

Evaluation juridique de la mise en œuvre de la loi DALO dans le département de Seine-et-Marne

Juillet 2010

Jean-Philippe Brouant
Nathalie Wolff

CERDEAU

Université de Paris I

AVERTISSEMENT

Conformément aux objectifs fixés par le comité de pilotage, l'analyse des décisions rendues par la commission départementale de médiation ne porte que sur celles rendues aux mois de mars et d'octobre 2009. En revanche, la jurisprudence analysée est celle rendue par le Tribunal administratif de Melun entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} juin 2010.

Le plan du document suit la grille d'analyse établie en accord avec le comité de pilotage, grille qui est commune aux huit départements étudiés.

La Seine et Marne est le plus grand des 8 départements de l'Ile-de-France dont il couvre la moitié de la superficie. Mais il n'en est que le 6^e sur le plan de la population, ce qui en fait, de loin, le moins dense. L'ouest du département est le plus peuplé, en particulier le nord-ouest très urbanisé. La demande locative sociale se concentre essentiellement sur les plus grandes agglomérations et sur les bassins d'habitat les plus pourvus en offres, ce sont également ceux qui sont les plus accessibles en terme de transport et d'emploi.

Environ 90 000 logements sociaux et plus de 50 bailleurs sociaux sont présents sur le territoire ; 2118 logements sociaux financés en 2008, soit 25 % de plus qu'en 2007 (hors PLS Foncière). Sur les 2118 logements financés, seulement 192 sont issus de l'acquisition-amélioration. Le logement social financé en 2008 est donc à 91 % de la construction neuve, un des meilleurs taux d'Ile-de-France ; Environ 6 200 logements sociaux ont été attribués en 2008. 4 bailleurs gèrent près de la moitié du parc existant (OPH 77, Trois Moulins Habitats, OPH de Meaux, les Foyers de Seine-et-Marne). 25 communes accueillent 75 % du parc de logements sociaux.

Au cours de l'année 2008, 2228 demandes ont été réceptionnées par la Caisse d'Allocations Familiales de Seine-et-Marne.

On relève 1941 dossiers présentés à la commission de médiation : 42% d'entre eux ont été jugés non conformes et non recevables, 6% ont été ajournés. Il a été statué sur 52% des dossiers présentés. Parmi ceux-ci, 68% donnent lieu à une décision positive et 32% à une décision négative.

Sur les 685 demandes jugées prioritaires (dont 58 pour l'hébergement), 139 d'entre elles ont donné lieu à un relogement, dont 85 sur le contingent préfectoral. Le contingent a été de 1702 logements en 2008 (mais le fichier préfectoral comporte 28 103 demandeurs). Le nombre de propositions aux bailleurs a été supérieur à 300 sur l'année : le rapport de la commission souligne que les refus des bailleurs sont souvent motivés par l'existence de dettes antérieures.

Qu'en est-il un an plus tard ? Alors que le bilan concernant les personnes éligibles à certaines aides sociales, tel le RSA, montre que ces dernières ne semblent pas chercher à en bénéficier (voir « Le RSA tient-il ses promesses », *Le Monde*, mercredi 2 juin 2010, p. 12), l'évolution relative au Droit au logement opposable semble toute autre.

Pour l'année 2009, 3924 dossiers ont été réceptionnés par la Caisse d'Allocations Familiales de Seine-et-Marne, soit une augmentation de 76% par rapport à l'année précédente. 3607 dossiers ont été présentés à la commission : 1504, soit 41% ont été jugés non conformes ou sans suite, 158 ajournés. 1173 soit 32% ont été déclarés prioritaires et urgents et 772, soit 21%, ont été rejetés. On notera par ailleurs que depuis le mois de juillet 2009, l'inter-départementalisation est devenue effective.

C'est dire que le sentiment d'éligibilité à ce droit reste prégnant, même s'il faut le constater, « *la montée en puissance des recours* » a été, pour reprendre les termes du rapport d'activité de la commission pour 2009 « *relativement lente* ». Cette relative constance de l'accroissement des recours pourrait s'expliquer par la faible information des demandeurs, la faible mobilisation des services publics (services logement des mairies, etc.), mais aussi par la faible mobilisation des associations qui attendaient de voir le résultat du nouveau dispositif. Ces éléments doivent être eux-mêmes nuancés : dans le même temps, le rapport souligne que depuis le mois d'octobre 2009, le nombre des dossiers reçus chaque mois se monte à 365 en moyenne, dont 16% concernent des personnes qui n'avaient pas encore obtenu satisfaction à leur demande de logement par le bureau du logement de la Préfecture. On observe en effet que les demandeurs, composent des dossiers plus complets (comprenant en moyenne 9 pièces justificatives), ce qui traduit certainement une meilleure information et assistance de ces derniers.

I Institutions et services

1 Commission Seine-et-Marne

A) Composition

La commission est présidée par un président de chambre honoraire à la Cour de cassation. La sous-préfète, chargée de la politique de la ville et de la cohésion sociale, assure la vice présidence de la commission. Le représentant du département est un technicien (directrice de l'insertion et de l'habitat). Il n'y a pas de représentants d'établissement public de coopération intercommunale (ce qui signifie qu'il n'y aurait pas d'accord collectif intercommunal), mais deux représentants de communes qui sont des élus (un maire et un suppléant). Pour les organismes bailleurs, siègent un directeur d'OPAC et un représentant de la FNAIM. L'association Habitat Educatif représente les organismes gestionnaires des structures d'hébergement. Le représentant d'une association de locataires (CGL), ainsi que deux représentants d'associations sont également membres de la commission.

B) Modes d'organisation

1) Règlement intérieur

Le règlement intérieur, en date du 4 février 2008, fixe l'objet de la commission départementale de médiation qui est de se prononcer sur le caractère prioritaire du demandeur. Il est mentionné que le demandeur doit être de bonne foi et qu'il doit satisfaire aux conditions réglementaires d'accès au logement social.

Outre les éléments relatifs à la composition et à la présidence de la commission, le règlement décrit les missions du secrétariat et les modalités d'instruction des dossiers (V. infra, point 2).

A priori, la fréquence des réunions est de deux séances par mois, mais une troisième séance peut être fixée en cas de besoin.

Le règlement précise que le service instructeur devra présenter les demandes en distinguant : les demandes non-conformes, les demandes non recevables et les demandes recevables (cette classification évoluera par la suite).

Le règlement précise que, pour chaque demandeur, la commission indiquera « le type de logement et la localisation répondant au mieux aux besoins du demandeur ». A cet égard, il convient de noter que le règlement va plus loin que la loi qui se réfère seulement aux « *caractéristiques du logement* ».

2) Existence d'une doctrine

Certains procès verbaux font état de « questions de jurisprudence » (cf. 7 avril 2008). Parmi les questionnements et prises de position de la commission de Seine-et-Marne, on peut d'ores et déjà relever les éléments suivants :

En ce qui concerne tout d'abord la perception que la commission a de son rôle. Le président a rapidement affirmé son souhait de ne pas lier les décisions de la commission à la réalité de l'offre existante dans le département : ainsi il a pu rappeler « *le côté déclaratif de la loi et le fait que l'instruction des dossiers et l'avis de la commission sont déconnectés des possibilités de logement et de l'examen ultérieur des dossiers de demande de logement* » (PV 1^{er} sept. 2008). Une représentante d'association rappelle que le rôle de la commission n'est pas de hiérarchiser les demandes entre elles en fonction d'un volume de logements existants, mais bien de recenser l'ensemble des recours prioritaires dans une optique d'état des lieux des besoins en logement (PV du 7 avril 2008).

On relève ensuite l'émission de critiques par rapport au dispositif : un membre de la commission a pu souligner le décalage entre la nécessité d'habiter dans une structure de logement temporaire depuis plus de 18 mois pour être prioritaire et la durée maximum de prise en charge de six mois renouvelable une fois au titre de l'ALT (PV du 18 février 2008).

Les échanges sur la subsidiarité du DALO soulignent également les difficultés posées par cette question (PV du 18 mai 2009). Les interrogations portent sur le fait que certains critères de la loi DALO – par exemple la sur occupation dans le cas de l'hébergement chez un tiers – pourrait alimenter des filières (PV 18 mai 2009). Il est rappelé que la procédure DALO ne se substitue pas au droit commun sauf exception.

Le problème des demandeurs reconnus prioritaires par la commission de conciliation et ne souhaitant pas quitter un centre d'hébergement sans proposition de logement commence par ailleurs à se poser. S'il se généralisait, ce type de réactions de demandeurs bénéficiant du droit au logement opposable pourrait bloquer le fonctionnement des centres d'hébergement en diminuant les capacités d'accueil. Ce problème illustre la limite de la loi relative au droit au logement opposable face à un manque de logement dans les zones tendues comme la majorité de l'Île-de-France (PV du 7 décembre 2009).

La récurrence des débats sur l'hébergement des personnes par le 115 montre qu'il s'agit au cours de l'année 2010 d'une question centrale aux yeux de la commission. Sur ce point, on observe une évolution de sa « doctrine » au cours des derniers mois dans le sens d'un infléchissement de sa position de principe (cf. infra).

Enfin, en ce qui concerne la politique de « communication » de la commission, le Président précise qu'il n'y aura pas, début 2010, de présentation à la presse comme en 2009, car il ne juge pas opportun de faire de la publicité au dispositif, alors que les disponibilités en logement n'ont permis de reloger que le quart des dossiers prioritaires (PV du 30 novembre 2009).

S'agissant du département de la Seine-et-Marne, il n'existe pas de pré-commissions.

C) Relations extérieures de la commission

La Caisse d'Allocations Familiales de Melun travaille en collaboration avec d'autres CAF de Paris et de la région parisienne. Jusqu'au mois de juin 2009, une réunion par trimestre avait lieu à Paris (à la direction régionale de l'équipement). Ces rencontres donnaient lieu à des échanges sur les pratiques et sur les difficultés susceptibles d'être rencontrées dans le travail d'instruction. De multiples institutions et organismes, telles les ADIL et les préfectures, étaient présents lors de ces échanges. En outre, le logiciel DALORIF créé à la demande et en concertation avec les instructeurs a permis de renforcer ces échanges.

A l'heure actuelle, le logiciel est intégralement développé. Aussi, les besoins de se réunir ne semblent plus être aussi importants qu'au début de sa création. Il semblerait que l'équipe de maintenance installée depuis le mois de septembre 2009 n'organisera pas de réunions de ce type. Apparemment, aucune réunion n'aurait été organisée depuis le mois de juillet 2009.

Par ailleurs, et compte tenu de l'adoption des « bonnes pratiques » nationales, la CAF établit, à l'échelon local, des relations avec les Maisons des Solidarités, afin d'obtenir des bilans sociaux sur les

demandeurs en situation de précarité. Il s'agit principalement de relations écrites, même s'il arrive que ces organismes soient contactés par téléphone. On notera que le président de la Commission s'est assuré que tous les membres de la Commission de médiation avaient bien été destinataires des « bonnes pratiques » élaborées par le ministère avec la participation de plusieurs Présidents de Commission. Ces « bonnes pratiques », qui n'ont aucun caractère normatif et ne s'imposent pas à la Commission, constituent néanmoins une aide possible à la décision.

Les échanges sont multiples. Les procès verbaux font état de la tenue de réunions entre différents présidents de commission afin de discuter des difficultés et de comparer les pratiques. Il en est ainsi par exemple du problème du traitement des demandes de personnes hébergées par le 115. Il semblerait d'ailleurs que ces échanges aient contribué à faire évoluer les positions « doctrinales » de la commission (PV du 24 avril 2010). La lecture des procès verbaux indique également que plusieurs journées d'échanges sur la mise en œuvre du DALO (voir par exemple PV du 6 octobre 2008 où est évoquée une journée d'échanges sur les pratiques organisées par l'AORIF) ont eu lieu. Par ailleurs, certains des membres de la commission bénéficient de formations diverses.

