit à lui-même et elles ne comprennent pas l'utilité de monter un nouveau dossier destiné à l'obtention d'un logement), ou à la réaction à adopter lors de la réception de la proposition de logement du préfet (souvent, les requérants ne se manifestent pas).

En pratique rares sont les ménages assistés par des travailleurs sociaux ou des associations dans leurs recours. Les associations n'assistent pas aux audiences. Il est plus simple pour les requérants de demander l'aide juridictionnelle pour bénéficier de l'assistance d'un avocat ; ces derniers sont généralement des militants et on observe que de plus en plus d'avocats s'impliquent dans le DALO.

Sur les 57 recours contentieux que nous avons pu traiter, 39 ont été présentés par l'intermédiaire d'un avocat. En 2009, la quasi-totalité des requêtes étaient présentées par un seul avocat (Me Bruschi) ; à partir de la fin 2009, les recours sont répartis entre une vingtaine d'avocats différents. 20 requérants sur 57 ont bénéficié d'une aide juridictionnelle totale (dans 14 cas) ou provisoire (demandée en cas d'urgence : dans 6 cas).

B) Organisation particulière du greffe pour ces recours

Il a été décidé de façon pragmatique, au vu d'un nombre de recours beaucoup plus modeste que prévu, que ce serait le greffe de la 2^e chambre qui recevrait l'ensemble des recours relatifs au logement (recours pour excès de pouvoir et injonctions). Si le nombre de recours venait à évoluer, une organisation différente pourrait être retenue. Cela n'a pas été le cas jusqu'à présent.

Le contentieux spécifique (relatif aux injonctions) jugé à juge unique est pris en charge directement par le Président (Boleslaw Lukaszewicz, auquel a succédé Henri Dubreuil à compter du 1^{er} janvier 2010), accompagné d'un greffier. Les mémoires préparés en défense

pour ce contentieux sont réalisés par le service contentieux de la préfecture. En revanche, les recours pour excès de pouvoir contre les décisions de rejet des commissions de médiation sont traités par la 2^e chambre (expropriation, urbanisme et aménagement du territoire et logement), présidée par Lilian Benoit, qui traite déjà les contentieux relatifs au logement. Les mémoires en défense relatif à ces recours pour excès de pouvoir sont préparés par le service appui juridique du pôle administratif de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer.

S'agissant des affaires DALO, en audience, sont présents le magistrat, un greffier et du côté de la défense, le représentant du Préfet et, côté plaignant, les parties concernées avec leurs avocats (l'absence du requérant ne changeant pas l'issue du jugement). La présence de ces derniers, leur permet de faire des observations orales contrairement au déroulement des séances de la commission de médiation. En revanche, ne sont présents ni les associations, ni les bailleurs sociaux. Pour autant la présence de ces derniers serait judicieuse et leur permettrait de défendre leur partie, ce qui se pratique dans le département des Alpes Maritimes. En effet, les bailleurs sociaux des Bouches du Rhône ne s'impliquent pas outre mesure, renvoyant la question au Préfet.

La préfecture est informée en même temps du recours et de la date d'audience qui a été fixée.

2) Recours pour excès de pouvoir

Éléments statistiques dans les Bouches du Rhône :

Les premiers recours datent du 01 janvier 2008, depuis cette date il y a en moyenne 50 % de rejets en commission de médiation et cela peut surprendre au regard du faible nombre de recours contentieux.

Pour l'année 2008, il y a eu 4 recours donnant lieu à un rejet, une annulation de la décision rendue en commission de médiation (dossier invoquant une sur-occupation et une insalubrité, le locataire a fait constater la situation par des entreprises, le propriétaire a souhaité réaliser des travaux mais le locataire s'y est opposé. Suite à cela, le Ministère n'a pas souhaité faire appel malgré les volontés de la DDTM), un rejet latent (le requérant habitant dans un autre département souhaite être logé dans les Bouches du Rhône) et un report.

Du début 2009 au 4° trimestre 2010 on compte 30 recours pour excès de pouvoir (15 en 2009 et 15 en 2010) qui n'ont donné lieu qu'à des décisions de rejet.

Recevabilité :

2-1- Contre une décision positive

a) Par l'Etat

Il n'y a pas à ce jour de recours pour excès de pouvoir de l'Etat contre une décision positive dans les Bouches du Rhône.

b) Par le demandeur : hypothèse d'une requalification de la demande logement/hébergement

Il n'y a eu qu'un seul recours pour excès de pouvoir contre une décision de réorientation d'une demande de logement en hébergement. (au 16/07/2009).

2-2- Contre une décision négative

Dans tous les cas :

A) Procédure de référé suspension / liberté

Dans le contexte du DALO, il n'existe pas de référé liberté mais en revanche on peut observer quelques référés suspension.

Le juge des référés (Renaud Thiele, Premier conseiller au TA de Marseille désigné par le Président pour statuer sur les demandes de référé) suspend une décision de la commission de médiation qui a refusé de reconnaître prioritaire pour l'attribution d'un logement une famille logée dans des locaux manifestement suroccupés et composée de deux parents et 8 enfants dont 6 mineurs. «... *L'état de sur-occupation du logement par M. K... et sa famille est établi par les intéressés au moyen d'un diagnostic effectué par une société de diagnostic immobilier, qui évalue à 64, 23 m², hors séchoir et loggia, la surface du logement ; que la surface habitable du logement est ainsi inférieure à la surface minimale requise par l'article D 542-14 du code de la sécurité sociale, qui est de 88 m² pour une famille comprenant deux parents et huit enfants ; que cet état de sur-occupation est de nature à justifier d'une situation d'urgence... Le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'état de sur-occupation du logement est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée.* » Le juge enjoint à la commission de réexaminer la demande et de

prendre une nouvelle décision dans un délai d'un mois. Cette injonction n'est pas assortie d'une astreinte (TA MRS, Ord. 28 août 2009, n° 0905093).

B) Appréciation de la recevabilité

La plupart des demandes sont rejetées pour des questions de recevabilité. Le président du TA explique que les requérants saisissent automatiquement la juridiction en pensant s'adresser à la même administration sans contester le motif de décision. Le juge se montre strict sur la recevabilité des recours afin d'éviter d'engager les requérants dans des contentieux à l'issue incertaine, comme en matière de contentieux social (APL, FSL...) où l'on a 99.5% de rejets à la fin !

Pour exemple, une demande a été jugée irrecevable en l'absence de production de la décision de la CDM dont se prévaut le requérant (CJA, art. R.778-2) (Ord. n° 0901266 du 20 mars 2009 et n°0901267 du 20 mars 2009).

Certaines ordonnances de rejet peuvent être prises sur le fondement de l'article R. 222-1-7° du CJA qui permet au président de la formation du jugement « de rejeter après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que des faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. »

Pour exemple, deux ordonnances ont été prises sur le fondement de cet article prononçant un rejet de la demande pour moyens inopérants : décisions de rejet de la commission de médiation au motif de l'absence d'éléments justificatifs sur la nature et l'état des locaux occupés ou sur l'absence de justification de la situation de l'intéressé. Le requérant invoquait dans un cas, la présentation de plusieurs demandes de logement adapté à son handicap, dans l'autre sa situation prioritaire = moyens inopérants au regard du motif de la décision de la CDM (TA MRS, Ord. N°0808146 du 28 janvier 2009 et n°0900328 du 29 mai 2009).

C) Etendue du contrôle du juge

Le juge exerce un contrôle normal sur les décisions négatives des commissions de médiation. Le choix du contrôle normal est justifié par plusieurs motifs : la matière n'est pas technique, il ne s'agit pas d'un nouveau type de contentieux, le requérant demande la reconnaissance

d'un droit. Ce choix, qui paraît évident, est lié à la volonté de ne pas limiter en amont le contrôle du juge.

On évoquera ici principalement un jugement du TA de Marseille en date du 26 novembre 2009 (N° 0808911) qui annule pour erreur de droit une décision de rejet de la CDM motivée par le fait que le demandeur était déjà logé dans le parc social et que sa demande relevait d'une mutation. La CDM renvoyait aux bailleurs sociaux le soin de trouver une solution de relogement dans leur parc. En termes de bonne administration, le contingent préfectoral étant déjà fortement sollicité pour loger la grande majorité des demandeurs, il était préférable de trouver une solution de mutation qui permettait de ne pas « perdre » un logement. Or, le TA de Marseille oppose à ce raisonnement une position juridiquement imparable qui consiste à affirmer qu'aucune disposition du CCH, (art L 441-1) n'exclut les locataires du parc social du bénéfice du Dalo. En effet, d'après le juge, « *aucune disposition législative ou réglementaire ne constitue [la possibilité d'une mutation interne] en droit à relogement* ». Par conséquent, la CDM ne peut renvoyer le demandeur à une mutation alors même qu'elle peut tenir compte des droits à hébergement ou à relogement ouverts au demandeur par d'autres dispositions relatives notamment aux procédures de résorption de l'habitat insalubre ou d'aménagement urbain (CCH, art. R 441-14-1). Pour rejeter la requête, le juge exerce un contrôle normal sur la décision de la commission, « *considérant que si les dispositions législatives et réglementaires précitées du code de la construction et de l'habitation réservent le bénéfice de leur application aux personnes qui satisfont aux conditions réglementaires d'accès au logement social, elles n'ont pas pour objet ou ne sauraient avoir pour effet d'exclure les personnes de bonne foi qui, ayant déjà accédé au logement social, y sont logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ou, sous conditions, un caractère indécent ou de sur-occupation* ».

En revanche, une ordonnance de référé suspend une décision négative de la commission de médiation après avoir considéré que « *le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'état de sur-occupation du logement est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée* », établissant ainsi une distinction entre les modalités de contrôle du juge des référés (contrôle minimum) et du juge de l'excès de pouvoir (TA MRS, Ord. 28 août 2009, n° 0905093).

3) Recours spécifique DALO en cas de non mise en œuvre de la décision positive dans le délai.

Éléments statistiques dans les Bouches du Rhône :

Du début 2009 au 4^e trimestre 2010 on dénombre 169 contentieux (67 en 2009 et 102 en 2010). Le Président du TA estime à environ 150 le nombre de recours prévisibles d'ici la fin 2010, ce qui représentera un doublement par rapport à 2009. Malgré cette montée en puissance, les contentieux relatifs au Dalo représentent moins de 2 % de l'ensemble du contentieux traité par le TA de Marseille, ce qui est très faible au regard du nombre de recours amiables traités par la commission de médiation.

Recevabilité :

A) Motifs des recours

- Absence de proposition dans le délai

Les motifs invoqués par le préfet pour justifier l'absence de proposition dans le délai sont les suivants :

Absence de suite donnée à la demande par le bailleur :

Le fait d'avoir orienté une demande vers un organisme collecteur du 1 % logement (Action logement) ne constitue pas une proposition de logement : « *la circonstance que la demande du requérant a été adressée à l'UNICIL, organisme collecteur du 1% logement auquel adhère son employeur, et que c'est cet organisme qui n'a pas donné suite, ne peut utilement être invoquée par le préfet* ». La désignation à un bailleur, qu'il soit social ou privé, n'a pas pour effet d'exonérer l'Etat de son obligation de résultat (TA MRS, 20 février 2009, n° 0808852).

Absence d'offre de logements adaptés :

Dans le département des Bouches du Rhône, le préfet arrive généralement à reloger dans le délai de 6 mois qui lui est imparti. En effet, pour un type 1, type 2 et type 3, la préfecture parvient généralement à répondre à la demande dans l'immédiat, pour les types 4, elle répond dans un délai de 3 mois et le problème se pose pour les types 5 et 6 pour lesquels la préfecture ne trouve généralement pas de solution. Pour cela, le préfet ayant une obligation de résultat, il attribue à défaut de grands logements, un type 4 aux familles nombreuses et

prend donc le risque d'un recours contentieux pour non adaptation du logement à la composition familiale, bien que le juge soit conscient de cette problématique.