Les procès verbaux de la commission montrent également que diverses informations sont transmises à la commission par diverses institutions. Ainsi par exemple, l'UDAF a adressé à l'ensemble des représentants des CCAS, ainsi qu'aux conseils d'administrations des bailleurs, un questionnaire afin de mieux connaître leurs pratiques relatives au DALO. Les résultats attendus pour la fin du mois d'avril 2010 seront transférés à la commission.

Enfin les procès-verbaux font également état de demande de saisine de la DHUP par des membres de la commission sur des points particuliers qui soulèvent des difficultés (par exemple le cas de ressortissants de l'UE qui sont propriétaires dans leur pays et s'inscrivent comme demandeur de logement social en France).

2 Secrétariat de la commission

Le règlement intérieur indique que le secrétariat de la commission est placé sous l'autorité du président.

A) Composition

Il s'agit du Bureau du logement et des politiques sociales de la Préfecture. Il convient de relever la singularité de cette position, puisque tout au long de la chaîne du DALO, le même service gère le contingent et sera chargé d'exécuter les décisions de la commission.

B) Rôle

Le rôle du secrétariat est décrit par le règlement intérieur. Dans la mesure où l'instruction est externalisée, l'article 10 du règlement intérieur précise que « *seules la délivrance de l'accusé de réception du formulaire et les notifications de la commission aux demandeurs de logement ou d'hébergement ne sont pas externalisables* ».

Plusieurs missions sont confiées au secrétariat, celles qui sont antérieures à la réunion de la commission, et celles qui sont postérieures à celle-ci :

a. avant la réunion de la commission de médiation :

- envoi des convocations aux membres de la Commission.

b. après la réunion de la commission de médiation :

- envoi du compte-rendu aux membres de la Commission ;
- transmission du compte-rendu au préfet de département valant notification de la liste des demandeurs que la commission a désigné comme prioritaires au titre du logement ou de

l'hébergement ;

- information de la commission sur les suites données par le préfet de département au logement ou à l'hébergement des demandeurs que celle-ci a désigné comme prioritaires ;
- transmission des pièces nécessaires au service en charge de la gestion des éventuels contentieux introduits par les demandeurs dont la commission n'a pas reconnu le caractère prioritaire de leur demande de logement ou d'hébergement ;
- responsabilité de la mise à jour permanente du fichier partagé des demandeurs de logement ou d'hébergement, du dépôt des demandes à la clôture des contentieux éventuels dans le cadre des compétences de la commission. Cette tâche est partagée avec le service d'instruction des dossiers, la Caisse d'allocations familiales de Seine-et-Marne ;
- rédaction d'un rapport annuel sur l'activité de la commission.

En ce qui concerne la réception et l'instruction des dossiers :

Cette mission a été confiée par convention à la CAF qui exerce également, pour quelques mois encore, la fonction d'instruction. Dans le département de la Seine-et-Marne, une convention d'externalisation de l'instruction a été conclue entre l'Etat et la Caisse d'allocations familiale. Celle-ci a été signée le 11 janvier 2008 et a fait l'objet de trois avenants à la convention passée entre l'Etat et la CAF de Seine-et-Marne relative à la gestion administrative des recours amiables dans le cadre du droit au logement opposable (avenant n°1 du 1^{er} avril 2008, avenant n°2 du 16 octobre 2008, avenant n°3 du 12 décembre 2008).

Le service instructeur est installé à Melun au sein du service chargé de l'action sociale. Il est composé de quatre personnes : un agent permanent et deux autres agents se trouvant dans une situation contractuelle à durée déterminée. L'agent permanent est un cadre de l'administration ayant une formation de technicien. En poste à la CAF depuis 1980, cette personne a une bonne connaissance de l'institution, ce qui lui permet d'appréhender le fonctionnement de l'aide sociale et des problèmes liés à l'action sociale de manière globale. Les agents engagés en contrat à durée déterminée sont le plus souvent recrutés dans la filière administrative. L'étude du droit n'est pas obligatoire.

Il existe en outre, un « référent logement » ayant en charge le projet relatif à l'insalubrité. Celui-ci est informé de l'ensemble des dossiers « DALO ».

Aucun guichet n'a été mis en place. Les formulaires peuvent être retirés auprès de la mairie du domicile et de l'Unité d'action sociale du secteur. Ils sont également téléchargeables sur les sites Internet de la préfecture de Seine-et-Marne, de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, de la direction départementale de l'équipement, de l'ADIL du département.

Une boîte postale a été créée. A cet égard, on peut s'interroger sur le respect des dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations disposant que, « dans ses relations avec l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er, toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté ».

On notera que l'institution d'une boîte postale n'empêche pas que les instructeurs, en accord avec leur direction, nouent des contacts téléphoniques auprès des demandeurs ou même auprès des bailleurs et des municipalités afin obtenir les compléments d'informations nécessaires à l'instruction de la demande.

Le rôle dévolu à la CAF de la Seine-et-Marne dans l'instruction des dossiers constitue désormais au sein de l'Île-de-France un cas spécifique. Le département du Val d'Oise, dans lequel la CAF remplissait ce même rôle, a finalement confié cette mission à un autre prestataire.

Il devrait cependant être mis fin à cette spécificité des modalités d'instruction dans le département de la Seine-et-Marne. En effet, face à la difficulté à gérer des stocks de plus en plus importants, il a été annoncé que l'instruction des dossiers présentés devant la commission de médiation sera confiée à l'ADIL à partir du 1^{er} juillet 2010. Cette évolution des missions de la CAF est rapportée au sein du PV du 10 mai 2010. Au cours d'une période transitoire (qui devrait s'étendre jusqu'à l'autonomie), la CAF prévoit de rester dans le dispositif afin d'aider l'ADIL à assumer ses nouvelles fonctions.

Le choix de changer de service instructeur n'a pas été clairement explicité. D'après un PV de la commission du 10 mai 2010, le président explique que « seuls les départements du Val d'Oise et de la Seine-et-Marne avaient confié à la CAF l'instruction des dossiers DALO, le Val d'Oise ayant finalement confié cette mission à un autre prestataire ».

3) Autres services de l'Etat

A priori, le secrétariat de la commission complète les fiches d'instruction reçues de la CAF avec les informations obtenues auprès du service des étrangers et de la prévention des expulsions (qui fait partie du bureau du logement).

II saisine de la Commission

1 Information des publics concernés

Les formulaires de saisine de la Commission ont été mis à la disposition des requérants sur le site de la Préfecture, à l'accueil de la CAF, de l'ADIL, de la DDE, de la DDASS ainsi que dans les communes.

Le Préfet a écrit aux 514 maires des communes du département et au Président du Conseil Général, afin que ces formulaires soient disponibles, directement ou à la demande via Internet, dans les Centres communaux d'action sociale et les maisons départementales des solidarités, c'est-à-dire au plus près des requérants.

Néanmoins, les échanges en commission font état de la réticence de certaines mairies à délivrer les formulaires. En particulier les représentants d'association ont indiqué qu'ils allaient préparer une liste des communes concernées (PV 8 mars 2010). Le président de la Commission a donc décidé d'adresser aux villes « réfractaires » un courrier leur rappelant l'existence de la Commission de médiation (PV du 22 mars 2010).

Le rapport de la commission pour 2008 avait pointé les difficultés qu'a une très grande majorité de demandeurs à bien remplir les formulaires. Par ailleurs, indique le rapport d'activité 2009, « *certain services sociaux ou associations d'aide au logement fournissent la liasse des documents telle qu'elle peut être imprimée via le site internet des préfectures, sans s'assurer en amont des besoins de la famille (...), en conséquence, il a été constaté que plus de 50% des recours hébergements déclarés prioritaires étaient refusés par les requérants car ils ne correspondaient pas à leur attente* ».

Depuis la mi-novembre (arrêté du 12 novembre 2009, JO 18 novembre 2010), de nouveaux formulaires, plus précis, ont été mis à la disposition des demandeurs. Ils sont accompagnés d'une notice explicative détaillée. Dès les premiers paragraphes, celle-ci rappelle que la saisine de la Commission est une voie de recours ne pouvant constituer la première démarche pour obtenir un logement social ou un hébergement. Cette donnée ne semble pas être toujours bien intégrée. C'est pourquoi les membres de la commission ont décidé d'adresser un courrier à une mairie à propos de laquelle on a constaté que de nombreux recours étaient formés à la même date que la demande de logement social locatif. Il est rappelé que la commission est une voie de recours et qu'à ce titre, le requérant doit avoir effectué des démarches préalables de recherche de logement avant de retirer un formulaire de saisine de la commission. Celui-ci ne doit donc pas lui être délivré en même temps que le récépissé de demande de logement (PV du 15 février 2010).

2 Assistance du demandeur

De nombreuses associations sont mises à la disposition du demandeur. La liste de ces dernières figure dans la rubrique « mode d'emploi », sur le site de la préfecture :

ATD Quart Monde ; Droit au Logement ; Fondation Abbé Pierre pour le logement des personnes défavorisées ; Habitat et Humanisme ; UNCLLAJ (Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes) ; FAPIL (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement) ; FNHD (Fédération nationale Habitat et Développement) ; UNHAJ (Union nationale pour l'habitat des jeunes) ; ALGI (Association pour le logement des grands infirmes) ; GIHP (Groupement

pour l'insertion des personnes handicapées physiques) ; APF (Association des paralysés de France) ; UNIOPSS (Union nationale interfédérale des oeuvres et des organismes privés sanitaires et sociaux) ; FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et réinsertion sociale) ; UNAF (Union nationale des associations gestionnaire de foyers de travailleurs migrants, de résidences sociales) ; Fédération nationale des centres PACT ARIM ; UNAF (Union nationale des associations familiales).

3 Notion de dossier exploitable

La CAF est chargée de vérifier la conformité de la demande à l'arrêté du 19 décembre 2007.

Le problème se pose de déterminer la liste des pièces exigibles. De ce point de vue, le formulaire général manquait de clarté. La CAF a établi en septembre 2008 une liste des pièces éventuellement jointes au dossier. La notice explicative qui accompagnait le formulaire (téléchargeable) donnait des exemples de pièces pouvant être produites sans préciser si ces pièces étaient obligatoires. En commission, les défauts de ce système ont été soulignés. On s'est référé à la pratique du département du Val d'Oise pour observer que dans ce département, des pièces complémentaires étaient demandées aux requérants dans le cadre du dépôt de leur dossier et principalement :

- un état des prestations CAF
- les relevés d'imposition
- les derniers bulletins de salaire du requérant mais aussi du conjoint et des autres occupants potentiels le cas échéant
- une copie du livret de famille

C'est pourquoi, il a été envisagé d'instituer une démarche similaire en Seine et Marne, une liste des pièces complémentaires à demander fut arrêtée (PV du 6 octobre 2008).

Depuis, les questions suscitées par la fourniture des pièces justificatives ont fait l'objet d'améliorations. La notice explicative accompagnant le nouveau formulaire du mois de novembre 2009 indique que « les pièces justificatives citées doivent être obligatoirement fournies ». La communication de ces pièces perd son caractère obligatoire uniquement dans le cas où il est indiqué que celles-ci sont facultatives. Le formulaire reprend également cette formule : obligation de communication des pièces justificatives, sauf hypothèse expressément mentionnée. La notice précise que dans certains cas les pièces justificatives à apporter sont laissées au choix du demandeur en fonction de la nature de sa situation. A la fin du formulaire, un document récapitule la liste des pièces devant être obligatoirement fournies, et indique en gras, les cas où aucun justificatif n'est demandé. On le voit donc, la marge de manœuvre du service instructeur dans l'appréciation de la notion de document exploitable, étendue aux débuts de l'application du DALO, tend à se restreindre avec l'institution du nouveau formulaire et les ajustements apportés à l'échelon national.