L'absence de proposition dans le délai imparti est, dans la plupart des cas, motivée par l'absence d'offre de logements adaptés, le préfet soutenant « *que la candidature de l'intéressé sera proposée lors d'une prochaine vacance de logement signalée par le bailleur* » (TA MRS, 27 mai 2010, n° 1001790 ; 28 avril 2010, n° 1000927). Le manque de logements de types 1 ou 2 sur plusieurs communes du département (Châteauneuf les Martigues, Berre l'Etang, Aix-en-Provence) est invoqué dans plusieurs affaires, argument qui peut sembler peut convaincant, comme le souligne l'avocat de l'une des parties, dans la mesure où l'offre de logements sociaux la plus importante concerne précisément les appartements de petite taille. Cependant, dans les cas où la pénurie de petits logements est invoquée, l'offre est circonscrite au territoire de la commune. Dans le cas d'une famille monoparentale de 5 enfants demeurant à Marseille, le préfet invoque « *l'absence de logement de type 4 ou 5 dans le département des Bouches du Rhône* » et pas seulement à Marseille (TA MRS, 28 avril 2010, n° 1000930). Cela laisse penser que la recherche de grands logements est étendue à l'ensemble du département. En effet, ces grands logements ne sont pratiquement plus produits dans les nouveaux programmes de logements sociaux et ceux qui existent se concentrent dans les grands ensembles situés en particulier dans les quartiers nord de Marseille.

Dans un autre cas, les services préfectoraux mettent en avant « *le faible taux de rotation des logements sociaux dans le département des Bouches du Rhône* » (évalué par la préfecture à moins de 5 %) pour justifier l'absence de proposition d'un logement de type 3 (TA MRS, 28 avril 2010, n° 1000888).

Offre élargie au territoire de l'agglomération ou du bassin d'habitat :

Le juge précise qu'il « *est constant qu'aucun logement n'a été proposé au demandeur, alors même que le service n'est pas tenu de limiter son offre à la seule localité comme le souhaiterait l'intéressé* ». Il se montre attentif aux difficultés rencontrées par l'administration pour loger les personnes prioritaires et rappelle que l'offre ne doit pas être organisée au niveau de la seule commune mais élargie au niveau de l'agglomération ou du bassin d'habitat. Toutefois, aucune offre n'ayant été faite, il enjoint à l'Etat de loger le requérant (TA, MRS, 26 juin 2009, n°0902694).

Mais l'Etat ne peut être considéré comme ayant rempli son obligation de logement en l'absence de proposition même si l'offre porte sur un territoire plus large avec l'accord du demandeur. En effet, cette offre n'est pas encore effective : « *si le préfet, après avoir invoqué le manque de logement de type 1 ou 2 dans la commune de Berre l'Etang, soutient que la candidature de l'intéressé sera proposée à Marseille, le requérant ayant élargi ses choix, cette circonstance ne peut toutefois être de nature à attester que l'Etat, qui a une obligation de résultat en la matière, a répondu aux obligations qui sont les siennes au regard des dispositions de la loi du 5 mars 2007* » (TA MRS, 16 Mars 2010, n° 0909326).

- Pour les recours logement, absence d'adaptation du logement proposé à la situation de la personne.

De manière générale les logements disponibles se situent dans les quartiers Nord et les publics DALO, qui habitent le logement indigne du centre-ville, refusent un relogement dans ces quartiers à cause de leur réputation et pour des questions d'environnement (choix de l'école, insécurité...). Ce motif de refus lié à la localisation du logement est rarement mentionné explicitement (c'est le cas dans deux affaires : TA MRS, 20 février 2009, n° 0808847 ; 16 juin 2009, n° 0901847). En effet, il donne lieu à un rejet de la demande d'injonction, à moins que le requérant ne prouve que le logement n'était pas adapté à ses besoins.

Les requérants invoquent généralement leur santé ou leur handicap (ou ceux d'un enfant à charge) pour justifier l'inadaptation d'un logement. Ils doivent alors prouver que le logement, par sa localisation ou ses caractéristiques, est inadapté à leur état de santé ou leur handicap.

Absence de justification de l'inadaptation du logement à l'état de santé du requérant :

« *Le demandeur a refusé deux propositions en invoquant l'existence non contestée d'allergies mais sans apporter de justifications précises quant à la possibilité de conséquences néfastes pour sa santé, d'une habitation dans ces logements* » (TA MRS, 16 juin 2009, n° 0902487).

Localisation inadaptée :

Le président du tribunal administratif prend en compte l'état de santé d'une requérante (dont la mobilité est réduite) pour ordonner qu'elle soit logée dans un appartement

correspondant à ses besoins. La requérante demandait un logement situé à proximité du centre ville, proche des commodités et facilement accessible par les transports en commun : « *si l'intéressée a bénéficié de plusieurs propositions de logement, dont certaines ont regrettamment été refusées par elle, tandis que d'autres n'ont pas été acceptées par le bailleur, il est constant que pour des raisons inexplicables les propositions faites à Mme G... étaient peu conformes à ses besoins et ne prenaient pas suffisamment en compte une situation médicale qu'elle n'avait sans doute pas souligné auprès des services compétents* » (TA MRS, 17 juin 2010, n° 1002232).

Dans d'autres cas, des refus motivés par l'état de santé donne lieu au rejet de la requête. Un relogement avait été proposé dans une autre commune de l'agglomération (Aubagne) alors que la requérante habitait Marseille ; elle avait refusé au motif qu'il était trop éloigné de l'hôpital nord où son fils devait se rendre régulièrement pour y être soigné. « *Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la visite est hebdomadaire et non quotidienne comme Mme C... le soutient devant le tribunal, et que la distance entre le logement offert et l'établissement hospitalier concerné n'est pas trop importante s'agissant d'ailleurs d'une même agglomération ; que, par ailleurs, aucun élément du dossier ne permet d'estimer que ce logement ne répondait pas aux besoins et aux capacités de la famille* » (TA MRS, 16 juin 2009, n°0902483).

Caractéristiques inadaptées :

Les refus sont rarement motivés par les caractéristiques intrinsèques du logement (en dehors du type de logement). Il faut souligner le fait que les services préfectoraux qui proposent les logements n'en connaissent que la surface et le montant du loyer, alors que le logement proposé peut s'avérer inadapté aux besoins du demandeur. Il en est ainsi du requérant qui a reçu une proposition d'appartement en rez-de-chaussée en raison de son handicap mais qui l'a refusé. La préfecture a considéré avoir fait une offre adaptée et dans son recours, le requérant a motivé son refus par l'inadaptation du logement à son handicap compte tenu de la présence de trois marches pour y accéder, ce que la préfecture ignorait : le juge a donc considéré le logement comme inadapté et a demandé à la préfecture de faire une nouvelle proposition.

Autres exemples pour lesquels le juge enjoint au préfet de procéder au relogement des intéressés :

L'interprétation par le juge de la notion d'offre adaptée est donc plutôt stricte, il apprécie le droit et les faits.

B) Formation de jugement

a) Président du TA ou magistrat désigné

C'est jusqu'à présent toujours le président du TA qui siège pour les recours DALO. La désignation d'un magistrat dépendra du nombre de recours.

b) Hypothèses de renvoi à une formation collégiale

Il n'y a aucun cas de renvoi à une formation collégiale, le contentieux n'étant pas suffisamment technique pour que ce renvoi soit justifié.

- Nature des hypothèses justifiant un renvoi
- Conclusions du rapporteur public

C) Examen du recours

a) Modalités d'instruction

Dans le contexte du DALO, le juge a un large pouvoir d'instruction et dispose de diverses prérogatives. Ainsi, il peut ordonner toute mesure nécessaire à l'instruction d'une affaire. Il a notamment le pouvoir d'ordonner un report d'audience aux fins de poursuivre l'instruction en raison du caractère incomplet du dossier. De plus, la situation est à apprécier à la date du jugement et non à la date où la décision de la commission de médiation est prise. La pratique des tribunaux n'est pas, sur ce point, uniforme mais le tribunal administratif des Bouches du Rhône, lui, respecte cette règle.

En effet, on a pu constater, lors d'une audience DALO que le juge prend en compte l'évolution des situations. C'est le cas d'une requérante occupant avec son époux et ses deux enfants (âgés de 3 et 4 ans) un appartement composé d'une pièce unique et insalubre. Elle attend un autre enfant et demande par conséquent un appartement de type 4. Elle a reçu une proposition de relogement qu'elle a décliné s'agissant d'un type 3. Une autre proposition est pendante, c'est pourquoi le juge convient avec la requérante de reporter l'affaire à une audience ultérieure afin de laisser une chance à la proposition en cours.

b) Appréciation de l'absence d'offre : office du juge sous tous ses aspects

Dans le cadre de l'appréciation de l'absence d'offre, le juge se doit d'examiner les preuves apportées par les deux parties.

Lorsqu'une proposition de logement a effectivement été présentée au demandeur par les services de l'Etat mais qu'elle n'a pu aboutir, il accorde à l'Etat un délai de grâce de 2 ou de 3 mois pendant lequel aucune astreinte n'est prononcée. Toutefois, il rappelle systématiquement que l'Etat, désigné par le législateur comme garant du DALO, est soumis à une obligation de résultat dont il ne peut s'exonérer même si aucune carence n'est imputable au service.

Appréciation de la réalité de l'offre :

Le fait que la demande du requérant ait été transmise à un organisme bailleur ne constitue pas une offre au sens de la loi DALO (TA MRS, 20 février 2009, n° 0808852) ; ou qu'une proposition soit en attente de réponse, « *rien ne permettant de considérer que cette candidature sera satisfaite prochainement* » (TA MRS, 17 juin 2010, n° 1002320) ; ou encore que la demande soit en cours d'instruction auprès de la commission d'attribution du bailleur (TA MRS, 27 mai 2010, n° 1001533).

Prise en compte des diligences de l'administration :

Lorsque la proposition des services préfectoraux n'a pu aboutir, le juge tient compte des diligences de l'administration en différant le prononcé d'une astreinte (« *il n'y a pas lieu pour l'heure d'assortir cette injonction d'une astreinte* »). C'est le cas pour un demandeur ayant bénéficié d'une proposition de logement avec un rang de priorité 3 : « *le rang de priorité de l'intéressée rendait déjà très hypothétique l'admission de sa candidature et ce, alors que le caractère incomplet [du dossier] n'est nullement établi* ». Dès lors, le préfet devra faire parvenir au tribunal dans un délai de 3 mois les mesures prises en faveur de la requérante (TA MRS, 22 juin 2010, n° 1002496) ; ou pour un candidat proposé par le préfet en rang 1 auquel le bailleur a préféré le candidat proposé en rang 2 (TA MRS, 17 juin 2010, n° 1002357).

Refus du candidat par le bailleur – vérification du caractère incomplet du dossier présenté :

Dans les cas où le refus par le bailleur du candidat présenté par le préfet est justifié par la présentation d'un dossier incomplet, le juge s'assure de la réalité de cette affirmation : « *il*

résulte de l'instruction que le bailleur avait exigé la production d'un titre de séjour renouvelé, alors que la demanderesse bénéficiait d'une autorisation valable jusqu'au 14 septembre 2008 ». Dès lors, la situation de la requérante justifie toujours que sa demande doive être satisfaite par l'Etat. (TA MRS, 25 mai 2009, n° 0902482). De même : *« il a été proposé en location deux appartements, mais ces offres n'ont pu aboutir parce que la demanderesse n'avait pas présenté des dossiers complets ; toutefois, il résulte de l'instruction que dans le premier cas, aucune précision n'est apportée quant aux pièces manquantes, et que dans le second cas manquaient des éléments d'information sur la situation professionnelle, dont l'utilité n'est pas justifiée ; dans ces conditions, Mme K... est fondée à soutenir que les dispositions qui fixent une obligation de résultat pour l'Etat, désigné comme garant du DALO reconnu par le législateur, n'ont pas été respectées alors même que plusieurs propositions avaient été présentées »* (TA MRS, 25 mai 2009, n° 0902485).

La solution est inverse lorsqu'il est démontré que l'incomplétude du dossier est imputable au demandeur : *« le préfet soutient sans être contredit que...le bailleur, l'OPAC Sud, n'a pu retenir la candidature de l'intéressée faute d'un dossier complet ; il suit de là que si la requérante n'a pu obtenir un logement qui correspond à ses besoins et capacités, c'est de son fait, mettant ainsi l'Etat dans cette circonstance dans l'impossibilité de remplir son obligation en la matière »* (TA MRS, 26 juin 2009, n° 0902821).