En cas de manque de pièces, il n'existe pas de fiche récapitulative : figure uniquement une demande de pièces. Ces dossiers sont néanmoins présentés en commission (absence de PV sur ce point) qui les déclarera non-conformes. Deux cas de figure s'offrent alors : soit, les dossiers qui ont été ultérieurement complétés sont examinés, soit ils sont classés sans suite.

La déclaration de non-conformité résulte le plus souvent de l'absence de : signature, attestation hébergement, attestation paiement ASSEDIC, pièces d'état civil des personnes composant un mariage, avis d'imposition, attestation CAF, bulletins de salaire, bail, motifs du recours, liste des demandes de logements effectuées, titre de séjour justifiant des deux ans de résidence, carte d'invalidité, pièce d'état civil enfant, etc. On trouve également un cas où était requise une lettre de motivation pour habiter dans le département de la Seine-et-Marne.

4 Délivrance de l'accusé de réception

Le délai moyen écoulé entre la réception de la demande et la délivrance de l'accusé de réception (calculé sur la base des fiches récapitulatives du mois d'octobre 2009) : 42 jours, soit 1 mois et demi environ.

III Instruction de la demande

1 Modalités de transmission et de recueil des informations

Bien qu'une part encore importante des dossiers reste non conforme et nécessite d'être retournée au demandeur pour complément d'information, l'impact de l'entrée en vigueur du nouveau formulaire semble positif. De l'avis de la préfecture, les dossiers sont manifestement plus complets et plus lisibles, facilitant le traitement de l'instruction. En particulier, les confusions auparavant fréquentes, entre les demandes de logement et les demandes d'hébergement, devraient être plus facilement évitées. Le rapport d'activité de l'année 2009 montrait qu'à l'instar des conclusions tirées pour l'année 2008, le terme « hébergement » était mal compris de la très grande majorité du public concerné qui l'assimile à une demande de logement.

La CAF dispose d'un certain nombre d'informations en interne sur les demandeurs dans la mesure où ils perçoivent le plus souvent des allocations familiales. En accord avec la direction, le service instructeur appelle les demandeurs, les bailleurs, les associations, le référent social, les municipalités, la DDASS afin d'obtenir plus de renseignements. Compte tenu du fait que plus de 80% (83% en 2009) des requérants sont des allocataires de la CAF, celle-ci, au moment de l'instruction, croise et alimente les données des dossiers avec celles présentes dans sa base (voir PV du 6 octobre 2008).

A priori, et d'après l'article 15 du règlement intérieur de la commission, la CAF bénéficie d'une délégation de la commission pour faire des constatations sur place ou analyser la situation sociale du demandeur. Il est rappelé par le Président que CAF dispose d'une délégation de signature, en son nom, pour demander des pièces complémentaires aux intéressés (PV du 15 septembre 2009). En fait, cette faculté est très peu utilisée, le service instructeur estimant qu'il ne lui revient pas de procéder à l'analyse de la situation sociale du demandeur.

Cependant, le rapport d'activité de l'année 2009 indique que « compte tenu de la faiblesse des informations contenues dans les demandes, la Commission a parfois été conduite à les faire compléter, par le biais d'une évaluation sociale, notamment lorsqu'elle avait des doutes sur l'aptitude du requérant à assumer la gestion d'un logement et qu'elle hésitait entre le logement et l'hébergement ». Il est fait mention au cours des séances en commission des difficultés de plusieurs maisons départementales de solidarité à communiquer des enquêtes sociales. Le procès verbal du 8 mars 2010 prévoit d'entreprendre un travail avec le Conseil Général sur ce point.

Dès lors que l'insalubrité est invoquée à l'appui d'un recours DALO et qu'aucun rapport provenant d'un service d'hygiène constatant le caractère insalubre de l'habitation n'est joint au dossier, il appartient à la CAF, préalablement à la présentation du dossier concerné devant la commission de médiation, de saisir les services de l'Etat ou de la mairie concernée afin que le rapport d'insalubrité soit établi et joint au dossier (depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 mars 2009). Auparavant, la notification de la décision orientait la personne vers les services compétents afin d'obtenir un rapport d'insalubrité.

2 Modalités d'instruction

Il existe un guide d'instruction : la CAF classe en fonction des 6 catégories de demandeurs : pour toutes il y a des pièces justificatives communes et des éléments spécifiques d'appréciation.

Un mode opératoire a été défini : à l'origine, le règlement intérieur prévoyait que le service instructeur devait présenter les recours en distinguant ceux non-conformes, non recevables et recevables. Par la

suite cette distinction a été affinée et à la demande de la commission le service instructeur doit également distinguer entre les dossiers manifestement prioritaires (recours logement à valider) et ceux pour lesquels la commission doit trancher (recours logement à soumettre).

Que se passe-t-il lorsqu'un demandeur de logement saisit à plusieurs titres ? Par exemple le demandeur en délai anormalement long et en sur-occupation ou insalubrité. Le document « mode opératoire » utilisé par le service instructeur précise qu'il faut « déterminer le motif pertinent du recours » en précisant qu'un seul motif doit être présenté à la commission même si plusieurs motifs sont remplis par le requérant dans son formulaire. Le guide précise que « la pluralité des motifs doit figurer dans la zone « éléments d'appréciation » de la fiche récapitulative si l'instructeur dispose des pièces justificatives nécessaires ou si des éléments sont connus dans « Cristal ».

Cette détermination est essentielle notamment pour ceux qui ont présenté plusieurs motifs et ne sont retenus par le service instructeur qu'au titre du « délai anormalement long ». En effet, cette pluralité de motif n'apparaît pas sur le PV CAF et ne figure pas non plus dans la lettre de notification. Or cela n'est pas sans influence sur les délais de recours contentieux.

Le mode opératoire distingue, pour les recours logement, 6 situations : les items mentionnés donnent des indications sur la doctrine du service instructeur.

1°) Dépourvu de logement

S'agissant des personnes sans domicile fixe, une distinction est établie entre ceux qui sont dans cette situation depuis moins de douze mois, et ceux dont la situation dure depuis plus d'un an : pour ces derniers, il faut en plus un avis favorable d'une assistante sociale (dans les deux cas, la demande de logement est classée dans la catégorie « à valider »).

S'agissant des personnes hébergées chez les parents : si le logement est, de par l'hébergement, sur occupé ou si le demandeur et manifestement en mauvais termes avec ceux-ci, la demande est classée « à valider » ;

S'agissant des personnes hébergées chez les parents sans que l'on sache s'il y a sur-occupation du logement parental, la demande est classée « à soumettre ».

2°) Menacé d'expulsion

Les demandes concernant des personnes menacées d'expulsion pour cause de reprise ou de vente, sont classées « à valider » ;

Les demandes concernant des personnes menacées d'expulsion pour cause d'impayés de loyer et concours de la force publique accordée par la préfecture (lettre spécifique de la préfecture), sont classées « à valider » ;

Les demandes de personnes menacées d'expulsion avec jugement d'expulsion, sont « à soumettre ».

3°) Hébergé de façon continue dans une structure d'hébergement

Les demandes de personnes en centre d'hébergement depuis plus de 6 mois ou en logement de transition depuis plus de 18 mois, sont « à valider ».

4°) Locaux impropres à l'habitation ou autres

Lorsque le logement est insalubre et dangereux et le bailleur insolvable, décédé ou disparu sans laisser d'adresse, la demande est « à valider ».

Lorsque le logement est indécent, dangereux ou insalubre et que la procédure administrative d'insalubrité est en cours, la demande est « à soumettre ».

5°) Handicap ou handicapé à charge ou enfant mineur à charge + locaux manifestement suroccupés ou non décents

La demande de personnes logées dans le parc privé et dont le logement est suroccupé est « à valider ».

La demande de personnes handicapées ou enfants handicapés, accompagnée d'un courrier expliquant les raisons pour lesquelles le logement n'est pas adapté, est « à valider ».

S'agissant des demandeurs en suroccupation, déjà locataires d'un logement social et dont le bailleur a refusé la mutation demandée depuis plus de 12 mois, le dossier est « à soumettre ».

S'il s'agit d'un demandeur en logement social n'ayant pas déposé de demande auprès du bailleur avant le recours, le recours est non recevable.

6°) Demande de logement social depuis plus de 3 ans sans proposition adaptée

Ils doivent être logés dans le parc privé (préciser la composition et la surface du logement occupé) = à soumettre ;

Demandeur de logement social avec délai anormalement long déjà logés en logement social sans sur-occupation = non recevable.

S'agissant de la présentation des dossiers : depuis fin 2008, la CAF, à la demande de la Commission, présente les dossiers de recours dans l'ordre suivant :

les dossiers ajournés,

les recours gracieux,

les dossiers d'hébergement,

les doubles recours (hébergement + logement),

les dossiers de logement conformes, avec 2 parties :

- Les dossiers sujets à discussion
- Les dossiers manifestement prioritaires et susceptibles d'être déclarés recevables après un examen rapide :

les dossiers non conformes ;

les dossiers non recevables ;

les dossiers sans objet ;

les dossiers sans suite après relance, c'est à dire les dossiers incomplets et ayant fait l'objet d'un courrier demeuré sans réponse depuis plus de deux mois.

IV Délibération sur la demande

Dès la mise en place de la commission, un débat s'est instauré sur l'apport d'informations par les membres de la commission au cours de la séance. Un membre, représentant des bailleurs sociaux, souhaitait que l'ordre du jour soit communiqué avant la réunion afin d'apporter des informations sur les familles notamment en matière d'expulsion locative ce à quoi le président répondait que si la commission estime ne pas avoir suffisamment d'éléments pour statuer, elle peut ajourner le dossier pour instruction complémentaire car il s'agit d'une question d'équité entre les demandeurs (PV du 4 février 2008).

Le président a pu, au cours d'une séance, rappeler que le fait que des commissaires apportent des informations sur les ménages ayant déposé un recours pose un problème d'équité (PV du 1^{er} décembre 2008).

En ce qui concerne l'ordre du jour : il semble qu'au départ, l'ordre du jour distribué aux participants était anonyme (PV du 18 février 2008). Puis certains membres de la commission ont souhaité recevoir la liste des demandeurs avant la réunion, le Président indiquant qu'il allait poser la question sur cette pratique aux autres présidents des commissions lors de leur prochaine rencontre (PV du 19 mai 2008). Afin de permettre à tous les membres de la Commission d'avoir connaissance des dossiers présentés tout en évitant la consommation de papier, l'ordre du jour leur est transmis par voie électronique et les fiches récapitulatives préparées par la CAF sont chargées sur une clé USB et projetées sur un écran en séance. La liste des demandeurs a cessé d'être anonyme.

Dans un souci de cohérence, il a été requis que les pièces demandées dans l'instruction des dossiers DALO soient les mêmes que celles demandées dans le cadre des commissions d'attribution. Notamment, les membres de la commission estiment que la faiblesse de l'instruction allait conduire à certaines difficultés, comme c'est le cas par exemple, lorsque le titre de séjour des deux conjoints est demandé dans le cadre des commissions d'attributions alors que dans le DALO il est demandé au seul requérant d'être en règle (PV du 21 avril 2008). Un cas particulier sera évoqué notamment déclaré prioritaire et urgent et dont les organismes d'HLM refusent le dossier parce que la compagne n'est pas en situation régulière. La secrétaire de la commission confirme qu'il y a effectivement contradiction entre la loi DALO et les règles d'attribution des bailleurs qui se réfèrent au CCH pour exiger que toute la famille soit en situation régulière (PV du 24 novembre 2008).

Enfin le consensus semble être de règle dans le fonctionnement de la commission. Un certain nombre de questions ont pu alimenter les débats entre membres de la commission : la bonne foi, la question des expulsés pour dette locative, les demandeurs d'hébergement pris en charge par le 115. Et si le recours au vote est parfois nécessaire, il semble malgré tout assez rare.