Refus d'une offre de logement par le ménage :

Dans les cas où le ménage dont la situation a été déclarée prioritaire et urgente a refusé une offre de logement, le juge vérifie la réalité de ce refus : le préfet soutenant que les demandeurs ont refusé la proposition qu'il leur a faite en ne renvoyant pas au bailleur un dossier complet, le TA considère que *« si les documents produits par le préfet présentent quelques imprécisions, les requérants ne produisent aucun commencement de preuve quand ils affirment qu'ils ont bien répondu à cette offre et qu'ils ont essuyé un refus verbal ; dans ces conditions, M. et Mme P... doivent être regardés comme n'ayant pu obtenir de leur fait un logement qui correspond à leurs besoins et capacités, mettant ainsi l'Etat dans l'impossibilité de remplir son obligation en la matière »* (TA MRS, 1^{er} octobre 2009, n° 0904632).

A l'inverse : *« si le préfet des Bouches-du-Rhône met en avant une offre de logement du 3 décembre 2009 que l'intéressée aurait refusé en produisant une fiche navette mentionnant*

ce refus, ce document non signé, non daté, raturé et à la rédaction ambiguë ne saurait établir devant le tribunal la réalité d'un tel refus » (TA MRS, 27 mai 2010, n° 1001533).

Le juge apprécie également les motifs du refus ou de l'absence de suite donnée à une proposition de logement par le demandeur : *« si le préfet affirme que la demanderesse n'a pas répondu à une proposition de logement du 5 février 2009, celle-ci soutient qu'elle n'a jamais reçu la convocation, sans être utilement contredite par le document produit par le préfet, qui eu égard à son contenu, n'est pas suffisamment probant »*. Le demandeur est donc fondé à soutenir que l'Etat n'a pas respecté son obligation de résultat alors même que le préfet avait présenté 6 propositions qui n'ont pas abouti (TA MRS, 16 juin 2009, n° 0902492). Il semblerait que la réception des propositions de la préfecture par les requérants soit une réelle difficulté. En effet, jusqu'à présent les envois sont faits par courrier simple ce qui pose des problèmes de preuves et de délai.

Ou encore, s'agissant d'un refus : *« les propositions faites à Mme G... étaient peu conformes à ses besoins et ne prenaient pas suffisamment en compte une situation médicale qu'elle n'avait sans doute pas souligné auprès des services compétents »*. Cette circonstance est de nature à justifier le refus opposé par la requérante aux propositions qui lui ont été présentées, même si *« certaines ont regrettamment été refusées par elle »* (TA MRS, 17 juin 2010, n° 1002232).

D) Jugement

a) Rejet de la demande

En 2009, on compte 13 rejets sur 39 décisions prononcées, soit une proportion d'un tiers.

Parmi les décisions analysées, on relève 3 motifs de rejet correspondant aux hypothèses où la requête est irrecevable, devenue sans objet (du fait de l'acceptation de la candidature par un bailleur), ou suite au refus par le ménage d'une offre de logement adapté.

Requête irrecevable :

Généralement la requête est jugée irrecevable car elle est tardive :

C'est le cas pour une requérante qui demandait au TA d'enjoindre au préfet de loger sa famille au motif qu'elle remplissait toujours les conditions d'accès à un logement social, ayant été contrainte de refuser la proposition de logement faite par la préfecture qui ne tenait pas compte du handicap de son fils. Le tribunal soulève d'office le moyen tiré de

l'irrecevabilité de sa requête comme étant tardive. En effet, l'article 3 du décret n° 2008-1227 du 27 novembre 2008 relatif au contentieux Dalo (modifié par l'article 3 du décret n°2009-400 du 10 avril 2009) institue un délai de recours dérogatoire à l'encontre des décisions de la commission de médiation rendues avant le 1^{er} janvier 2009 (c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur des dispositions obligeant la commission à informer l'intéressé dans la notification de sa décision du délai prévu dans lequel il pourra exercer le recours contentieux). Conformément à ces dispositions, la requête de Mme B... devait être présentée au tribunal au plus tard le 31 décembre 2009, ce délai n'étant pas « *conditionné par la date de notification de la décision de la commission* ». De plus, « *ce délai n'étant pas un délai de recours contre une décision administrative, Mme B... ne peut utilement se prévaloir des dispositions de l'article R 421-5 du CJA rendant inopposable le délai de recours qui n'a pas été mentionné sur la décision attaquée* »⁹ (TA MRS, 27 mai 2010, n° 1001829).

La requérante avait déjà obtenu un logement à la date de l'enregistrement de sa requête : « *le 14 août 2009 la candidature de Mme B... a été proposée à la société Habitat Marseille Provence qui, l'ayant acceptée, a signé un bail avec l'intéressée le 21 octobre 2009 ; dès lors, la requête de Mme B... qui avait obtenu un logement bien avant le jour du dépôt de son recours [le 31 décembre 2009], est irrecevable et doit être rejetée* » (TA MRS, 16 mars 2010, n° 0909321).

Dans un cas, la requête était, au contraire, prématurée : « *la commission de médiation des Bouches-du-Rhône a estimé que la situation de M. et Mme Z... était prioritaire et urgente au motif de l'absence de proposition adaptée dans le délai fixé par arrêté préfectoral ; que, dans ces conditions, M. et Mme Z... entrent dans le champ d'application des dispositions sus rappelées de l'article L 441-2-3-1 qui n'ouvrent le recours devant le juge administratif qu'à compter du 1^{er} janvier 2012 ; il suit de là que la demande, qui est prématurée, est donc irrecevable* » (TA MRS, Ord. 11 décembre 2009, n° 0908630).

⁹ Le délai de recours de droit commun en matière de contentieux Dalo étant fixé par l'article R 778-2 du CJA selon lequel les requêtes sont présentées dans un délai de 4 mois à compter de l'expiration des délais prévus à l'article R 441-16-1 du CCH, soit 3 mois et, jusqu'au 1^{er} janvier 2011, 6 mois dans les départements comportant au moins une agglomération de plus de 300 000 habitants comme les Bouches du Rhône.

Requête devenue sans objet :

C'est le cas lorsque le demandeur n'a pas été encore logé mais lorsque sa candidature a été acceptée de façon certaine et non hypothétique après le dépôt de son recours, contrairement à l'affaire B..., mentionnée ci-dessus :

« Le préfet soutient sans être contredit qu'une proposition de logement a été faite le 28 septembre 2009 et que la candidature de la requérante a été acceptée, sous réserve de l'accomplissement des démarches administratives nécessaires » (TA MRS 6 novembre 2009, n° 0905975) ; « Il ressort des pièces du dossier que la candidature de Mme A... ayant été acceptée par la société Néolia, un bail est en cours de signature ; rien ne permettant de douter de cette donnée, la requête de Mme A... doit être regardée comme étant devenue sans objet » (TA MRS 16 mars 2010, n° 0909329) ; ou encore « après avoir été saisie par le préfet, la société Phocéenne d'habitations a accepté de louer au demandeur un logement... et que la date d'entrée, initialement prévue pour le 1^{er} juin 2009, a été fixée au 20 juillet en vue de permettre la réalisation de travaux de réfection ; il suit de là que M. B..., alors même qu'il n'est pas encore installé dans ce logement à la date du présent jugement, doit être regardé comme ayant obtenu un logement correspondant à ses besoins et capacités » (TA MRS 26 juin 2009, n° 0902676).

Refus d'une offre de logement adapté :

Le refus par le requérant d'une offre de logement adapté est généralement sanctionné par un rejet de la requête dès lors qu'aucune pièce du dossier ne permet au juge d'estimer que le logement proposé ne correspond pas aux besoins et aux capacités de la famille. L'un des jugements présente un intérêt particulier du fait de la mention dont le juge assortit le rejet de la requête. Il s'agit d'un recours présenté par une requérante n'a pas donné suite à la proposition d'un logement adapté présentée par la préfecture : *« il suit de là que les conclusions à fin d'injonction ne sauraient être accueillies, que toutefois la présente décision ne fait pas perdre sa qualité de prioritaire à la requérante qui restera fondée à demander que de nouvelles offres lui soient faites »*. Le rejet du recours DALO n'a pas pour effet de remettre en cause la décision de la commission de médiation reconnaissant le demandeur comme prioritaire et donc d'épuiser le droit de ce dernier à présenter un nouveau recours s'il ne reçoit par la suite aucune autre offre. La position du TA va à l'encontre de celle des services de l'Etat et des bailleurs sociaux qui, à travers la charte éthique relative à

l'attribution des logements du contingent préfectoral (voir infra : XI - A), affirment que le refus d'une proposition de logement du contingent fait perdre à la demande son caractère prioritaire, sauf si la personne prouve que ce logement n'était pas adapté à sa situation, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

Parmi les dossiers analysés, nous n'avons pu relever qu'un seul cas dans lesquels le recours n'a pas été rejeté : celui où la personne invoquait des problèmes de santé l'handicapant gravement dans ses déplacements et demandait un logement dans le centre ville de Marseille (TA MRS, 17 juin 2010, n° 1002232 : cf. supra).

b) Précision de l'injonction

Les injonctions prononcées par le Président Lukaszewicz en 2009 sont toujours motivées par référence au fait que « *l'Etat est désigné comme garant du droit au logement opposable reconnu par le législateur* ». En 2010, cette motivation est reprise par le nouveau Président, Henri Dubreuil, qui précise systématiquement au préalable que cette injonction est prononcée « *même si aucune carence ne peut être imputable aux services préfectoraux* ».

c) Fixation de l'astreinte : délai de grâce accordé avant le prononcé de l'astreinte

Dès lors que le juge enjoint à l'Etat de procéder au relogement, cette injonction est systématiquement assortie d'un délai de grâce de 2 mois sans astreinte. En effet, le président a modifié l'article d'exécution. Si, à l'expiration de ce délai, le relogement n'est pas effectué, l'injonction est alors assortie systématiquement d'une astreinte dont le montant a été fixé à 100 euros par jour supplémentaire de retard. On peut remarquer que les avocats, lors de leurs plaidoiries, demandent 500 € d'astreinte. Cette astreinte n'est pas établie en fonction de la superficie du logement comme cela est le cas à Paris.

On peut noter que le tribunal de Marseille, à l'instar de celui de Paris, ne prononce plus, depuis quelques mois, d'astreinte. Cette pratique, critiquée par certains avocats, ne va pas dans le sens du rapport du Conseil d'Etat de 2009 ; en effet, celui-ci préconise de prononcer des astreintes surtout dans les zones tendues comme la commune de Marseille. Mais elle fait suite à l'encadrement du montant des astreintes par la loi MOLLE du 25 mars 2009 et elle est justifiée par le fait que l'astreinte n'apportera pas de réponse immédiate à la demande et qu'elle n'est pas financièrement significative.

Les ordonnances du Président Benoît portent le délai de grâce à 3 mois au lieu de 2 et fixent le montant de l'astreinte à 15 € par jour de retard. Par la suite, le nouveau Président du TA, Henri Dubreuil accorde généralement à l'Etat un délai de grâce de 3 mois, notamment lorsqu'aucune proposition de logement n'a été faite au demandeur en raison du manque de logements adaptés ou lorsque sa candidature a été refusée par le bailleur. Plus rarement, le délai de grâce est ramené à 2 mois : cas où la demande est en cours d'instruction auprès de la commission d'attribution du bailleur (TA MRS, 18 février 2010, n° 0907821) ; offre de logement présentée mais dont le ménage n'a pas bénéficié (TA MRS, 18 février 2010, n° 0908186). Enfin, le délai est d'1 mois pour une demande d'hébergement. Le jugement précise systématiquement « *qu'il n'y a pas lieu, pour l'heure, d'assortir cette injonction d'une astreinte* ».

d) Hypothèse de réorientation d'un recours concernant une demande de logement vers un hébergement.

Par exemple, dans le cas où la CDM a orienté la demande de logement vers une offre d'hébergement et que cette orientation n'a pas été contestée par la requérante qui par la suite n'a pas répondu à la proposition qui lui a été faite, les conclusions en injonction sont rejetées. (TA MRS 25 mai 2009, n°09022490).