V Appréciation de la situation personnelle du demandeur

En préambule, il faut évoquer la marge de manœuvre de la commission par rapport à l'instruction. Il n'est pas évident, sur un plan scientifique, d'évaluer ce point. Une première démarche serait de calculer, sur une année, la part des recours classés « à valider » par les services instructeurs parmi l'ensemble des recours. Mais cet indicateur ne serait pas forcément très pertinent sauf à considérer que la commission « enregistre » les recours classés « à valider ». Or lorsque l'on examine les décisions d'octobre 2009, on constate que sur les 60 recours logement « à valider » présentés, la commission a eu une position différente de celle des services instructeurs pour 14 décisions (soit 23.3%) : 6 cas de recours finalement déclarés irrecevables (le plus souvent parce que le titre de séjour n'est en fait pas régulier ou que la demande de logement social n'a pas été renouvelé, informations qui semblent apportées par la préfecture lors de la séance), six qui font l'objet d'un ajournement pour complément d'information ou enquête sociale et deux réorientations vers un hébergement.

A Recours logement

1 Présence régulière sur le territoire et condition de permanence

L'appréciation de cette condition relève a priori de la préfecture. Les fiches d'instruction précisent directement lorsque le titre de séjour a une validité inférieure à deux ans.

Il est rappelé par la commission de Seine-et-Marne que la condition de régularité de séjour des étrangers s'applique aux recours « logement ». En revanche, la commission ne vérifie pas le respect de cette condition pour les recours « hébergement ». Cette position a évolué puisqu'à l'origine, la Commission mettait sur le même plan les recours « logement » et « hébergement ». Invoquant les termes de la circulaire du 4 mai 2007¹, un membre de la commission a ainsi pu rappeler la nécessité d'un titre régulier de séjour pour les demandeurs d'hébergement (PV commission du 29 septembre 2008). L'évolution collective de cette position n'apparaît toutefois pas expressément dans un PV de la commission.

Sont considérés comme irrecevables les dossiers pour lesquels la condition de résidence n'est pas remplie. Celle-ci doit être ininterrompue et garantie par un titre de séjour. Par exemple, la décision d'irrecevabilité du recours par la commission notifiée le 25 mars 2009 est ainsi rédigée : « à la date du dépôt de votre recours, vous ne justifiez pas de 2 ans de résidence interrompue en France, sous couvert de titres de séjour » (v. Lettre de notification de décision du 25 mars 2009, séance de la commission du 2 mars, recours amiable n° 221).

Il semble que l'appréciation de cette condition de résidence – d'après les fiches récapitulatives – se limite à la date de délivrance du titre de séjour. S'il a été délivré il y a moins de deux ans, la condition de résidence n'est pas remplie (ex : n°1074, n°1353). Dans un certain nombre de cas (ex : n°1489), la fiche récapitulative n'a pas relevé la condition de résidence et il apparaît que la préfecture en fait état au cours de la séance de la commission.

En ce qui concerne les étrangers ayant obtenu le statut de réfugié, le délai de deux ans de résidence sur le territoire exigé pour déposer un recours DALO court à compter du jour où les requérants ont déposé leur demande de statut de réfugié, et non pas à compter de l'obtention du titre de séjour,

¹ « Le demandeur doit toutefois, conformément à l'article premier de la loi, résider régulièrement sur le territoire français pour exercer ce recours »

comme c'est le cas pour les étrangers ne demandant pas le statut de réfugié. Cette règle a été rappelée par la commission de médiation et figure dans le procès verbal du 8 juin 2009.

Les représentants des bailleurs sociaux ont pu faire état lors de séances de la commission des problèmes liés à la régularité de la situation du conjoint ou des membres de la famille du requérant (un jugement du TA de Melun est d'ailleurs intervenu sur cette question). Cette difficulté devrait, en partie, être évitée du fait que la nouvelle version du formulaire DALO demande au requérant une copie de la pièce d'identité de toutes les personnes à loger.

On notera qu'une recommandation de la Halde (n°2009-385 du 30 novembre 2009) indique que la condition d'une résidence principale de 2 ans au moins pour pouvoir soumettre un dossier à la Commission chargée de la procédure DALO « *apparaît comme un traitement défavorable fondé sur la nationalité qui n'apparaît pas justifié et proportionné par rapport à l'objectif poursuivi (...)* ». Aussi, la Halde recommande-t-elle au Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme « l'abrogation de cette restriction et demande à être informé dans un délai de 4 mois des suites données recommandation ». Les membres de la commission de médiation ont été informés de cette recommandation par le président Dintilhac (PV du 8 mars 2010).

Par ailleurs, la liste des titres de séjour nécessaires pour former un recours devant la commission de médiation a été élargie par un arrêté du 15 mars 2010 pris pour l'application de l'article R. 441-1, 1° du CCH (NOR : IMIK09252191, JORF n°0073 du 27 mars 2010). Sont maintenant autorisés à accéder au parc social (et donc à déposer un recours devant la commission de médiation) les personnes porteuses d'un récépissé délivré au titre de l'asile d'une durée de 3 mois.

2 Prise en compte des démarches précédemment effectuées

Manifestement, le critère de l'absence de demande de logement social est souvent utilisé (mais nombreux cas limites de candidats déposant leur première demande au même moment que la saisine de la commission : problème de certaines communes qui distribuent en même temps le formulaire d'inscription pour une demande de logement social et le formulaire DALO. On trouve ainsi des exemples de première demande le 16 février pour un passage en commission DALO un mois après (n°319), ou une première demande en novembre 2008, un recours DALO en décembre pour un passage en commission (positif) en mars (n°1648).

Concernant la demande de logement social, la commission semble considérer que la demande doit être faite dans le département et non dans la région. Pas de preuve sur ce point : quelques notifications qui indiquent « vous habitez dans le 93. Vous n'avez pas fourni les documents demandés concernant votre situation de logement » (n°977) ou encore « vous n'avez pas déposé de demande de logement locatif social en Seine-et-Marne » (n°1784) ; dans ce dernier cas, situation un peu incompréhensible au vu du dossier car la fiche récapitulative fait bien apparaître un numéro unique d'enregistrement (dans le département) datant de septembre 2009. Cela se comprend lorsque le candidat n'a pas renouvelé sa demande malgré un préavis (ex n°1214), mais pour une demande faite en septembre 2009 et un passage en commission en octobre, cette question de renouvellement ne se posait pas.

A la différence du guide des bonnes pratiques, qui précise que l'absence de demande préalable de logement social ne peut être une cause d'irrecevabilité dans certains cas et notamment l'insalubrité, la commission a pu se fonder sur ce motif (n°336).

La commission a pu également s'appuyer sur ce motif pour une personne menacée d'expulsion car elle n'avait pas déposé de demande de logement social (n°1211) ou n'avait pas renouvelé sa demande de logement social (n°1295, n°1784).

Dans des cas plus simples, la commission rejette une personne hébergée chez une amie qui ne justifie d'aucune démarche préalable (n°1643, n°1214) ou encore une personne hébergée chez sa sœur (n°1652)

Il apparaît également que la commission s'oriente vers le rejet des recours au titre de l'indécence, de l'insalubrité ou du caractère impropre du logement, lorsque le requérant ne justifie pas de démarches visant à faire établir ces caractères (n°1291)

3 Appréciation de la « bonne foi »

Le président de la commission est très réticent à utiliser ce critère. Les représentants des bailleurs l'invoquent fréquemment au cours des séances, notamment à l'égard des personnes avec une dette locative importante. D'après les éléments des procès verbaux de la commission, plusieurs éléments d'appréciation de la bonne foi semblent avoir été dégagés par la commission. Il ressort que le passé des demandeurs ne doit pas être pris en compte. La bonne foi du requérant ne peut être mise en cause qu'à partir d'éléments internes au recours (par exemple, l'inscription volontaire dans le dossier d'informations erronées, est caractéristique de la mauvaise foi du demandeur), et non de faits antérieurs à celui-ci.

Les décisions de rejet de la commission, qui semblent s'appuyer sur la notion de « bonne foi », ne mentionnent pas cet argument dans la notification mais l'on peut mentionner :

- logement obtenu frauduleusement sans avoir au préalable formulé de demande de logement social (n°1584)
- ou encore le rejet lorsque la personne refuse de se soumettre à enquête sociale demandée (118)

4 Fait de ne pas pouvoir accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par ses propres moyens

La situation personnelle du demandeur est également appréciée au regard de sa capacité du demandeur à assumer un logement individuel. La commission peut décider qu'un service social, du choix du demandeur, établira un rapport social afin de le déterminer. C'est ainsi qu'un recours amiable déposé en vue d'une offre de logement a été ajourné, la lettre de notification adressée au demandeur indiquant que le dossier sera réexaminé lors de la réunion de la commission de médiation sous réserve de la réception de ce rapport (n°191). La technique de l'ajournement pour enquête sociale est fréquemment utilisée : à noter que le fait pour le demandeur de ne pas donner suite à cette enquête entraîne le classement de sa demande comme étant sans suite.

La commission a été amenée à rejeter des recours en se basant, notamment sur les ressources des personnes : il en va ainsi pour une personne affirmant vivre dans son véhicule car elle n'a pas fait preuve de démarches antérieures et dispose de ressources (1600€/mois) permettant de trouver un logement dans le parc privé (n°1788) ; ou encore une personne dont la demande de logement est récente et dont les ressources (2200€/mois) sont suffisantes pour le parc privé (n°1688).

A signaler qu'à l'inverse, un certain nombre de personnes sont déclarées éligibles alors même qu'elles disposent de ressources non négligeables.

Par ailleurs, l'argument d'une absence de capacité à accéder à un logement autonome a pu également être utilisé pour rejeter un recours logement, sachant que le demandeur a été reconnu prioritaire pour un hébergement (n°1330).

B Recours hébergement

1 Présence régulière sur le territoire et condition de permanence

Cette condition n'est pas appréciée par la commission (cf. supra).

2 Prise en compte des démarches précédemment effectuées

Sont jugés non recevables les recours pour lesquels aucune démarche concernant des demandes d'hébergement n'a été effectuée (n°1480, n°1758, n°1193).

VI Appréciation des conditions de logement du demandeur

1 Absence de proposition adaptée à la demande dans le délai

Pour 2009, cette catégorie a représenté 15% des recours passés en commission (inclus seul délai anormalement long et ceux qui cumulent cela avec un autre motif)

Le délai en vigueur en Seine-et-Marne est de 3 ans : les demandes inférieures à ce délai sont donc déclarées irrecevables (ex : n°205).

La commission se propose d'évaluer si le logement actuel pose réellement problème (taux d'effort important...) avant de les déclarer prioritaires (PV du 3 novembre 2008).

Ont pu être déclarés éligibles :

Une personne en logement privé depuis 44 mois (n°266) ;

Un couple avec un enfant demandeurs depuis 55 mois (n°770)

Un couple avec 3 enfants qui sont demandeurs depuis 2005 (n°1824)

La commission considère, logiquement, que les demandeurs déjà logés en logement social sont irrecevables (n°81, n°343): on peut noter toutefois un cas d'exception remarquable qui suite à un divorce souhaite un logement plus petit et rencontre des difficultés avec le bailleur actuel (n°353).

De même la commission rejette le recours lorsque le demandeur a refusé une offre adaptée :

pour un exemple de personne handicapée qui a refusé un logement adapté au handicap (n°306)

refus d'une proposition sans motif valable le logement proposé correspondant en tout point à la taille de la famille (demandeur dépourvu de logement car hébergé chez son frère : n°1231)

Enfin, la commission utilise parfois des éléments de priorisation ; à propos d'une personne veuve depuis 5 ans qui habite dans un logement de 9 pièces avec encore 2 enfants, le recours est déclaré éligible, le service instructeur ayant souligné que le logement trop grand est devenu trop cher pour une personne seule et que le plus jeune des enfants ne supporte plus de vivre dans la maison où son père a vécu (n°930).

2 Demandeur dépourvu de logement

C'est la catégorie la plus importante puisqu'elle a représenté en 2009 44.7% des recours passés en commission.