Dans un autre cas, c'est le juge du DALO qui réoriente une demande prioritaire et urgente vers un hébergement. Le requérant n'ayant pas obtenu de logement suite à la décision favorable de la commission de médiation et à l'injonction du juge administratif, a saisi à nouveau le TA qui ordonne cette fois un hébergement. Cette réorientation est sans doute justifiée par le fait que l'intéressé était sous le coup d'une expulsion locative au moment où il avait fait sa demande de logement (TA MRS, Ord. 22 avril 2010, n° 1002201)

E) Suites données au jugement

a) Suivi par les préfectures

Le TA travaille en bonne entente avec la préfecture, son objectif n'étant pas de sanctionner l'Etat mais plutôt de rechercher des solutions au mieux de toutes les parties. Une attitude plus rigide reviendrait à bloquer complètement le mécanisme du DALO qui s'applique dans un contexte particulièrement difficile dans les Bouches du Rhône.

Tous les jugements sont notifiés au préfet.

b) Modalités de liquidation de l'astreinte

Dans le département, c'est la DDTM qui a en charge la liquidation des astreintes tout comme elle doit s'acquitter des frais irrépétibles relatifs au contentieux de non attribution dit contentieux spécifique DALO. Lorsque le préfet a relogé le demandeur, il demande la levée de l'astreinte. Les premières liquidations d'astreinte devaient être faites en septembre 2009, pour autant en juin 2010 aucun paiement n'avait encore eu lieu.

c) Re-saisine du tribunal

Nous avons pu voir un cas où l'injonction à procéder au logement d'un ménage sous astreinte n'a pas été suivie d'effet. Le requérant a saisi à nouveau le TA en précisant que sa situation n'avait pas changé et en réitérant sa demande de logement. Le juge fait droit à sa demande en considérant que les services de l'Etat ont failli à leur obligation de résultat et n'ont pas non plus assuré l'exécution du jugement du TA. Le Président du TA procède alors à la liquidation de l'astreinte de 100 € par jour de retard, soit un montant de 13800 € à compter de la date de la notification du jugement au préfet des Bouches-du-Rhône. De plus, il enjoint au préfet d'assurer l'hébergement du ménage (réorientant ainsi sa demande de logement) sous une astreinte de 200 € par jour de retard passé un délai d'un mois à compter de la notification de son ordonnance (TA MRS, Ord. 22 avril 2010, n° 1002201).

4) Contentieux indemnitaire et autres

Les avocats des familles prioritaires remettent en cause l'affirmation du juge administratif selon laquelle les décisions de justice sont exécutées neuf fois sur dix. Lors d'une journée d'échanges des acteurs du DALO organisée le 1^{er} octobre 2010 par le Conseil départemental de l'accès au droit des Bouches du Rhône des avocats ont annoncé que des recours indemnitaires seraient déposés dans les prochaines semaines.

XI. IMPACTS DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI DALO SUR LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

A) Evolution de l'organisation des acteurs locaux pour la mise en œuvre de la loi

1) Services de l'Etat

La révision générale des politiques publiques a entraîné une restructuration des services de l'Etat et une reprise en mains par le préfet qui ont eu une incidence incontestable sur la mise en œuvre du Dalo dans le département.

Au niveau régional, la Direction Régionale de l'Aménagement et du logement (DREAL) exerce une expertise dans le domaine du logement.

Au niveau départemental, la logique interministérielle prédomine. La Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) est chargée de la gestion des politiques intercommunales de l'habitat et des aides à la pierre. La nouvelle Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) créée par arrêté préfectoral du 6 janvier 2010, regroupe la mission cohésion sociale de l'ex DDASS, les services logement de la préfecture ainsi que des fonctionnaires de l'ex DDE (actuellement DDTM) (140 agents). Elle est constituée de 3 pôles, parmi lesquels le pôle « Ville, accompagnement, logement social » (VALS), dirigé par Mme Marie-Françoise Lecaillon (précédemment secrétaire général de la préfecture de Saône et Loire), au sein duquel figurent :

- le service de l'hébergement et de l'accompagnement social de l'ex DDASS, composé d'une quinzaine de personnes,
- le service du logement social, dirigé par M. Pierre Hanna, qui comprend 27 personnes dont une est chargée du suivi et de l'animation du PDALPD,
- le service de la politique de la ville, qui comprend 41 personnes.

Le pôle VALS est dirigé par Mme Brigitte Fassanaro qui est issue de la DDASS. Deux assistantes sociales du service assistent aux réunions de la Commission de médiation.

Les autres acteurs estiment qu'il n'y a pas eu de communication officielle suffisante sur l'organisation de la DDCS et déplorent pour l'instant le manque de cohérence interne à cette direction composée de fonctionnaires dont les cultures administratives sont différentes.

Pour exemple, nous avons constaté ce manque de communication entre la personne de la DDTM en charge de la rédaction des mémoires en défense pour les recours pour excès de pouvoir et la personne de la préfecture en charge des mémoires en défense pour les recours spécifiques DALO en cas de non mise en œuvre de la décision positive dans le délai. En effet, ces deux personnes ne se connaissent pas.

a) Identification et mobilisation du contingent préfectoral

Ce contingent est aujourd'hui clairement identifié, il comprend environ 2000 logements (contingent social et fonctionnaires confondus). Une base informatique permet de le suivre et de connaître les disponibilités. En 2009, le contingent social préfectoral comptait 1552 logements dont 793 sur l'arrondissement de Marseille, 317 à Aix en Provence, 204 à Arles et 238 à Istres. Aujourd'hui ce contingent est géré par la DDCS et non plus par la préfecture.

Cependant, le problème reste le taux de rotation qui demeure faible. Selon l'Association Régionale des Habitations à Loyers Modérés (AROHLM), le taux de rotation au sein du contingent est de 5%, taux considéré comme insuffisant par les services de la préfecture.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi DALO, il faut avoir fait un recours DALO pour pouvoir bénéficier d'un logement du contingent préfectoral. Les futurs contrats d'utilité sociale devraient permettre un meilleur suivi, une meilleure identification de tous les programmes.

L'AROHLM a travaillé sur les principes de fonctionnement du contingent préfectoral avec le Préfet délégué pour l'égalité des chances (Pierre N'Gahane, qui a occupé ce poste de février à novembre 2007). L'objectif visé était d'afficher une Charte des attributions dans un site ouvert au public. Une charte éthique portant sur l'attribution des logements du contingent préfectoral a par suite été adoptée en 2008 par la préfecture des Bouches du Rhône et signée par 14 bailleurs sociaux. L'objet de cette charte est double :

- Définir les relations entre la préfecture et les bailleurs sociaux par le biais d'engagements mutuels afin de favoriser la bonne application de la loi DALO ;
- Rendre transparentes les conditions de recevabilité et de sélection des demandeurs de logement du contingent préfectoral. La charte est ainsi communicable à tout demandeur de logement sur le contingent préfectoral et disponible sur le site internet de la préfecture.

La charte rappelle :

- Le principe du droit au logement opposable posé par l'article 1 de la loi DALO (CCH, art. L 300-1) ;
- Les voies de recours ouvertes par la loi ;
- Les modalités de dépôt des recours auprès de la commission de médiation et de traitement de ces recours ;
- Les modalités de traitement de la vacance des logements du contingent préfectoral ;
- Les modalités de sélection des candidats par le préfet ;
- Le contenu des dossiers constitués par les candidats proposés par le préfet au bailleur ;
- Le contenu de la décision de la commission d'attribution : les bailleurs sociaux et leurs commissions d'attribution s'engagent à attribuer les logements du contingent étatique en priorité aux personnes prioritaires au titre du DALO et à ne pas subordonner leur attribution à des conditions de ressources minimales (CE, 1^{er} décembre 1999, Sté immobilière Basse-Seine ; TA Versailles, 6 juillet 2001) ou à des critères discriminatoires liés aux origines de la personne, son état de santé, son handicap, son sexe, son appartenance réelle ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion, etc. (loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, art. 158) ;
- Les modalités de notification de la décision au préfet ;
- Les obligations des demandeurs de logement : le refus d'un logement fait perdre son caractère prioritaire à la demande sauf s'ils prouvent que ce logement n'était pas adapté à leur situation ; engagement à fournir des informations exactes et actualisées ;
- Les modalités de suivi et d'évaluation du dispositif : suivi effectué par un comité de pilotage composé des représentants de l'Etat et des organismes HLM qui se réunit au moins une fois par an ; révision de la charte dans un délai de 3 ans ; bilan statistique de l'utilisation du contingent fourni annuellement par le préfet ; transmission annuelle par les bailleurs au préfet des informations statistiques en matière de gestion et d'attribution de logements du contingent comprenant la liste des logements réservés au bénéfice de l'Etat et la liste des logements mis en location dans l'année.

b) Utilisation des informations liées à la mise en œuvre de la loi (recensement des logements indignes...)

Le DALO permet de mieux connaître l'habitat indigne notamment en créant des liens entre services. Pour autant il n'y a pas de consultation de la base de données Observatoire Régional des Logements de l'Etat et de ses Partenaires (OREHP : dispositif de gestion partenariale et d'aide à la conduite et au suivi des procédures de lutte contre l'habitat indigne) pour la mise en œuvre du DALO. Seule l'UDAF a accès à l'OREHP afin de savoir si le bien en question est connu. Le nouveau PDALPD veut renforcer ou construire des liens avec les différents observatoires existants. De plus, il porte un projet d'observatoire destiné à améliorer l'identification des besoins (fiche 1-2 du PDALPD) : c'est l'Observatoire nominatif des logements indignes et non-décentés et des locaux impropres à l'habitation.

2) EPCI et Communes

On observe que ce sont les collectivités locales qui accueillent la construction de logements sociaux qui prennent principalement en charge la demande DALO, alors que les autres ne participent pas à cet effort. Par exemple, une commune comme Martigues (47 000 habitants), qui compte déjà 30 % de logements sociaux accueille des demandes extérieures à la commune: 55 ménages sur 390 ménages prioritaires sur l'arrondissement d'Istres ont demandé un relogement sur Martigues ; 22 ménages (soit 40 à 45 %) ont été relogés dont 14 sur le contingent ville/bailleurs et 8 sur le contingent préfectoral. Si, pour cette commune le DALO a permis de mettre fin à des difficultés réelles de logement sans pour autant avoir fait émerger des situations particulières inconnues des services municipaux, il tend à favoriser les demandes les plus récentes. La direction de l'habitat de la ville s'interroge sur l'articulation entre la procédure DALO et la procédure de droit commun : par exemple, le service du logement hiérarchise les dossiers en fonction de l'ancienneté de la demande alors que ce n'est pas le cas dans la procédure DALO. Or, affecter 100 % des logements des contingents étatiques et des autres contingents disponibles dans les nouveaux programmes à des personnes relevant du DALO qui ont une ancienneté moindre que les autres demandeurs de logements sociaux pose problème. Au fond, cette commune qui assume ses responsabilités en matière de logement des populations défavorisées exprime des inquiétudes qui rejoignent celles de communes qui « ne jouent pas le jeu » et redoute que

le DALO ne se transforme en une véritable filière concurrentielle d'attribution de logements sociaux.

Plusieurs communes se sont senties menacées face à l'arrivée du DALO. En effet, pour les maires de ces communes, la commission de médiation fonctionne comme un second guichet logement ce qui, d'après certains observateurs, entraîne des conséquences catastrophiques sur les politiques publiques. Les maires revendiquent les attributions de logements et refusent souvent de voir arriver des candidats prioritaires au DALO qui ne sont pas originaires de la commune. Ils demandent systématiquement aux candidats de remplir un dossier de demande de logement social et un second dossier au titre du DALO. Pour exemple, un maire a dit que si on lui imposait des candidats, il bloquerait leur logement pour répondre avant tout aux besoins des habitants de sa commune.

Cette « préférence locale » qui participe de la « politique de peuplement » défendue par plusieurs mairies permet en outre de réduire leurs dépenses de suivi social. En butte à ces comportements, l'Etat se refuse à donner la gestion du contingent préfectoral aux communes.