On peut remarquer que dans les décisions examinées, aucun cas de « gens du voyage » (à creuser)

Des distinctions doivent être établies dans cette catégorie.

2-A Demandeurs dépourvus de logement « au sens strict »

Ils sont qualifiés de SDF dans les fiches instruction : cas d'un SDF sous curatelle dont le recours hébergement avait été rejeté car il n'avait fait aucune démarche préalable : il est accepté en recours logement sans aucune mesure de suivi social (n°296).

La famille a été expulsée de son logement de façon abusive, le logement est insalubre et cela a été reconnu par les autorités adéquates. Le bailleur a fait installer une porte anti-squat durant l'absence des locataires au domicile. Ils n'ont donc pas pu récupérer leurs biens et documents personnels. Ils sont donc sans logement depuis ; éligibles (1639)

2 -B Demandeurs en « abri de fortune »

Ont été déclarés éligibles car dépourvus de logement :

- un couple handicapé qui vit dans une caravane (n°357) ;
- un requérant qui vit dans un mobil home depuis 2005. Il a deux enfants qui étaient avec leur mère mais elle présente des troubles psychologiques et afin d'éviter le placement des enfants, le tribunal a proposé qu'ils soient accueillis par leur père. Celui-ci travaille en CDI et souhaiterait un logement décent pour ses enfants surtout pour la période hivernale (1032) :
- 4 enfants et 1 adulte vivant en caravane (1698)

2 – C Demandeurs risquant de perdre leur logement

Sont considérés comme dépourvus de logement – et les lettres de notification les désignent comme telles - des personnes qui vont prochainement perdre leur logement : Cette qualification n'est pas sans poser des difficultés notamment par rapport à la catégorie des personnes « menacées d'expulsion ». Ce problème se pose avec d'autant plus d'acuité que la commission se montre assez sévère avec cette dernière catégorie.

On peut ainsi relever :

- le cas limite d'une personne de 60 ans qui est licenciée et doit rendre son logement de fonction dans deux mois (éligible alors que revenus non négligeables 1500 euro par mois n°319) ;
- ou encore d'une personne en situation de surendettement qui doit vendre son logement et a signé une promesse de vente (n°225) ;
- d'une requérante hébergée chez ses parents et à propos de laquelle il est indiqué que dans quelques mois le père de la requérante va déposer son préavis pour partir du logement (beaucoup d'hypothèses...) : n°258

Il faut également signaler, dans cette catégorie, les cas de rupture familiale :

- Dépourvue de logement, car la requérante n'est plus sur le bail et son ex compagnon souhaite la mettre dehors ; éligible (1669)
- Monsieur vit hébergé chez son ex conjointe qui est propriétaire de la maison dans laquelle ils ont vécu. L'ex épouse de monsieur vend le domicile lui appartenant et monsieur se retrouve donc sans domicile fixe : éligible (1809)
- Madame est en instance de divorce. Quand le divorce sera fait, elle devra quitter les lieux ; rejet car la commission estime qu'elle est actuellement logée (1755)

2-D Demandeurs hébergés en institution

Leur demande est instruite dans la catégorie « dépourvus de logement » alors qu'ils devraient logiquement plutôt relever de la 5^e catégorie (demandeurs hébergés ou logés temporairement). Même si nous n'avons pas trouvé de doctrine sur ce point, il semble que ces personnes sont hébergées par intermittence.

- Monsieur et sa famille vivent actuellement dans un hôtel suite à une prise en charge par le 115. Madame a un emploi en CDD. Leur fille étant malade, il souhaite se voir attribuer un logement afin de pouvoir retrouver une vie stable ; éligible (1843) ;
- Madame s'est présentée au service des urgences le 12/07/2009. Elle est hospitalisée depuis cette date. Madame était alors épuisée tant physiquement que psychologiquement, totalement désocialisée, sans domicile, sans document administratif ni ressources ; éligible hébergement (1833) ;
- Femme avec un enfant qui bénéficie d'un contrat de travail et qui est hébergée en logement d'urgence : éligible logement (1632)

2-E Demandeurs hébergés chez des tiers

- Famille de 5 personnes hébergée chez un couple d'amis : éligible hébergement (1618)
- Célibataire hébergé chez un ami depuis 8 ans : éligible logement (1286)
- Depuis 2003 Madame est hébergée avec sa fille, son fils et son petit fils chez des amis dans une chambre de 9m². Elle dort dans le même lit que sa fille et son petit fils et elle ne peut plus supporter cette situation (1628)
- Jusqu'en janvier 2009 ils vivaient à 3 dans un logement universitaire. Se sont fait expulsés et entre temps un bébé est né en août 2009. Désormais ils sont hébergés chez un ami ; éligibles logement (373)
- Madame était hébergée par une amie qui a déménagé entre temps et qui lui a laissé le logement. Elle est donc locataire sans droit ni titre. L'OPAC qui a découvert sa sous location la menace d'expulsion et sont en jugement le 16/9/09 ; éligible (1449)

2 – F Demandeurs hébergés chez des ascendants ou descendants

Selon le président de la commission de médiation, les articles 205 et suivants du code civil imposant une obligation d'aliments seraient inapplicables. Ces dispositions devraient en effet conduire les commissions de médiation à rechercher si les demandeurs qui se déclarent dépourvus de logement, ne seraient pas en droit, pour y pourvoir, de faire appel à l'obligation d'aliments susceptible de peser sur un ascendant ou un descendant. L'interprétation est alors la suivante : lorsque les requérants indiquent être hébergés ou disposer d'un logement chez un ascendant ou chez un descendant, il convient de vérifier si les locaux servant au logement ou à l'hébergement du requérant présentent les caractéristiques adaptées, tant au logement de l'occupant principal, qu'à celui du requérant. Autrement dit, il y aura lieu dans cette hypothèse de rechercher si l'hébergement du bénéficiaire de l'obligation d'aliments n'aura pas pour conséquence une sur-occupation du logement. Si l'hébergement du requérant n'était pas source de sur-occupation, le recours devrait être cependant accueilli si le logement était par ailleurs insalubre ou indécemment occupé (PV du 16 mars 2009).

Exemples :

- une requérante salariée hébergée chez sa mère qui dispose d'un logement social de 73m³ et qui a un enfant à charge en plus de la requérante n'est pas éligible car elle est logée sans sur-occupation et ses démarches de logement datent de moins de 36 mois (n°314) ;
- en revanche, une femme âgée de 26 ans avec 2 enfants qui vit chez sa mère qui dispose d'un logement de 63 m² est éligible (n°270) ;

- Melle est hébergée chez sa mère avec sa fille dans un F3 et ils sont 11 dans le logement ; éligible (1402)
- rejet pour une fille âgée de 18 ans logée chez ses parents qui souhaite un logement indépendant (1470) ; en revanche éligibilité pour une fille de 26 ans en conflit avec sa mère (1516) ; également pour une fille de 27 ans qui attend un enfant (1687) ; pour un homme de 25 ans hébergé chez son père depuis toujours (1772)
- rejet pour une femme de 30 ans handicapée à plus de 80% et qui vit chez ses parents. Elle souhaiterait avoir son indépendance. Il lui faudrait un F3 car elle a une auxiliaire de vie la nuit ; la commission relève qu'elle est logée sans suroccupation (1725)
- femme de 38 ans hébergée chez ses parents qui vont partir vivre à l'étranger. Elle se retrouvera donc sans domicile avec sa fille âgée de 20 mois ; éligible (1817)

La commission prend également en compte l'existence de conflits liés à une cohabitation forcée :

- Melle est hébergée avec son fils de 10 mois chez sa mère et son beau père mais ils la mettent régulièrement à la porte ; éligible hébergement (n°1391)
- Melle est hébergée avec son fils chez sa mère mais la cohabitation est difficile car sa mère l'a met régulièrement à la porte pendant plusieurs mois (n°1354)

Enfin il faut noter également le cas de couples qui sont conduits à vivre séparément chez leurs parents :

- Le couple (26 et 28 ans) vivent chacun de leurs cotés chez leurs parents, ils veulent se marier et fonder une famille ; éligible logement (n°1625)
- Couple marié (22 et 32 ans) qui ne vit pas ensemble. Madame vit chez son père et monsieur à l'hôtel. Ils souhaitent acquérir un logement afin de fonder une famille : éligible logement (n°1668) ;
- Couple s'est séparé il y a quelques temps et il souhaite se reformer. Actuellement Madame est hébergée avec ses fils chez sa mère ; éligible hébergement (n°1767)

3 Demandeur mal logé

a Locaux impropres à l'habitation

Les recours examinés à ce titre par la commission ont représenté 0.3% des recours examinés en 2009.

- 3 personnes dans un F2 de 45m² sous les combles donc très chaud l'été et froid l'hiver² ; éligibles (1575) ;
- Monsieur ainsi que sa compagne, qui attend un enfant, vivent dans le sous sol du restaurant appartenant à monsieur. Ce sous-sol atteint une surface de 8m². Le préfet de Seine et Marne a écrit un courrier concernant la situation du requérant à la commission appuyant le recours ; éligible (1840).

b Locaux insalubres

2.5% des recours examinés en 2009

En premier lieu, il faut signaler que la commission a été sensible au fait que ce type de recours pouvait apporter des informations importantes dans la lutte contre l'habitat indigne.

² A propos de la qualification de combles au sens de l'art. L. 1336-3 du CSP : CAA versailles, 29 déc. 2009, req. n°08VE03917.

Ainsi, au cours de la séance du 8 décembre 2008, le représentant de la DDE demandait que les dossiers présentés au motif de l'insalubrité soient systématiquement présentés devant la commission dans le but de connaître l'état d'avancement des procédures engagées et de s'assurer de la connaissance de chaque situation par les services de l'Etat (PV 8 du décembre 2008). De même lors de la séance suivante, plusieurs membres font état de la nécessité de s'assurer que le renvoi aux procédures de droit commun permet une interpellation et une mobilisation des services concernés sur ces situations (PV du 15 décembre 2008).

Le président a demandé si la CAF, service instructeur, pouvait au moment de l'instruction, dès lors que le motif de l'insalubrité était évoqué dans le dossier des demandeurs, saisir les communes, la DDE et la DDASS afin de pouvoir indiquer devant la commission si une procédure était engagée et quel était son niveau d'avancement. Les représentants des services concernés indiquent que les services de l'Etat ne sont pas toujours informés par les communes des démarches entreprises bien qu'elles devraient l'être : ce processus d'instruction permettra donc un meilleur partage de l'information. (PV du 22 décembre 2008).

A la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 25 mars 2009, qui impose un rapport systématique avant que la commission ne se prononce, la procédure est améliorée. Cela étant, l'application de ce texte en Seine-et-Marne semble faire l'objet d'une interprétation particulière. Le service instructeur ne saisit pas directement les services en charge de l'insalubrité ; le dossier passe en commission et fera l'objet d'un ajournement en vue de demander un rapport. Cette procédure semble maintenue en dépit du fait que la commission a insisté sur la nécessité pour la CAF de saisir les services concernés préalablement à la présentation du dossier concerné devant la commission (PV 6 du juillet 2009). Les décisions examinées en octobre 2009 font état d'ajournement lorsque le rapport ne figure pas dans le dossier du demandeur.

On peut signaler un cas critiquable de rejet en considérant le recours comme irrecevable car le demandeur n'aurait engagé aucune démarche tendant à déclencher la procédure d'insalubrité (n°1291).

La question de l'articulation de la procédure « DALO » et de la procédure « insalubrité » a fait l'objet de débats et discussions au sein de la commission. La règle est que la mise en œuvre des procédures de lutte contre l'insalubrité ne fait pas obstacle à l'examen du recours par la commission.

Par ailleurs, la commission considère qu'il convient, sur la base de la gravité des faits décrits dans le rapport de visite et de l'avancement des procédures, de décider d'accorder le DALO compte tenu de la situation concrète dans laquelle serait l'intéressé s'il n'en bénéficiait pas (PV du 4 mai 2009).