En définitive, la mise en œuvre du DALO n'a eu qu'un faible impact sur les communes et cette problématique n'est présente qu'indirectement à travers l'obligation de réalisation de logements sociaux de l'article 55 de la loi SRU. A l'échelle du département des Bouches du Rhône, 56 communes ont un taux de logement social inférieur à 20 % ; 18 communes ont fait l'objet d'un arrêté de carence lors du dernier bilan triennal ; 2 500 000 € sont prélevés chaque année. Le nombre de communes soumises à cette obligation a augmenté du fait de l'extension de son champ d'application aux communes appartenant à un EPCI de plus de 50 000 habitants par la loi DALO du 5 mars 2007 : désormais, 17 des 18 communes de la Communauté urbaine MPM et 21 communes sur 34 pour la CPA sont soumises à l'obligation de réalisation. La majorité des communes soumises à cette obligation ont lancé la révision de leur PLU et développé des politiques de l'habitat plus cohérentes avec des objectifs précis (La Ciotat, Aubagne, Salon ou Istres par exemple). Certaines d'entre elles ont fait des efforts de production et mis en place un accueil des demandeurs.

Par exemple, La Ciotat a demandé à l'ADIL une expertise pour savoir si les demandeurs de logement sont éligibles au DALO et s'il est opportun dans certains cas de les aider à faire un recours. Certains services du logement sont dotés d'un agent chargé de conseiller les administrés sur le DALO et de les aider à monter leurs dossiers.

Quant à la ville de Marseille, elle s'est engagée depuis 2006 à produire du logement social : environ 1 500 logements sociaux ont été livrés en 2009, c'est la première fois que l'on atteint un tel résultat. Elle dispose d'un fichier des demandeurs (flux annuel d'environ 5 000 demandes) et d'une maison du logement assurant un accueil des ménages. Le contingent municipal de 200 à 300 logements par an est affecté en priorité aux ménages occupant des logements qui ont fait l'objet d'arrêtés d'insalubrité.

On peut également citer l'exemple de petites communes qui ont évolué dans la prise en compte des besoins des ménages défavorisés :

-Par exemple, Gignac, commune de MPM a voulu développer une politique de production de logements sociaux en acquérant des logements. Elle s'est rendu compte que ce n'était pas faisable et va réorienter sa politique et lancer la révision de son PLU ;

-Les maires de Puyloubier, Trets ou Coudoux à la CPA ont décidé de produire des logements conventionnés, parfois au prix d'une opposition avec leur conseil municipal...

L'organisation et les missions des intercommunalités n'ont pas été affectées directement par la mise en œuvre du DALO.

Paradoxalement, les réorganisations internes intervenues à la communauté urbaine de Marseille comme à la communauté d'agglomération du Pays d'Aix ont abouti à séparer les directions de l'habitat et de la politique de la ville de celles de la planification urbaine alors que les textes récents ne cessent de renforcer les liens entre ces politiques.

Les EPCI n'interviennent pas dans le circuit des attributions de logements sociaux mais en amont, au niveau de la production de logements. Ce n'est qu'au travers des PLH et des conventions de délégation des aides à la pierre que des objectifs de construction de logements sociaux ou très sociaux plus importants ont été fixés sous la pression de l'Etat. Depuis 2006, 4 conventions de délégation ont été signées dans les Bouches du Rhône (CU Marseille Provence Métropole ; CA du Pays d'Aix, CA du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, CA Arles – Crau – Camargue – Montagnette) et 9 842 logements ont été financés sur les territoires des EPCI délégataires, soit 80 % des logements financés dans le département. En 2009, le nombre de logements sociaux financés s'élève à :

- 1767 logements pour MPM, soit 53 % de la production des Bouches du Rhône (3 318 logements dont 2 374 PLUS/PLAI) et 24 % de la production PACA (7347 logements dont 5246 PLUS/PLAI) ;

- 1372 logements pour Marseille, soit 78 % de la production de MPM.

Ces chiffres montrent une mobilisation accrue des intercommunalités dans le domaine du logement, avec 7 PLH adoptés et une production de logements sociaux en progression constante depuis 2006 avec un effort particulièrement marqué sur les PLAI, dont la production est supérieure à 20 %. Cependant, cette politique est freinée par plusieurs facteurs : traduction insuffisante des objectifs du PLH dans les PLU, notamment dans les communes « SRU » ayant fait l'objet d'un constat de carence, absence de politique foncière, augmentation du prix du foncier et du coût de la construction, décalage entre l'offre de logements sociaux et les besoins.¹⁰

3) Départements dont FSL

Le FSL est considéré par le département comme un outil privilégié de la solvabilisation des ménages et comme un dispositif au cœur de l'accompagnement social. De par ses prestations diversifiées en faveur des ménages en difficulté, il concourt à la mise en œuvre du DALO. En 2009, 2 786 ménages ont été aidés (sur 3 985 demandes) pour l'accès au logement et 1 214 (pour 2 026 demandes) pour le maintien dans le logement. Le taux de réalisation est de 66,54% et la dépense atteint 5 092 708 €. Le taux de subvention est égal à 58,63 % de la dépense soit 60 % pour l'accès et près de 56 % pour le maintien.

Les mesures d'accompagnement social des ménages sont mises en œuvre par des opérateurs agréés par voie de convention par le Département. Elles se différencient des actions menées par les services sociaux de droit commun. Deux types de mesures d'accompagnement social sont mises en œuvre pour permettre l'accès ou le maintien dans le logement des ménages défavorisés au sens de la loi Besson modifiée et garantir leur insertion durable dans leur habitat : les mesures d'action socio-éducative liée au logement (ASELL) et les actions sociales collectives (ASC). Dans le département des Bouches du Rhône, 52 opérateurs et 122 projets ont été agréés, 3 967 mesures et 5 438 228 € accordés en 2010.¹¹

Il existe 4 types d'ASELL :

¹⁰ Données communiquées par la DDTM 13.

¹¹ Données communiquées par la Direction de l'insertion – Service de l'insertion par le logement du Conseil Général des Bouches du Rhône.

- ASELL généralistes, pour permettre l'accès à un logement ou le maintien dans le logement ;
- ASELL spécifiques, pour répondre à des problématiques particulières rencontrées par les publics ;
- ASELL « prévention des expulsions », parmi lesquelles : les ASELL renforcées concernent des ménages dans des situations particulièrement « enkystées » d'impayés de loyers, de procédure d'expulsion aux stades de l'assignation ou du concours de la force publique, sans solution de relogement, cumulant plusieurs problématiques familiales et/ou professionnelles, problèmes de santé, situations économiques très difficiles et dont la dette locative est très importante ; les ASELL de courte durée, utilisées pour entreprendre des actions ponctuelles auprès des familles relevant d'une procédure d'expulsion notamment pour aider à la décision du préfet au stade du concours de la force publique (CFP). Ces dernières doivent déboucher sur un diagnostic de la situation des ménages et des propositions d'intervention.
- ASELL renforcées « surendettement », permettant un accompagnement très soutenu des ménages relevant du PDALPD qui se trouvent dans des situations critiques, des actions ayant déjà été engagées par des créanciers et qui cumulent diverses difficultés sociales, psychologiques, de logement mais dont la cause majeure relève d'un surendettement. Elles se caractérisent par la triple compétence de l'opérateur, sociale, juridique et technique ainsi que par une mobilisation intensive du travailleur social, avec au moins un entretien hebdomadaire dont un sur deux au domicile (pour les ASELL généralistes et spécifiques, au moins deux entretiens mensuels dont un sur deux au domicile).

Quant aux ASC, elles visent à organiser des formes d'action diversifiées (en difficulté, logements provisoires, captation de logements très sociaux dans le parc privé, accès aux droits, financement des antennes de prévention des expulsions locatives) au bénéfice de groupes de personnes en vue d'atteindre des objectifs communs. Elles permettent à des ménages de renouer avec des opérateurs associatifs, de participer à un projet social au travers des actions d'information et de sensibilisation, notamment en matière de droits et de devoirs et de s'engager dans une démarche collective.

En 2010, l'accompagnement social représente 33 % du budget du FSL. L'enveloppe budgétaire dédiée à l'accompagnement social a progressé de 22 % sur les 4 dernières années (11, 3 % d'augmentation pour les ASELL généralistes et 14,7 % pour les ASELL consacrées à la prévention des expulsions locatives.

Les actions d'accompagnement social des ménages visent avant tout les ménages relevant du PDALPD, dont la définition est très proche de celle des ménages relevant du DALO. Pour autant, l'accompagnement juridique et social des ménages dans le cadre de la procédure DALO n'est pas identifié comme une priorité du Conseil Général et en l'absence de positionnement officiel de leur institution, de formation à l'accompagnement spécifique des personnes relevant du Dallo et de financement dédié, seuls quelques travailleurs sociaux s'engagent à titre individuel dans des actions d'accompagnement de ce public. Si le nouveau PDALPD 2010-2014 affirme la priorité des ménages éligibles au DALO sur les autres publics du PDALPD (Cf. infra : B, 1, a), le FSL ne s'est pas engagé à financer les dispositifs d'accompagnement social des publics DALO, comme le souhaitait la commission départementale de médiation. En revanche, le Conseil Général siège à la commission de médiation et un représentant de cette institution assiste à toutes les réunions de la commission et répond de manière efficace et complète aux demandes d'informations complémentaires nécessaires à l'évaluation sociale des ménages connus des services sociaux du département. D'autre part, le pilotage partagé (Etat/Département) du PDALPD facilite une gestion partenariale de certaines actions telles que les expulsions locatives et leur articulation avec la procédure DALO. Par exemple, la DDCS et le Conseil Général ont mis en place la Commission départementale de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX). Aux termes de la circulaire MEEDDM du 31 décembre 2009 relative à la prévention des expulsions locatives¹², la CCAPEX, instaurée par le comité responsable du PDALPD, devra être consultée sur le cas des ménages ayant fait un recours devant la CDM motivé par une menace d'expulsion et l'informer de la situation des ménages dont elle a connaissance. Elle facilitera le relogement des ménages menacés d'expulsion lorsque la CDM a reconnu le relogement du ménage prioritaire, en coordonnant les différents outils

¹² Prise en application de l'article 59 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

mobilisables. Enfin, elle peut émettre des suggestions et avis susceptibles d'améliorer les différents dispositifs et actions favorisant la prévention des expulsions.

4) ANAH

Il existe des logements conventionnés très sociaux (LCTS) mais en nombre insuffisant : 98 seulement ont été financés dans les Bouches du Rhône en 2009, dont 55 sur Marseille. Désormais la préfecture a clairement dit que ces logements conventionnés très sociaux étaient destinés aux ménages prioritaires DALO, c'est pourquoi les trois opérateurs (AMPIL / URBANIS / PACT ARIM) mobilisés dans le LCTS qui veulent produire ce type de logements avec l'ANAH doivent prendre rendez-vous avec la préfecture, qui aura le dernier mot concernant l'attribution de ces logements.

La Communauté du pays d'Aix exprime par exemple ses difficultés à promouvoir la production de LCTS. En effet, il est difficile de faire accepter les logements conventionnés aux élus, notamment du fait qu'une opération de logements sociaux est plus rapidement montée que le lancement de conventionnements. De plus, aujourd'hui, l'ANAH a changé ses priorités, et le logement conventionné a été mis au second plan, ce qui est difficile à admettre au regard du chemin parcouru pour ancrer dans les esprits les bienfaits de ces procédures. Par conséquent aujourd'hui, la CPA doit supporter les anciens objectifs sur ses fonds propres tout en prenant en considération les nouveaux objectifs (aides aux propriétaires occupants et lutte contre la précarité énergétique).

5) 1% logement

Le premier collecteur à avoir travaillé avec le département est UNICIL, ce collecteur était déjà dans une démarche de conventionnement avec la FNARS, il œuvrait sur les sorties de CHRS. Les autres collecteurs sont en train de se mobiliser, mais le potentiel de logements est relatif, dans un an on estime peut être obtenir une petite centaine de logements.

Le 1 % logement facilite également l'accès à la location d'un logement, en avançant le dépôt de garantie demandé par le propriétaire à l'entrée dans le logement (Avance LOCA-PASS) et en se portant gratuitement caution vis-à-vis du bailleur pour le paiement du loyer et des charges locatives en cas d'impayé justifié (Garantie LOCA-PASS). Dans le département des Bouches du Rhône, en 2008, le 1 % logement a attribué 8 914 avances LOCA-PASS pour un

total de 6,7 M € (montant moyen de 758 €) et 8 492 garanties LOCA-PASS pour un montant de 88, 2 M € (montant moyen de 10 393 €).