Le cas du relogement suite à l'arrêté d'interdiction temporaire d'occupation d'un hôtel s'est également présenté à la commission :

Suite au dépôt des dossiers de deux requérants logés dans un hôtel frappé d'un arrêté temporaire d'interdiction d'occupation, la question s'est posée de savoir si le relogement incombait au propriétaire du fait du statut d'hôtel de l'établissement ou à la personne publique. Il a été décidé que le relogement n'incombait pas au propriétaire (PV du 1^{er} février 2010).

Exemples :

- rejet car poursuite de la procédure de droit commun (n°338) ;
- irrecevable car relève de la procédure de droit commun (n°274) : idem n°284 ;
- L'insalubrité du logement du requérant a été constatée par les autorités compétentes et le bailleur a été mis en demeure de remédier aux anomalies. Une procédure a été engagée. Justificatifs fournis : Rapport de visite (Service Santé environnement) ; rejet car le recours relève de la procédure d'insalubrité (1795).

Il est difficile de se prononcer sur le fait de savoir si ces cas sont « découverts » par la procédure DALO où s'ils sont la manifestation de carences des services concernés. En effet, s'il apparaît dans les fiches d'instruction qu'il y a eu un arrêté d'insalubrité ou un rapport des services, la date de ce document n'est pas précisé (ex d'un demandeur rejeté car la procédure doit être poursuivie où il est indiqué que le bailleur a été mis en demeure mais que les travaux n'ont toujours pas été effectués n°1795).

c Locaux dangereux

Pas recensé dans le rapport 2009 de la commission

- immeuble avec faux plafond menaçant de s'écrouler suite à des importantes infiltrations d'eau, risque de chute d'une partie du faux plafond menaçant la sécurité des locataires de l'immeuble. Justificatifs fournis : ARRETE N°2009- 208 ; rejet car le recours relève de la procédure de péril (1540)

4 Demandeur menacé d'expulsion

11% des recours examinés par la commission en 2009

En mars 2008, la commission rappelait que lorsque le concours de la force publique a été accordé, il était difficile de considérer la personne comme étant de bonne foi et que la demande de logement devait être requalifiée en demande d'hébergement pour que la famille puisse bénéficier d'un accompagnement avant d'être à nouveau locataire (PV du 17 mars 2008). Cette qualification n'est pas toutefois systématique. Elle semble avoir été « négociée » compte tenu du fait que certains membres de la commission contestaient le fait que des requérants avec une dette locative importante puissent être éligibles au DALO.

La secrétaire de la commission a pu rappeler que cette dernière s'est positionnée de manière plutôt plus restrictive que les autres commissions de médiation, en reconnaissant l'éligibilité de personnes menacées d'expulsion seulement à partir de l'accord de concours de la force publique (PV du 3 novembre 2008).

La pratique de la Commission est d'apprécier au cas par cas, le stade de la procédure et la possibilité qu'a le requérant de reprendre en mains sa situation en saisissant les différents dispositifs permettant de régulariser sa situation (FSL, protocole Borloo, ...) (PV du 16 mars 2009).

Exemples :

- rejet car l'expulsion n'est pas à l'ordre du jour (dossier n°217) : jugement d'expulsion du 15 janvier 2009 :
- non éligible lorsque le requérant n'a pas donné suite aux diverses propositions des services de prévention des expulsions (n°658) : n°275 : un certain nombre de cas où le recours est jugé irrecevable car relève de la prévention des expulsions (n°253, 286).
- Madame était locataire avec son fils mais il est parti en 2006. Depuis Madame n'ayant pas de ressources est en impayé de loyers et menacée d'expulsion. Par jugement du 22/9/09 il sera procédé à son expulsion avec la force publique ; éligible avec un accompagnement social (1494)
- Accord concours de la force publique ; rejet car l'expulsion n'est pas certaine et elle peut être évitée si

les loyers sont payés (1517)

- Couple logeant dans une résidence sociale sans droit ni titre depuis le 31/05/2009 car la date du contrat d'hébergement est arrivée à expiration. Ont reçu une lettre RAR leur ordonnant de quitter le logement sans rappel ; éligibles (1541)

- Le juge de l'Exécution du tribunal de grande instance de Meaux lui a accordé un délai de 12 mois maximum jusqu'au 10 octobre 2009 ; rejet car le recours relève de la prévention des expulsions (1768)

A signaler dans cette catégorie, les cas, relativement fréquents pour la période observée, des requérants déclarés éligibles au motif qu'ils se sont vus signifier un congé. Deux situations sont à envisager :

Congés pour reprise du logement :

- Justificatifs fournis : LRAR de congé pour non-renouvellement de la propriétaire ; éligible (635)

- Courrier AR notifiant la non reconduction du bail ; éligible (1815)

- Suite au décès de sa mère chez qui elle logée la requérante n'a pas obtenu la permission de rester dans les lieux (simple courrier du bailleur) ; éligible (1657)

- Le propriétaire du logement souhaite reprendre le logement pour y reloger leur fils ; célibataire 3 enfants éligible (1412)

- Le propriétaire leur donne congé pour le 14 novembre 2009 pour reprise du logement (5 personnes) ; éligible logement (1630)

- Congé pour reprise, le propriétaire du logement souhaite récupérer son logement pour y vivre (lettre recommandée AR) : éligible (1457)

Congés pour vente du logement:

- le propriétaire du logement souhaite vendre son logement à partir de 4 mois (justificatif=avis de signification) ; éligible logement (n°1622)

- Propriétaire qui n'arrive plus à payer son crédit : En cours de divorce Mme est seule avec ses 2 filles et ne peut plus payer son crédit. La vente de la maison est prévue pour mi octobre, date à laquelle elle devra déménager ; éligible (1400)

- Vente du logement suite a divorce ; le bien est vendu et la famille doit quitter les lieux ;éligible (1651)

- simple lettre de résiliation de bail suffit (dossier 218) ou signification d'huissier « congé pour vente » (n°15)

- demandeuse est propriétaire d'un pavillon avec son ex-mari. Le JAF a attribué le logement au mari, à charge pour lui de reverser la part de son ex-épouse après la vente du bien. Il a laissé 4 mois à l'épouse pour partir avec sa mère (n°73) :

- Suite au jugement de divorce, le juge a décidé que la requérante occuperait la maison à titre gratuit, qui est au nom de l'ex-conjoint ; suite aux impayés de ce dernier, la requérante est menacée d'expulsion pour une saisie immobilière ; le justificatif invoqué est une simple lettre de banque (n°220)

- La personne qui avait consenti le bail, aujourd'hui décédée, n'était plus le propriétaire de la maison quand le bail a été signé. Le requérant se retrouve donc, involontairement, occupant sans droit ni titre et il va être expulsé par les nouveaux propriétaires. Simple lettre d'avocat : éligible (n°311)

5) Demandeur hébergé ou logé temporairement

6% des recours examinés par la commission en 2009.

a) Structure d'hébergement depuis plus de 6 mois

Doit en conséquence être déclaré irrecevable le requérant hébergé depuis moins de 6 mois (n°193).

Contrat d'occupation passerelle depuis 72 mois dans une maison relais : éligible logement (1287)
 Hébergée à la croix rouge française depuis plus de 6 mois (1413)
 Hébergé en CHRS depuis 2007 ; éligible (1488)
 CHRS depuis 10 mois (1770)

b) Logement de transition depuis plus de 18 mois

logée depuis 19 mois : éligible logement (1631)
 depuis 28 mois; éligible (1520)

rejet car 12 mois uniquement (1706)

6) Logements non décents ou suroccupés

13% des recours examinés en 2009

a) Situation du demandeur

- handicap

– ayant à charge une personne en situation de handicap :

rejet pour une personne logée dans parc social qui est adapté aux besoins de l'enfant handicapé (estimait que trop loin de l'établissement de soin) n°350 : en revanche éligibilité pour logement sur occupé (n°351)

- ayant à charge au moins un enfant mineur

b) Caractéristiques du logement

- logement présentant un risque pour la santé ou la sécurité

Couple avec 3 enfants en bas âge vivant dans un logement où règne l'humidité. Un constat a été effectué par la Mairie de Meaux et une lettre RAR a été envoyée au propriétaire pour entreprendre des travaux ; commission reconnaît éligible mais au motif de la suroccupation (1820)

- logement sans éléments d'équipement et de confort

– logement suroccupé :

- lorsque le requérant est logé dans un logement social, la commission juge le recours irrecevable car elle estime que celui-ci relève d'une mutation à faire auprès du bailleur (ex: n°198, n°238, n°240, n°1496, n°1634, n°1792, n°1796). Mais, à titre exceptionnel, la demande peut être éligible lorsque plusieurs demandes de mutation ont été refusées (à propos d'une famille de 7 personnes logées dans 58m² : n°341) : prise en compte de l'ancienneté de la demande de mutation ou lorsque le bailleur ne dispose que de peu de logements en Seine-et-Marne

Ont été considérés éligibles au titre de la suroccupation :

- célibataire 1 enfant + naissance prévue dans 17m² (n°233)
- studio de 18m² pour 3 personnes (n°1695)
- F2 de 34m² pour 4 personnes (n°36)
- F3 pour 5 personnes (la surface n'est pas mentionnée) : n°48
- 4 personnes dans studio de 34 m² (n°195)
- 4 personnes dans un T1 de 30m² (n°267)

- chambre dans résidence CROUS avec 2 jumelles (n°241)
- 5 personnes logées dans une studette universitaire (n°354)
- 5 personnes dont 3 enfants dans 40M2 (n°1665)
- couple vivant dans un T2 de 45 m2 avec 3 enfants et un à venir (n°1627)
- 5 personnes vivant dans un studio + une naissance prévue (1619)
- une femme qui attend un enfant et qui loge dans une studette de 14m2 sans salle de bains (1707)
- le requérant est gardien de la paix depuis 2008 et est logé en résidence dans une chambre d'étudiant de 17 m2 avec sa femme. Ils ont 2 enfants en Afrique qu'ils pourront accueillir lorsqu'ils auront un logement et Madame est enceinte. La naissance est prévue pour Mars 2010 (n°1215)
- Famille de 4 personnes vivant dans un F1 de 22 m2 (n°1816)
- La famille vit dans un studio de 35 m² avec une chambre seulement. Ils viennent d'avoir un enfant. Il y a sur occupation par composition (n°1697)
- Enfant mineur à charge avec sur occupation, la famille loge dans un F1 composé d'une pièce à vivre (35 m2) (n°1479)
- une chambre dans le logement pour 5 personnes (60 m2). Les enfants dorment à trois dans la chambre et les parents dorment dans le salon (n°1509)
- Madame vit séparée de son mari car leur logement (19m2) est trop petit pour accueillir trois personnes. Madame est donc hébergée chez ses parents avec son fils et monsieur est resté au domicile et travaille (1771)

En revanche, ne sont pas éligibles à ce titre :

- 3 personnes dans T2 de 37m2 (n°339)
- 4 personnes dans 46m² : Le bien loué comme étant un T3 s'avère être en réalité un T2 (fait constaté lors de la visite des services techniques de Chelles) ; rejet par la commission car le logement n'est suroccupé au regard des normes applicables (n°603)
 - deux personnes dans un logement de 42 m2 (933)
 - un couple avec un enfant dans une pièce de 35 m2 (1452)
 - la famille qui se compose de trois personnes vit dans un logement type F2 (44m2) avec une seule chambre. Il y a sur occupation par composition ; rejet car pas de suroccupation manifeste (n°1521)

Un problème lié à la situation des personnes à comptabiliser pour la suroccupation : une décision de 2008 (n°426) non éligible car la commission considérait les enfants en situation irrégulière donc pas de suroccupation ! La commission est revenue sur sa position en constatant finalement que la présence des enfants, liée à un regroupement familial, était régulière.

7) Pour les recours hébergement :

La doctrine de la commission a pu évoluer sur ce point. Pendant longtemps, la commission rejetait les demandeurs pris en charge par le 115 en considérant que le principe de continuité de l'hébergement s'impose (n°1644, n°1765, n°1849). Cette position s'appliquait même dans des cas difficiles ; vit dans un camping sous une tente avec son fils ; rejet hébergement car prise en charge par le 115 (n°1807)

Mais position arrêtée en commission le 10 mai 2010 :

1) d'un point de vue juridique, les personnes prises en charge à l'hôtel par le 115 sont déjà hébergées et ne peuvent donc pas être reconnues prioritaires au titre du DAHO ;

2) cette position rappelée est la position de principe de la commission de médiation de Seine-et-Marne. Elle n'est valable qu'à la condition que l'hébergement proposé par l'association gestionnaire du 115 aux personnes prises en charge à l'hôtel soit pérenne ;

3) de ce fait, dans l'hypothèse où il serait porté à connaissance de la commission de médiation que l'hébergement d'une personne à l'hôtel par le 115 serait sur le point de prendre fin, le recours DAHO de cette personne pourrait être déclaré prioritaire et urgent.

Fille de 19 ans qui poursuit des études hébergée chez les parents d'une amie ; éligible hébergement (1660)

Dépourvue de logement, elle est actuellement en hébergement d'urgence à TEMPORIS, il lui faut un endroit stable et fiable avec sa fille, car elle est atteinte d'une maladie de sang (Drépanocytose) elle doit être transfusée tous les trois mois ; rejet hébergement car déjà logée (1684)

A noter que les décisions positives ne mentionnent ni le type de structure, ni la localisation.

VII Eligibilité de la demande

De manière générale, la commission ne semble pas établir de distinction pour l'éligibilité entre les deux notions de priorité et d'urgence.

On peut s'interroger sur la notion de priorité s'agissant de cas de demandeurs qui sont dotés de ressources non négligeables.

Par ailleurs la notion d'urgence peut elle aussi être discutable dans certains cas : exemple d'un recours examiné en mars par rapport à une fin de bail prévue le 30 septembre (n°223).

L'éligibilité, alors que la personne répond incomplètement aux caractéristiques du décret (cf. R. 441-14-1), ne semble concerner que les demandeurs de la catégorie 5 :

- ex : vit en logement de transition depuis presque 18 mois (n°223)
- logée en FJT depuis moins de 18 mois mais enceinte et devra quitter le logement dès l'accouchement (232)

Egalement les cas de suroccupation lorsque cette suroccupation est par destination et prise en compte de la configuration du logement : une seule pièce par exemple pour une famille alors qu'au niveau de la surface il n'y a pas de suroccupation.

Il faut évoquer les cas de réorientation de demande logement vers hébergement :

D'une part la commission ne procède pas à une réorientation d'une demande d'hébergement vers une demande de logement. Il a pu arriver à la commission – compte tenu des confusions fréquentes de la part des demandeurs – de prendre une telle décision dans des cas isolés. Lors d'une séance de mars 2008, le Président précise que « les demandes de logements peuvent être requalifiées par la commission et orientées vers un hébergement mais le contraire n'est pas prévu par la loi » (PV 17 mars 2008).

D'autre part la réorientation est assumée par la commission – c'est un élément de doctrine – à propos des personnes menacées d'expulsion :

- Réorientation hébergement pour une personne menacée d'expulsion sachant qu'elle n'a pas fait preuve de sa capacité à vivre dans un logement autonome (1769)
- Couple louant un pavillon depuis 2007. Suite loyers impayés, jugement d'expulsion en date du 4/3/08 ; demande logement mais réorientation hébergement compte tenu des difficultés à faire face aux obligations locatives (1134)

La réorientation est également justifiée s'agissant de personnes en grandes difficultés qui nécessitent un suivi social important :

- Réorientation hébergement pour un SDF vivant dans la forêt depuis 10 ans car sa situation nécessite un accompagnement social (n°1800)
- Réorientation d'une demande de logement vers hébergement pour une personne qui vit en hôtel depuis 2005 avec des périodes dans la rue faute d'argent ; réorientation justifiée par le besoin d'un suivi social (n°1656)

VIII Contenu et motivation de la décision

Les lettres de notification sont produites par le service instructeur, la CAF, sur la base d'un modèle établi par la préfecture.

A Recours logement

1 Positive

L'objet de la lettre de notification est ainsi libellé : « recours amiable déclaré prioritaire et urgent » ; la lettre rappelle le recours tel qu'il a été enregistré (ex : dépôt d'une demande de logement locatif social sans proposition adaptée dans le délai fixé) et mentionne simplement que « Lors de son examen par la commission de médiation en sa séance du ... celle-ci vous a désigné comme prioritaire et devant être logé(e) en urgence ».

L'éligibilité peut également être suspensive en ce sens : sous réserve du renouvellement de votre demande de logement social locatif en mairie.

« Cette décision est transmise parallèlement à Monsieur le préfet de Seine et Marne afin qu'une offre de logement tenant compte de vos besoins et de vos capacités vous soit faite par un organisme bailleur, dans un délai maximum de 6 mois.

Vous avez la possibilité d'introduire un recours contentieux devant le tribunal administratif de Melun 43 avenue du général De Gaulle 77 000 Melun dans un délai de quatre mois suivant l'expiration de ce délai maximum de 6 mois si aucune proposition de logement ne vous a été faite durant celui-ci. Dans ce cas, la présente décision de la commission de médiation doit être jointe au recours contentieux. »

Un problème se pose quand le requérant a invoqué plusieurs titres :

dépourvu(e) de logement

menacé(e) d'expulsion sans relogement

dépôt d'une demande de logement locatif social sans proposition adaptée dans le délai fixé

La lettre de notification reprend ces titres mais indique simplement que le requérant est éligible sans indiquer précisément à quel titre ; or le recours contentieux n'est pas soumis au même délai.

Pour les décisions notifiées au mois de mars, il existe un problème à propos de ceux reconnus éligibles au titre du délai anormalement long ; il est indiqué qu'ils peuvent saisir le juge au bout de 6 mois alors qu'a priori le recours n'est ouvert qu'à partir de 2012... (plusieurs décisions en ce sens)

Ce n'est qu'au cours d'une séance de la commission d'août 2009 que la motivation est également prévue à propos des décisions positives : Mme Portelli demande au secrétariat que les décisions favorables de la commission de médiation soient également motivées. En effet, le motif peut avoir une

incidence sur la possibilité de faire un recours devant le TA dans les 6 mois de la décision de la commission ou à compter du 1^{er} janvier 2012.

Cela explique très certainement le nombre de rejet au contentieux pour requête prématurée.

A noter qu'en octobre 2009, pour les deux délais anormalement long reconnus positifs, la lettre de notification précise encore que le recours est ouvert au bout de 6 mois et non en 2012... (n°770, n°1824).

S'agissant des recours gracieux, la lettre de notification ne précise pas les raisons qui ont conduit à revenir sur la décision et indique simplement que la décision initiale de rejet de la demande est annulée.

Les (rares) décisions qui accordent le DALO alors que la personne répond imparfaitement aux caractéristiques prévues ne font pas l'objet d'une motivation spéciale.

La lettre de notification n'indique pas au demandeur qu'un accompagnement social a été demandé par la commission. Elle n'indique pas non plus la localisation du logement et le type de logement.

2 Négative

Deux types de formulations sont utilisés :

- recours irrecevables :

L'objet de la lettre de notification est ainsi libellé « irrecevabilité d'un recours amiable » : la lettre mentionne le recours tel qu'il a été présenté et précise que la commission a déclaré le recours irrecevable puis le motif : exemple : « A la date du dépôt de votre recours, vous ne justifiez de 2 ans de résidence ininterrompue en France, sous couvert de titres de séjour. ». Puis la lettre indique la possibilité d'un recours gracieux ou contentieux dans les deux mois.

Le problème réside dans le fait que cette mention est utilisée parfois pour des demandeurs qui ne sont pas irrecevables au sens juridique du terme mais non éligible :

Ex : Vous disposez déjà d'un logement du parc social. Votre recours relève d'une mutation à mettre en œuvre avec votre bailleur (plusieurs cas). Idem à propos d'une personne qui invoque le fait d'être logé(e) dans des locaux insalubres ou dangereux : la commission déclare le recours irrecevable au motif que le « recours relève de la procédure d'insalubrité administrative que vous devez mettre en œuvre avec les services techniques de votre commune ».

-« rejet d'un recours amiable » : ex à propos du dépôt d'une demande de logement locatif social sans proposition adaptée dans le délai fixé, la lettre de notification précise que la commission « ne vous a pas désigné comme prioritaire et devant être logé(e) en urgence dans un logement répondant à vos besoins et vos capacités » et précise les motifs :

- Vous êtes déjà logée dans le parc locatif privé,
- Vous avez refusé une proposition de logement pour un motif qui ne peut être reconnu comme

légitime par la Commission.

A propos d'une personne qui invoquait menace d'expulsion :

- Vous êtes actuellement logé et l'expulsion n'est pas à l'ordre du jour.

Il vous appartient de faire échec à l'expulsion en coopérant activement à la procédure de prévention des expulsions (des cas où cela est classé dans irrecevable).

- A propos de l'invocation de la suroccupation : Vous êtes déjà logée sans sur-occupation par rapport à la taille de votre famille.

A propos d'une personne dépourvue de logement :

- Au préalable de votre recours, vous n'avez pas formulé ou pas renouvelé votre demande de logement social locatif en Seine et Marne.

A noter dans un cas de rejet car relève de la prévention des expulsions, il est précisé « Pour cela, la commission vous suggère de vous mettre en rapport avec un(e) assistant(e) social(e). » Par ailleurs pour les cas de suroccupation dans le logement social, la commission rejette en précisant que « le recours relève d'une mutation de logement à mettre en œuvre auprès du bailleur ».

3. Ajournement du recours

L'objet de la lettre est ainsi libellé : « ajournement d'un recours amiable. ». La lettre rappelle le recours tel qu'il a été formulé et que lors de l'examen la commission « a jugé utile de disposer d'informations complémentaires avant de rendre son avis et a prononcé un ajournement de votre dossier ». Puis est indiqué la date limite d'envoi des pièces nécessaires et le type de pièce exigé : ex : Vous devez nous fournir un constat de visite de votre logement établi par les services techniques de la mairie, afin d'établir le caractère insalubre, objet de votre recours (cela concerne les décisions de mars 2009, celles d'octobre ont une formulation différente compte tenu de l'intervention de la loi du 25 mars 2009) : il est vrai que dans ce cas, le requérant a un mois pour fournir le document, ce qui est court.

Le courrier indique également « Sans réception de celles-ci dans le délai imparti, vous courrez le risque d'un éventuel rejet de votre recours. Dans le cas contraire, il sera réexaminé lors de la réunion de la commission de médiation suivant la réception des pièces demandées ».

- Ajournement pour enquête sociale : « un rapport social que doit établir le service social de votre choix. Il devra, entre autres, déterminer votre capacité à assumer un logement individuel. » Parfois juste Un rapport social vous concernant. En règle générale, le demandeur dispose d'un délai de 2 mois pour produire cette enquête sociale.

4. Recours sans objet

Là encore l'ensemble des éléments sont rappelés et il est indiqué que le recours a été déclaré sans objet puis le motif :

- Vous avez été relogés dans l'intervalle.

- Vous avez repris la vie commune et vous disposez donc d'un logement pour lequel vous êtes titulaire du bail. Le motif de votre recours devient donc sans objet.

5. Réorientation

L'objet de la lettre est ainsi formulé : réorientation d'un recours amiable.