6) Bailleurs sociaux

Les 138 000 logements sociaux du département des bouches du Rhône appartiennent à 35 organismes propriétaires et sont gérés par 29 bailleurs sociaux (18 organismes d'HLM et 11 SEM). Les organismes HLM en gèrent 122 300, les SEM 15 200. Les principaux logeurs sociaux concernés par le logement des ménages prioritaires sont Habitat Marseille Provence (OPH de la ville de Marseille, créé en 1919), 13 Habitat (ex OPAC-Sud, créé en 1920) et Erilia (ESH, ex SA Provence Logis, créée en 1958).

Actuellement, il existe deux sujets de tension chez les bailleurs sociaux : la négociation des conventions d'utilité sociale et la vente des logements locatifs sociaux. Pour le ministère, l'objectif est d'alimenter les fonds propres des organismes et de construire là où existent des besoins ; l'Union Sociale de l'Habitat y voit le risque d'une diminution des aides à la pierre. Les bailleurs sociaux estiment qu'une politique de vente des logements n'a de sens qu'à l'échelle de grands groupes nationaux qui voudraient vendre leur patrimoine dans certaines régions pour réinvestir dans d'autres. Cette politique suppose une centralisation des organismes mais pose un problème par rapport aux collectivités locales qui ont investi des fonds dans la production de logements sociaux et qui voient ces fonds alimenter des efforts sur d'autres territoires.

Les CUS sont perçues comme des cadres contraignants : ces conventions doivent mettre en place des indicateurs de résultats précis (ascenseurs, chauffage collectif). Elles placent les bailleurs sociaux sous le contrôle de l'Etat en ce qui concerne 3 domaines de leur action qui ont une influence sur l'application du DALO : la production de logements, l'accueil des populations défavorisées et la vente des logements locatifs sociaux à leurs occupants.

Le contenu de la circulaire relative à la mise en œuvre des CUS, avant même sa parution le 12 avril 2010¹³, a suscité une confrontation entre les professionnels et l'Etat, notamment en ce qui concerne les obligations de ventes de logements. Des négociations sont engagées sur

¹³ Circ. DGALN/DHUP du 12 avril 2010 relative aux conventions d'utilité sociale des organismes d'HLM, des SEM et des unions d'économie sociale.

ce point. Dans le département, l'AROHLM a proposé à la DREAL une discussion avec l'ensemble des partenaires.

L'implication des organismes de logement social dans la mise en œuvre du DALO est diversement appréciée. Les représentants de ces organismes (AROHLM PACA-Corse) soulignent leur contribution, notamment :

- à la dynamique de production de logements sociaux engagée depuis plusieurs années et à la nette progression de l'offre en 2009 ;
- à l'Observatoire de la demande de logement social (ODELOS) des Bouches du Rhône qui donne une photographie quantitative, qualitative et territorialisée de la demande de logements locatifs sociaux effectivement exprimée par les ménages auprès des bailleurs sociaux, des collectivités locales et des services de l'Etat. Ce dispositif repose sur un partenariat entre l'Etat (DDTM), le Département, la Région, les villes de Marseille et d'Aix-en-Provence, la CDC, l'URCIL, l'AROHLM, et étendu depuis 2007 à l'ADIL et aux EPCI délégués ;
- à l'établissement d'un cadre commun aux bailleurs et aux associations d'hébergement pour faciliter la sortie d'hébergement des ménages ;
- à l'élaboration, en partenariat avec d'autres acteurs (1 % logement, Conseil général, mairies...), d'un fichier informatique commun d'enregistrement unique de la demande locative sociale (suite à l'intervention du décret n° 2010-431 du 29 avril 2010, ce fichier doit être mis en place au 1^{er} octobre 2010) dont la création est prévue par le nouveau PDALPD 2010-2014.

Cependant, les acteurs directement responsables de la mise en œuvre du DALO, en particulier les services de la préfecture, reprochent à certains bailleurs de ne pas jouer le jeu en commission d'attribution et de refuser les candidats prioritaires en invoquant divers prétextes (dossier incomplet, taux d'effort insuffisant, candidat ne s'étant pas présenté...), comme on peut le constater à la lecture des jugements en matière de contentieux DALO. Pour les représentants des organismes d'HLM, la responsabilité de la situation de blocage actuelle n'incombe pas aux seuls bailleurs sociaux mais doit être partagée :

- le parc social héberge déjà une majorité de ménages répondant à des critères d'occupation très sociale et doit faire face à un appauvrissement des demandeurs de logement social comme des ménages déjà logés dans le parc

social qui sont orientés vers les territoires les plus défavorisés, situés en ZUS (où se concentre l'offre très sociale et de grands logements) ;

- l'offre nouvelle de logement social est économiquement inaccessible aux ménages DALO et sa répartition est très hétérogène ;
- enfin, les bailleurs sont confrontés à une montée en puissance des demandes de relogement dans le parc social (9 % des recours amiables devant la commission de médiation des Bouches du Rhône concernent des personnes déjà logées dans le parc social).

L'engorgement du parc social étant lié aux conditions d'occupation du parc privé dégradé, les organismes de logement social souhaiteraient que la situation des ménages mal logés soit traitée plus en amont entre les différents partenaires, par une amélioration des échanges d'information permettant d'apporter des réponses plus rapidement et par la mise en place d'un accompagnement social « en continu », non limité au moment de l'attribution du logement.

7) Structures d'hébergement

Le flou actuel qui pèse sur l'identification des places disponibles en termes de structures d'hébergement devrait s'estomper avec la future mise en place du PDHI qui compte poursuivre l'œuvre du SAIHB en prévoyant une partie relative à l'observation notamment en ce qui concerne les places disponibles dans les différentes structures et ce, grâce à un logiciel (cf IX, B).

Concernant la sortie d'hébergement, une étude a été réalisée en 2009 dans le cadre d'un partenariat entre la Fondation Abbé Pierre, l'AROHLM et la DREAL, pour permettre aux structures gestionnaires de conduire un diagnostic fin sur les capacités des ménages à sortir vers un logement autonome. Ce document résulte des travaux d'un groupe de travail constitué de représentants des bailleurs sociaux et des structures d'hébergement de la région PACA. Il est destiné à servir d'appui aux acteurs œuvrant pour l'accès au logement des ménages hébergés, notamment pour faciliter la coopération des gestionnaires de structures d'hébergement et des bailleurs sociaux, rendre plus efficaces leurs actions partenariales, et constituer une base commune d'appréciation de la situation de ménages en centres d'hébergement.

8) Création de structures de coordination

Un comité de pilotage où sont représentés tous les acteurs intervenant dans le cadre du DALO se réunit une à deux fois par an à l'initiative de la Préfecture. Nous avons pu assister à la réunion du 26 mars 2010 présidée par le Préfet délégué à l'égalité des chances et à la cohésion sociale.

Au cours de cette réunion, les représentants d'associations œuvrant en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées ont demandé à ce que le réseau existant d'opérateurs soit associé au dispositif DALO, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Le préfet a pris l'engagement de réunir les associations au cours de l'année 2010 et de réfléchir avec elles à une organisation pour 2011 (collectif inter-fédérations).

Par ailleurs, signalons qu'il existe à l'heure actuelle des dispositifs partenariaux qui, sans être dédiés à la mise en œuvre du DALO, intègrent cette problématique. La plupart de ces dispositifs portent sur la prévention des expulsions locatives :

Le conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) des Bouches du Rhône :

La création d'un CDAD dans chaque département est prévue par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'accès au droit et la résolution amiable des conflits. Cet organisme a le statut juridique d'un Groupement d'Intérêt Public, placé sous la présidence du président du Tribunal de Grande Instance du chef-lieu du département. Son rôle consiste à développer une justice de proximité ; les structures mises en place par le CDAD offrent à titre gratuit, l'accès à des permanences généralistes ou spécialisées d'accueil, d'écoute, d'information et d'orientation (elles assurent chaque année en moyenne 11 000 permanences et font bénéficier 9 700 personnes d'une consultation). Les équipes impliquées dans ces actions sont composées de professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers) ainsi que d'associations spécialisées dans le domaine de l'insertion par le logement (AMPIL...). Le CDAD 13 a organisé le 1^{er} octobre 2010 une journée d'échanges consacrée à la pratique du DALO dans les Bouches du Rhône et au recensement des avancées et des difficultés rencontrées par les différents acteurs dans sa mise en œuvre.

Les antennes de prévention des expulsions locatives (APEL) :

La mise en place d'antennes de prévention des expulsions locatives (APEL), dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, fait partie des actions développées par le CDAD des Bouches du Rhône. Elle est le fruit d'un partenariat départemental entre la Préfecture, le Conseil Départemental de l'Aide juridictionnelle (CDAJ) et la Chambre des Huissiers. La première antenne a été mise en place à Marseille en 1999. Par la suite, deux autres ont été créées sur le département, à Aix en Provence et à Martigues. L'APEL est une expérience innovante en matière de prévention des expulsions domiciliaires locatives, qui vise à maintenir dans leur logement les ménages défavorisés de bonne foi adressés par la préfecture, les travailleurs sociaux et professionnels de la justice. Elle propose, par une permanence assurée au Tribunal d'instance de Marseille ou à la Maison de la justice et du droit (à Aix et à Martigues) par une équipe pluridisciplinaire composée d'un avocat, d'un travailleur social et d'un juriste, d'apporter un accompagnement social (information sur les aides financières, vérification des droits avec les services sociaux compétents, médiation avec le bailleur...) et juridique (vérification des procédures, accès gratuit à un avocat, préparation de la défense, accès à l'aide juridictionnelle...) à toute personne en situation d'expulsion (en situation contentieuse ou précontentieuse). La participation du travailleur social et du conseiller juridique est financée par le FSL, par le biais d'un projet de gestion adaptée. Les avocats sont financés par le Conseil Départemental de l'Aide juridictionnelle des Bouches du Rhône (CDAJ). Cette action de prévention a facilité la coordination des démarches, la mutualisation des informations et le suivi des dossiers par un même intervenant. Elle a contribué à dynamiser le partenariat local et a été le point de départ d'une réflexion institutionnelle et partenariale visant à faire de la prévention de l'expulsion une priorité dans le département (signature d'une charte départementale de prévention des expulsions locatives par l'ensemble des partenaires concernés en juillet 2000, charte renouvelée et actualisée en 2007). Axée sur une logique de prévention, l'intervention de l'APEL s'articule avec le recours DALO qui n'est pris en compte par la commission de médiation que lorsque le demandeur a fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion. Mais son caractère exemplaire pourrait également inspirer des initiatives similaires d'accompagnement juridico-social axées spécifiquement sur la mise en œuvre du DALO.

La Commission départementale de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) :

Enfin, à la suite de la loi MOLLE, la mise en place d'une Commission départementale de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) par la DDCS et le Département, devrait favoriser une mobilisation plus efficace des acteurs et des procédures en faisant prévaloir une logique de travail social et de prévention sur une logique sécuritaire. Les CCAPEX seront animées par les CAF à partir de 2011.

B) Evolution des documents de planification

1) Dans le domaine de l'habitat

a) Evolution du PDALPD ?

L'ADIL a rédigé le 4^e PDALPD des Bouches du Rhône (2010-2014) qui comprend plusieurs innovations :

- Mise en place d'un pôle départemental de LHI ;
- Développement du repérage de terrain préalablement à toute opération ;
- Création d'un observatoire ;
- Etablissement d'un cahier des charges pour les opérateurs avec formations préalables et contrôle du travail fourni.

Les publics prioritaires du Plan sont clairement hiérarchisés. Ainsi, la priorité est donnée dans le département aux ménages désignés prioritaires par la CDM qui correspondent aux 6 catégories définies par le CCH, puis aux ménages dont les ressources sont inférieures à 60 % des plafonds pour l'attribution d'un logement locatif social (plafond fixé pour l'attribution d'un logement financé par un PLA-I) et plus particulièrement aux ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, parmi lesquels certaines catégories doivent être particulièrement suivies, aidées et accompagnées dans leurs démarches (surendettés, handicapés, gens du voyage en voie de sédentarisation...).

Parmi les 5 objectifs fixés par le PDALPD, l'objectif 3, « Améliorer l'accès au logement social et les dispositifs d'attribution pour les publics prioritaires », se réfère directement aux publics du DALO. Pour atteindre cet objectif dans un contexte de pénurie de logement social, 3 actions sont prévues :

- 1- mettre en place un formulaire unique et un fichier informatique commun d'enregistrement de la demande ;

- 2- clarifier les dispositifs d'attribution pour les publics prioritaires ;
- 3- favoriser les mutations dans le parc social pour répondre aux besoins des publics spécifiques.

L'action 1 suppose un suivi particulier de la demande prioritaire (délai anormalement long, éligibilité DALO...).

L'action 2 acte pratiquement une mutualisation des contingents puisqu'elle prévoit que le droit de réservation de l'Etat tout comme ceux des autres réservataires devront être exercés en premier lieu au profit des demandeurs reconnus prioritaires par la CDM, puis aux autres personnes prioritaires précisées par le Plan. Elle demande aussi l'adoption de critères communs à tous les réservataires pour l'attribution des logements sociaux aux publics prioritaires, ainsi que l'adoption d'une charte de déontologie relative aux règles d'attribution des logements sociaux à ces publics qui pourrait s'inspirer de la charte éthique portant sur l'attribution des logements du contingent préfectoral. Cependant, la mise en place de ces mesures tarde à se faire.

Pour le reste, la plupart des mesures prévues actent les avancées législatives : attribution d'un quart des logements du 1 % à des demandeurs reconnus prioritaires DALO salariés ou demandeurs d'emploi ; accroissement de la mobilité résidentielle dans le parc locatif social ; recensement de l'offre de logements accessibles aux personnes handicapées.

b) Evolution des PLH ?

- Communauté urbaine « Marseille- Provence-Métropole » :

Dans le PLH de MPM, qui a été mis en conformité pour un an 2011/2012 suite à l'intervention de la loi MOLLE, 17 communes sur 18 sont désormais soumises à l'obligation de réalisation de logements sociaux.

Le contenu du PLH n'a connu aucune évolution par rapport au DALO. En revanche, sa gouvernance a évolué : un accord entre élus de droite et de gauche est intervenu, d'après lequel les objectifs en matière de production de logements sociaux à Marseille seront définis par secteurs (comprenant chacun 2 arrondissements). La décision de rééquilibrer l'implantation des logements sociaux dans les secteurs qui n'atteignent pas les 20 % a été adoptée, malgré l'opposition du Maire de Marseille.

Mais ce rééquilibrage ne se fera pas dans le PLH. Le document proposé est moins contraignant. Il prévoit des objectifs globaux de production de 6000 logements dont 1200

logements sociaux par an. Ces objectifs sont maintenus dans la mise en conformité du PLH qui indique une programmation par commune (qui existait déjà auparavant). Pour Marseille, la prévision est tablée sur les 3 dernières années.

- La Communauté d'agglomération du Pays d'Aix

Il n'y a pas eu de transformation du PLH du fait de l'intervention du DALO : en effet le PLH date de 2005 et la loi DALO est intervenue en 2007. A l'heure actuelle, une 2^e procédure de modification est en cours (elle a été lancée en mai 2010). Mais cette modification, élaborée en régie par la CPA avec l'Agence d'urbanisme du Pays d'Aix (AUPA) reprend les objectifs de production de logements initiaux qui s'établissaient à 2 100 par an dont 20 % de logements sociaux (420), à la différence que ces objectifs sont répartis par commune et non plus par secteur (bassins de vie). L'EPCI a fait le choix d'un développement assez déséquilibré, la production étant concentrée sur le secteur sud. La validation des objectifs de chaque commune s'effectuera au 4^{ème} trimestre 2010.

Le même constat de déséquilibre est fait en matière de création de places d'hébergement imposées aux communes. A l'échelle du territoire communautaire, les objectifs sont globalement remplis, voire excédentaires, alors même que les objectifs par commune ne sont pas atteints. Cependant, l'Etat n'ouvre plus de crédits pour l'hébergement d'urgence et privilégie les maisons-relais, alors que la réalisation de ces structures rend la gestion des places plus difficile. D'autre part, l'obligation de créer un nombre de places parfois très restreint par commune condamne les projets intercommunaux, l'Etat décomptant la totalité des places mutualisées au bénéfice de la seule commune qui réalise le projet.

Un nouveau PLH doit être établi pour 2012. Les objectifs de production seront alors revus à la hausse pour se conformer aux exigences de l'Etat : au lieu de 420 logements sociaux annuels, il s'agira d'en produire 790. D'autant plus que le nombre de communes soumises au dispositif de la loi SRU (20 % de logements sociaux) est significativement en hausse du fait de la prise en compte des communes de 3 500 habitants et plus appartenant à un EPCI. Par suite, 21 communes sur 34 (au lieu de 10 précédemment) sont actuellement soumises au dispositif DALO.

Les résultats du premier PLH ont été conformes à la loi mais le retard initial était trop important et ne pouvait être résorbé rapidement. Le PLH n'a pas creusé l'écart, mais n'a pas non plus gommé le retard.

2) Dans le domaine de l'urbanisme

Les directions « habitat et politique de la ville » de MPM et de la CPA ne sont plus rattachées à l'urbanisme mais sont indépendantes actuellement. Le lien entre les deux domaines avait permis de développer la prise en compte de l'habitat dans les documents d'urbanisme.

a) Référence des Scot à la mise en œuvre de la loi ?

Le département des Bouches du Rhône compte 7 SCOT (dont un SD valant SCOT, approuvé en 2000) dont la quasi-totalité est en phase de diagnostic ou de pré-diagnostic.

Le SCOT de Marseille Provence Métropole en cours d'élaboration sur le périmètre de l'EPCI fixera un objectif de 25 % de logements sociaux.

b) Référence des POS/PLU à la mise en œuvre de la loi ?

MPM : La plupart des communes de MPM ont lancé la révision de leur PLU. Celles qui se sont engagées dans la révision ont visiblement une politique de l'habitat plus cohérente, avec des objectifs précis (par ex. La Ciotat), contrairement aux autres (par ex. Marignane qui n'a aucune politique en matière d'habitat). Prenons l'exemple de Gignac dont le maire a changé d'attitude et exprime aujourd'hui la volonté de développer une politique de logement social initialement basée sur l'acquisition de logements par la commune mais qui s'est révélée non faisable. Après avoir perdu du temps, il a décidé d'une politique différente et s'apprête à lancer la révision de son POS/PLU.

Toutes les communes utilisent les emplacements réservés mais pas les secteurs de logement et peu font usage des possibilités de dépassement de COS (par ex. Chateauneuf-les-Martigues).

L'adoption de la loi Engagement National pour l'Environnement, dite « Grenelle II », du 12 juillet 2010 tend à déplacer les préoccupations des acteurs locaux sur les nouvelles obligations assignées aux collectivités territoriales et à leurs groupements compétents pour répondre aux objectifs d'atténuation et d'adaptation aux effets du changement climatique

en particulier dans les domaines de la consommation d'énergie et de la préservation de la biodiversité.¹⁴

C) Evolution des instruments contractuels

1) Conventions de délégation des aides à la pierre (révision des conventions pour tenir compte de l'obligation de résultat de la loi DALO ?)

4 conventions de délégation ont été signées dans le département : MPM ; CPA, CA Pays d'Aubagne et de l'Etoile et, plus récemment, CA Arles – Crau – Camargue – Montagnette. Les objectifs affichés par l'Etat pour 2010 en ce qui concerne la production de logements sociaux sont :

- pour la région PACA : 10 000 logements à financer dont 8 000 PLUS/PLAI pour une enveloppe de 64 M € ; pour le département des Bouches du Rhône : 4 105 logements dont 2 600 PLUS/PLAI pour une enveloppe de 20,6 M € ;
- le maintien de l'effort de production de PLAI à hauteur de 30 % des objectifs en PLUS/PLAI ;
- la concentration de l'offre nouvelle sur les zones tendues.

Convention de délégation de la Communauté urbaine Marseille – Provence - Métropole :

La convention de délégation, qui était signée pour 3 ans, a été renouvelée en 2009, sans période de transition. Il y a eu un forcing pour adopter la convention 2009-2014 mais pas d'impact direct du DALO sur les conventions de délégation. Depuis 2007, le pourcentage de PLAI a fortement augmenté (environ 300 par an), ce qui répond aux objectifs de la loi DALO et va même au-delà.

Convention de délégation de la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix :

Une première convention de délégation des aides à la pierre de 3 ans (2006-2008) a été signée puis prolongée d'un an au 31 décembre 2009. En ce qui concerne le renouvellement

¹⁴ Les dispositions de la loi MOLLE du 25 mars 2009 et de son décret d'application du 22 mars 2010 qui organisaient l'intégration du PLH dans les différents documents du PLU sont privées de base légale suite à l'abrogation de l'article L 12-1 al. 5 par la loi Grenelle II. Cf. H. Jacquot et J.-P. Lebreton, La réforme du plan local d'urbanisme, AJDA 2010, p. 1697 à 1704.

de la convention pour 6 ans, aujourd'hui rien n'est encore fait en raison de problèmes d'agendas.

Dans la première convention de délégation, les objectifs étaient « collés » à ceux du PLH, soit 500 mais pour la seconde convention, un objectif de production de 790 logements sociaux comprenant des programmes en PLUS, en PLS et une part de 30% en PLAI a été fixée. Cette exigence de 30% sur 790 logements va au-delà du PLH qui annonçait 20% de PLAI sur 420 logements sociaux. En revanche, les prêts PALULOS disparaissent et sont remplacés par l'éco-prêt à taux zéro en faveur des travaux d'économie d'énergie.

Concernant le parc privé conventionné, la CPA complète les aides de l'ANAH et a mis en place sur la période 2007-2009 un PIG « mieux habiter, mieux louer » pour capter les logements vacants, lutter contre l'insalubrité, sortir des logements à loyers maîtrisés dans les communes qui n'ont pas les moyens de lancer des OPAH. Cette mission qui est vraiment d'intérêt communautaire et a un effet de levier sur les petites communes, doit être renouvelée suite à un appel d'offres. Si les résultats sont jugés satisfaisants, ils sont éloignés des objectifs de production irréalistes fixés pour 2009 : 720 logements privés conventionnés sociaux ou très sociaux (alors que l'on n'en était qu'à 30 par an depuis 40 ans !).

La délégation de la gestion des aides à la pierre permet un meilleur fonctionnement car la communauté d'agglomération peut décider d'affecter plus librement des financements aux opérations qu'elle agréee. Pour exemple, tout projet qui ne comprenait pas 30% de PLAI n'était pas financé par l'Etat alors que dans le cadre de la convention de délégation, la CPA peut soutenir ces projets qui n'atteignent pas les 30%. D'autre part, elle arrive plus facilement à mobiliser les élus pour abonder ces financements et ainsi à augmenter globalement la production de logements.

Dans la prochaine convention les financements sont répartis sur les 6 ans de la manière suivante :

- Etat : 19 M €
- ANAH : 12 M €
- CPA : 48 M €

2) Accords collectifs départementaux

Il y a eu un premier accord collectif départemental après la loi relative aux exclusions en 1998. A l'heure actuelle il n'en existe pas.

3) Accords collectifs intercommunaux

Il n'existe aucun accord intercommunal en région PACA. Les discussions avec l'Etat et le Département ont été interrompues

4) Autres : Conventions d'utilité sociale

Les articles L 445-1 et suivants du CCH, modifiés par la loi MLE rendent obligatoire la conclusion de conventions d'utilité sociale (CUS) entre les organismes d'HLM et l'Etat avant le 31 décembre 2010. Ces conventions, d'une durée de 6 ans renouvelable, ont pour objet de leur permettre de contractualiser avec l'Etat les grands aspects de leur politique de gestion patrimoniale et d'occupation sociale de leur parc de logements.

Les CUS doivent mettre en place des indicateurs de résultat (ascenseurs, chauffage collectif...). La préparation de la circulaire du 12 avril 2010 relative à la mise en œuvre des CUS a suscité les critiques des organismes de logement social qui redoutaient qu'elle ne comporte des indicateurs et des contraintes supplémentaires par rapport à la loi MOLLE et à son décret d'application du 3 décembre 2009, notamment en ce qui concerne les obligations de vente des logements. Des négociations ont été engagées principalement sur ce point. Avant la parution de la circulaire, les services de l'Etat semblaient désemparés : auraient-ils de réels moyens de contrôle sur ces indicateurs ? Un fonctionnaire du Ministère a suspendu tous ses déplacements en région pour parler de la circulaire et a estimé ne pas être suffisamment soutenu par sa hiérarchie. L'AROHLM a proposé à la DREAL une discussion avec l'ensemble des partenaires. Afin de rassurer les partenaires locaux, la circulaire insiste que le fait que le CUS est un fondé sur un « projet d'entreprise », « librement élaboré, librement négocié et librement consenti avec le préfet de région signataire » et dont le contenu sera négocié entre les services de l'Etat, les organismes de logement social et leurs collectivités de rattachement (EPCI dotés de PLH et départements). Dans la négociation, les services de l'Etat sont appelés à « se mettre en situation de négociation équilibrée » avec les organismes, sans aller au-delà du décret ni se substituer à eux en rédigeant des parties de la CUS ou en « induisant son contenu ». Quant aux collectivités territoriales de rattachement, qui doivent obligatoirement être signataires de la convention, elles sont « en situation de négociation de la totalité du contenu de la convention, posture très différente de celle de

personne associée ». La circulaire présente 26 fiches correspondant aux 26 indicateurs qui serviront de base à la négociation avec les organismes de logement social, lesquels proposeront leurs objectifs pour chaque indicateur et pour chaque segment de leur patrimoine. Les services de l'Etat devront ensuite apprécier la cohérence ou mettre en relation chacun des chiffres proposés avec des éléments dont ils disposent.

Par rapport au DALO, le Ministère contrôle 3 éléments dans les CUS :

- La production de logements ;
- L'accueil des populations défavorisées ;
- La vente.
- Le volet « qualité du service rendu » (tableaux de bord) n'est pas inclus.

Les CUS devraient avoir un effet positif sur la mobilité au sein du parc social et permettre la réattribution des grands logements (T5 et 6) à des familles nombreuses prioritaires DALO. En effet, le taux de mobilité est aujourd'hui encore très faible, de l'ordre de 5 % par an, même s'il tend à augmenter.

D) Recherche de développement de l'offre mobilisable

- a) Intégration des publics DALO avant ou après une décision de la commission de médiation dans les publics cibles des accords collectifs.

Il y a eu un premier accord collectif départemental après la loi relative aux exclusions en 1998 mais il n'y a plus, à l'heure actuelle, d'accord collectif dans le département.

- b) Mise en œuvre de la loi du 25 mars 2009 en tant que prévoyant la mobilisation d'un quart du contingent du 1% pour les ménages DALO.

D'après la Préfecture, il n'existait aucun contact avec les organismes collecteurs du 1 % logement (juillet 2009). Mais la situation a évolué : une négociation est en cours entre la préfecture et dans un premier temps avec l'UNICIL, puis avec les autres collecteurs depuis le début 2010. L'UNICIL, dans le cadre d'une convention avec les bailleurs sociaux et les associations ayant pour objet l'hébergement (FNARS), avait déjà affecté des logements de son contingent (environ 50 par an) pour faciliter les sorties d'hébergement. Ce partenariat fonctionne très bien.

- c) Mobilisation du département pour développer les baux glissants

Le PDALPD prévoit de développer les baux glissants et les baux à réhabilitation ainsi que l'intermédiation locative pour remettre sur le marché locatif des logements vacants en faveur des ménages les plus défavorisés. Une expérimentation est en cours.

La Direction Départementale de la Cohésion Sociale des Bouches du Rhône a signé deux conventions auprès de deux associations qui sont chargées de rechercher 300 logements aux fins de mettre en place un système d'intermédiation locative. Cependant, les débuts sont difficiles, il s'avère que les premiers logements trouvés sont trop chers et trop petits.

Ce système de baux glissants serait une solution pour les publics prioritaires et urgents dits difficiles comme les expulsés pour dettes locatives. En effet, ces ménages ne peuvent plus payer leurs loyers et sont refusés par tous les bailleurs. Ici, les baux glissants seraient utiles et permettraient à ces personnes de prouver leur bonne foi, et consisteraient en une sorte de mise à l'épreuve.

d) Montage d'opérations d'habitat adapté

Il ne semble pas y avoir de montages d'opérations d'habitat adapté, les solutions passant, de manière générale, par la production de logements collectifs. Ceux-ci ne sont, d'ailleurs, pas satisfaisants, la tendance actuelle étant à la démolition de grands logements sans pour autant prévoir une reconstruction alors que les besoins sont réels.

La Communauté urbaine MPM accorde des aides directes au logement social dont une subvention de 3000 € pour des logements en acquisition-amélioration de type individuel (maisons de village). La DDE demandait 100 logements à l'échelle des Bouches du Rhône. Cette politique, qui avait été mise en œuvre à Marseille à la fin des années 1980 consistait en l'achat de logements par la ville et la réhabilitation par un organisme HLM. C'était une solution intéressante pour les bailleurs sociaux.

Le volet social/privé est également une piste exploitée par la CPA. En effet, la délégation des aides à la pierre permet de financer le conventionnement, les sorties d'insalubrité et les logements à loyers maîtrisés. En 2007/2009, un PIG a été mis en place pour capter des logements vacants, et il est actuellement en reconduction mais ne pourrait l'être à l'identique. Ces logements sont disséminés sur l'ensemble de la communauté d'agglomération (Aix, Trets, La Roque d'Anthéron, les Pennes Mirabeau...). De manière plus localisée, sur Aix en Provence, il y avait une OPAH (outil plus proche du terrain,

contrairement au PIG qui est plus adapté sur tout le territoire). L'objectif de cette OPAH était de sortir 720 logements, dans les faits, il y a eu 83 logements conventionnés sur 3 ans (une nette amélioration comparé à ce qu'il se passait avant l'OPAH mais en deçà des objectifs). Il ressort de ces opérations une certaine satisfaction car elles permettent d'agir sur les communes en mettant en avant la notion d'intérêt communautaire (un bureau d'étude a fait une assistance technique gratuite auprès des communes pour monter des opérations adaptées). Le retour a été également satisfaisant auprès des propriétaires dont les travaux ont été financés, qui ont obtenu des garanties avec le tiers payant et une défiscalisation. Ces opérations produisent ce qu'on appelle les LCTS (logement conventionné très social).

e) Accroissement de la production de PLAI.

Les PLH de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole et de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix prévoient une nette augmentation de la production de PLAI afin de se mettre en accord avec la loi DALO qui impose 25% de PLAI minimum dans les projections annuelles.

Pour MPM, l'obligation des 25% a été posée en 2007 et continue aujourd'hui à s'appliquer avec un pourcentage en hausse à environ 30% réparti sur toutes les communes. En chiffres cela donne une production de 63 logements sur un total de logements locatifs sociaux financés (hors Foncière logement) de 1472 pour l'année 2006, de 317 sur 1719 pour l'année 2007, de 271 sur 1605 pour l'année 2008 et de 322 sur 1720 pour 2009.

Ce rééquilibrage se traduit par une tendance nette à la diminution du nombre de PLS : 701 en 2006, 720 en 2007, 466 en 2008 et 510 en 2009.

Pour la CPA, dès 2007, les objectifs de départ ont été revus à la hausse, ainsi, une production plus forte en PLAI a dû être intégrée (un transfert du PLUS vers du PLAI). Le comité régional pour l'habitat (CRH) demande que 30 % de la construction de logements sociaux soit réalisée en PLAI. Aujourd'hui les objectifs sont loin d'être atteints mais les efforts de travail sont constants. L'idée générale qui ressort, est que l'on plaide les besoins en matière de logements sociaux que ce soit en PLAI, en PLS ou en PLUS, la priorité étant que l'opération sorte, malgré la réticence affichée par certaines communes envers le PLAI et les éventuels blocages qui en résultent.

En chiffres la production de PLAI s'élevait pour l'année 2007 à 10 logements sur un total de 355 ; pour 2008 à 13 logements sur un total de 476 logements, et enfin, pour 2009, à 41 logements sur un total de 449 logements.

Les enveloppes négociées concernant la production de logements sociaux en PLS ne sont jamais consommées, et ce pour différentes raisons :

- le PLS n'est pas subventionné par l'Etat.
- sa rentabilité n'est pas avérée.
- les organismes HLM ont plaidé la cause du PLUS.
- les logements en PLS sont coûteux en termes de loyers et, de plus, les locataires en PLS ne sont souvent pas les personnes correspondant à ces logements, d'où des taux d'effort beaucoup trop élevés et une volonté de départ.

Le choix du PLS par les Maires se traduit souvent par une volonté de faire oublier qu'il s'agit de logements sociaux. Avec l'élaboration du nouveau PLH en cours, les communes semblent avoir compris que le logement social est mieux intégré si on en construit beaucoup, alors que si on en fait peu, on est contraint de répondre à l'urgence en y logeant les ménages les plus prioritaires.

Entretiens

M. Frédéric ARCHELAS, DDTM, suppléant à la commission de médiation – *09 juin 2010*

Mme Laurie BRUN, DDTM, "Service d'Appui, Pôle Juridique, Unité Droit Administratif", en charge de fournir les éléments en défense pour les recours pour excès de pouvoir DALO devant le TA – *12 mai 2010*

Mme Monique BRUN, DDASS, travailleur social, membre titulaire à la commission de médiation et en charge du suivi de ses décisions en ce qui concerne les demandes d'hébergement de type hébergement d'urgence - *18 mai 2010*

Mme Sonia CHAPPUIS, DDASS, Inspecteur de l'action sanitaire et sociale pour toutes les décisions relevant des différentes formes d'aides sociales - *18 mai 2010*

M. Jean COETMEUR, Président de la Commission Départementale de Médiation des Bouches-du-Rhône – *1^{er} septembre 2009*

M. Pascal GALLARD, Directeur adjoint de l'Association Régionale des Organismes HLM de PACA et Corse (AROHLM) – *9 mars 2010*

Mme Christelle HILAIRE, Responsable du Secrétariat de la Commission de médiation des Bouches du Rhône - *30 juillet et 10 septembre 2009*

M. Pierre HANNA, Chef du Bureau du Logement et de la Solidarité à la Préfecture des Bouches du Rhône – *17 juillet 2009 et 10 mars 2010*

M. Serge LERDA, Directeur Habitat et Politique de la Ville de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix – *19 mai 2010*

MM. Boleslaw LUKASZEWICZ et Lilian BENOIT, Président et Vice-Président du Tribunal Administratif de Marseille – *16 juillet 2009*

Mme Sylviane MAFFEI, DDASS, travailleur social, membre suppléante à la commission de médiation et en charge du suivi de ses décisions en ce qui concerne les demandes d'hébergement de type logement temporaire - *18 mai 2010*

Mme Marie MARTIN-RAGET, Directrice Habitat et Politique de la ville de la Communauté urbaine « Marseille-Provence-Métropole » - *2 mars 2010*

M. Thierry MOALLIC, Directeur de l'Agence Départementale d'Information sur le Logement des Bouches-du-Rhône (ADIL 13)

Mme Rose-Marie SERGENT, Vice-Présidente de l'Association pour le Logement et l'Insertion des plus Démunis (ALID) – *10 mai 2010*

Mme Gisèle ZAFARI, DDCS, en charge de fournir les éléments en défense pour les recours spécifiques DALO devant le TA - *12 avril 2010*

Colloques et réunions

Colloque Jurislogement « Le droit au logement opposable », *01/12/2009 à Lyon*

Colloque « Un logement pour tous - DALO: droit inapplicable », *30/01/2010 à Marseille*

Comité de pilotage DALO, *préfecture de Marseille, 26/03/2010*

Commission intercommunale de l'habitat du Pays d'Aix, *02/06/2010 à Fuveau*

Audience DALO au tribunal administratif de Marseille, *11/05/2010*

Journée d'échanges « Le DALO : un droit enfin effectif après la loi du 5 mars 2007 ? », Conseil départemental de l'accès au droit des Bouches du Rhône, *01/10/2010 à Martigues*