- La commission a « conclu qu'une offre de logement n'était pas adaptée à votre situation mais vous a, par contre, reconnu comme devant être accueilli prioritairement dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. » Puis suit le motif : Compte tenu du besoin d'un suivi social, notamment dans vos démarches de recherches de logement. Ou parce que « votre situation nécessite un accompagnement social »
- Pour les menacés d'expulsion : « vous n'avez pas fait preuve de votre capacité à vivre dans un logement autonome et pour vous aider à régulariser votre situation, la Commission vous réoriente sur un hébergement »

B. Recours hébergement

1°) Positive

Le courrier rappelle l'objet de la demande et que la commission « vous a reconnu comme devant être accueilli(e) prioritairement dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. ». Il n'y a donc aucune précision sur le type d'hébergement.

Le décret du 22 avril 2010 oblige désormais la commission à faire évoluer ses pratiques puisque le préfet n'est pas soumis à la même obligation en termes de délai : trois mois pour un logement de transition ou un logement foyer et six semaines pour le reste.

La commission a pris acte de cette évolution ; lorsque la demande apparaîtra clairement comme relevant du logement adapté, la commission statuera sur ce point et le précisera sur le PV. De même cette précision apparaîtra sur la lettre de notification.

2°) Négative

La commission ne « vous a pas désigné comme prioritaire et devant être accueilli(e) en urgence dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, dans un logement-foyer ou dans une résidence hôtelière à vocation sociale. » puis suit le motif :

Vous êtes déjà hébergée dans une structure ; le principe de continuité doit s'appliquer.

IX Suites de la décision

1) Recours gracieux

En 2009, la Commission a été saisie de 78 recours gracieux. Sur les 39 recours recevables, 13 ont fait l'objet d'une décision favorable à l'issue du nouvel examen (production de pièces complémentaires, évolution de la situation, etc.). Les recours irrecevables l'étaient soit parce qu'ils étaient formés hors délai (plus de deux mois après la date de notification) soit rejetés car ils n'étaient aucun argument justifiant un nouvel examen.

On peut signaler une affaire symptomatique en 2008 (PV du 6 octobre 2008). Faisant état d'un requérant rejeté qui a saisi le juge administratif pour contester la décision de refus de la commission, celle-ci prend acte du recours et décide de le traiter comme un recours gracieux : après un nouvel examen, la commission décide de le déclarer éligible.

Il peut arriver également que la commission, sur indication d'éléments donnés par certains de ses membres, décide de se ressaisir d'un dossier ; à propos d'une personne déclarée non éligible à un hébergement car elle aurait été hébergée en institution alors que ce n'était pas le cas ou encore une famille déclarée non éligible au titre de la suroccupation du fait de la situation irrégulière des enfants ; un membre de la commission affirme que les enfants sont en réalité en situation régulière issus d'un regroupement familial. Dans ces deux cas, le dossier a été présenté à nouveau par la commission et il a été demandé aux requérants de formuler un recours gracieux. Ou encore un cas ajourné alors que le refus de proposition de logement était fondé (PV du 1^{er} décembre 2008).

Le préfet a-t-il saisi la commission en demandant réorientation hébergement en constatant les difficultés particulières pour le logement ?

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

Pour ce qui concerne les refus d'hébergement car prise en charge par le 115, la commission demande que DASS s'investisse (cf. PV sur ce point)

On peut également signaler le dispositif existant s'agissant des candidats rejetés alors qu'ils invoquaient l'insalubrité de leur logement. A la suite de la loi du 25 mars 2009, la commission a en effet la possibilité de demander aux services compétents un état de la procédure. L'utilisation de cette faculté ne paraît pas encore suivre une logique rationnelle. Sur les décisions d'octobre 2009, la commission l'a utilisé une fois à propos d'un logement dont un rapport de visite avait conclu à la nécessité d'engager une procédure d'insalubrité (n°1795). Le courrier adressé à la DDASS et à la DDEA indique simplement que la commission « souhaite que la procédure suive son cours pour ce dossier ». En revanche pour deux autres dossiers également rejetés (locaux dangereux avec arrêté de péril n°1540/locaux insalubres n°603) la commission n'a pas jugé bon de s'enquérir de l'état de la procédure auprès des services compétents.

3) Suivi d'une décision positive

A)Attribution d'un logement

a) Transmission de la liste des demandeurs au préfet

A l'issue de la réunion de la commission de médiation, la secrétaire de la commission dispose du PV de la commission avec indication des prioritaires, type de logement (F2, F4 etc) et localisation (dans un des bassins d'habitat)

b) Avis des maires des communes concernées

Lorsque la préfecture propose un candidat DALO sur son contingent, elle en avise le maire en même temps que le bailleur. L'information n'est donc pas préalable mais concomitante. Certaines communes ne prennent pas la peine de répondre, d'autres font état le plus souvent d'un avis défavorable. La préfecture passe outre cet avis – qui ne la lie pas juridiquement – et il n'apparaît pas que des difficultés particulières aient été rencontrées.

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

Lorsqu'elle désigne une personne PU, la commission détermine un bassin d'habitat sur la base des souhaits émis par le requérant. Cette indication ne figure pas dans la lettre de notification adressée au demandeur.

d) Désignation des organismes bailleurs

Dans la mesure où la préfecture gère son contingent par stock, c'est l'organisme bailleur qui va lui signaler la vacance d'un logement. La préfecture va, en conséquence, piocher dans son stock de candidat DALO et proposer ses candidats.

On peut s'interroger sur les critères de choix opérés (on pourrait être tenté de laisser de côté les prioritaires en délai anormalement long puisqu'ils ne peuvent agir qu'en 2012 : on pourrait aussi être tenté de privilégier ceux qui bénéficient d'un recours injonction avec astreinte puisque le logiciel permet de les identifier : comment donc concrètement s'opère le choix ?). D'après Mme Portelli, les gestionnaires ne repriorisent « pas forcément » les dossiers...

La circulaire du 19 mars 2010 relative à la définition d'objectifs pour l'accès au logement des personnes hébergées et à la sortie de l'hiver encourage à une priorisation à l'intérieur des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO : « vous veillerez dans le même temps à loger les ménages dont le relogement est reconnu prioritaire et urgent par les commissions de médiation dans les délais réglementaires, en donnant priorité à ceux actuellement accueillis dans des structures d'hébergement ».

Les services de la préfecture remplissent une fiche navette adressée au bailleur ; à l'origine, les services inscrivaient trois prioritaires DALO. Puis à la demande du ministère, un seul prioritaire était inscrit. Compte tenu de l'hostilité des bailleurs sociaux et des blocages, la préfecture est revenue en avril 2010 à un système de trois propositions.

A noter que l'OPH Marne et Chantierine Habitat, dont le directeur est membre de la commission de médiation de Seine-et-Marne a introduit un référé suspension à l'encontre de la circulaire du 23 octobre 2009 du MEEDD qui précise que pour les logements dont les organismes collecteurs du 1% disposent de réservation, un quart de ces réservations doivent être faites au profit des salariés déclarés prioritaires et urgents au titre du DALO et que le préfet ne présente à ce titre qu'un seul candidat à la commission d'attribution. L'Office voyait dans cette disposition une restriction à la faculté de choix de la commission qui risquait d'entraîner de la vacance et était contraire aux objectifs de mixité sociale fixés par la loi. Le Conseil d'Etat a considéré que la condition d'urgence n'était pas remplie, l'atteinte à la mixité sociale non démontrée et que la limitation du choix offert à l'organisme bailleur ne porte pas une atteinte grave à son fonctionnement rendant nécessaire la suspension de la circulaire dans l'attente du jugement de l'affaire au fond (CE 4 février 2010 OPH Marne et Chantierine, req. N°334958). Le directeur de l'OPH a fait état de ce recours à la commission au cours de la séance du 14 décembre 2009.

Le décret n°2010-398 du 22 avril 2010 généralise cette règle pour l'ensemble des prioritaires DALO. Alors que l'art. R. 441-3 du CCH impose que les commissions examinent au moins trois demandes pour un même logement à attribuer, ce décret prévoit une exception à cette obligation quand les commissions examinent les candidatures de personnes désignées par le préfet en application du DALO. Le texte prévoit cette exception à une obligation qui pèse normalement sur les commissions d'attribution ; rien n'empêche le préfet de continuer à proposer une liste de 3 candidats à la commission...

En cas de refus des candidats proposés, il existe une seconde liste : problème car au bout d'un certain délai (en général 2 mois mais cela dépend des dispositions des conventions) la préfecture peut perdre son pouvoir de proposition sur le logement. En 2009, sur 1648 vacances de logements, 195 logements ont été repris par les bailleurs après deux listes proposées ou faute de candidat de la part de la préfecture (uniquement dans l'extrême sud du département)

e) Hypothèses de conflits avec l'organisme bailleur

La préfecture a, de manière générale, de bonnes relations avec les organismes bailleurs.

Toutefois les refus opposés par les bailleurs à certains candidats DALO (839 refus au 25 mai 2010) posent des difficultés. La fiche navette est renseignée par le bailleur : apparaît souvent la mention « n'a pas répondu » sans plus de précision ce qui oblige la préfecture à partir à la pêche aux informations et à déceler parfois un recours un peu trop mécanique à cette solution. Argument invoqué du dossier incomplet par l'organisme bailleur : la préfecture est ferme sur ce point car, pour elle, deux documents seulement peuvent être réclamés : titre de séjour + avis d'imposition. Or les bailleurs réclament parfois d'autres pièces (dernier bulletin de salaire, etc.)

Le plus souvent, le refus des bailleurs repose sur des arguments tels l'insuffisance des ressources, le taux d'effort trop important pour le demandeur, la mixité sociale, etc.

f) Offres de logements (localisation...)

D'une manière générale, la préfecture essaie d'éviter les ZUS : les « bon DALO », familles qui travaillent, qui ne présentent pas trop de difficultés sociale, peuvent être orientées en ZUS.

La préfecture respecte dans la mesure du possible les souhaits de localisation des candidats. Le problème tient au fait que le plus souvent, elle dispose de vacances dans des zones qui ne sont pas demandées par les candidats.

g) Refus du bénéficiaire (motifs invoqués)

Au 25 mai 2010, 286 refus candidats avec parfois des motifs fantaisistes (refus du logement car cuisine américaine, souhait d'un logement dans une rue précise...). C'est malgré tout le plus souvent l'éloignement géographique du lieu de travail ou du bassin de vie qui est invoqué, argument qui a des chances d'être reçu par le juge au contentieux (cf. infra).

La préfecture estime qu'il existe une confusion chez les demandeurs avec le droit à relogement dans le cadre des opérations d'aménagement et qu'ils pensent avoir droit à 3 offres.

Au départ, la préfecture notifiait au demandeur qui refusait un logement une lettre demandant à la personne le motif pour lequel elle n'a pas répondu à la proposition et indiquant que sans réponse dans un délai de un mois à réception du courrier, « vous perdrez la qualité de DALO³ ». Consciente que ce type de courrier peut poser des difficultés, la préfecture s'oriente vers l'abandon d'une telle notification.

h) accompagnement social

Cette question a été abordée dès les débuts de fonctionnement de la commission. En février 2008, le représentant des bailleurs sociaux souhaitait que la commission se prononce sur la nécessité ou non de prescrire un accompagnement social sur certains dossiers ce à quoi un membre de la commission précise que c'est au préfet, au moment de la proposition de logement, qu'il revient de solliciter ou non un accompagnement social (PV 4 février 2008).

Dans la séance du 5 octobre 2009, la commission a décidé de mettre en place un groupe de travail composé de la DDASS, du conseil général et des associations siégeant à la commission pour définir les critères de choix d'accompagnement. Ce groupe a eu pour mission de préparer la rédaction de la convention entre l'Etat et l'association BAIL concernant le suivi social DALO.

³ Sur le contrôle effectué par le juge d'une décision par laquelle le DDE de la Sarthe informe le demandeur que le Préfet était « eu égard aux propositions faites, relevé de son obligation vis-à-vis du droit au logement opposable ». Les offres faites ont été considérées comme répondant de manière satisfaisante aux caractéristiques déterminées par la commission et la demande d'annulation rejetée. TA Nantes 7 mai 2009, req. n°0806475.

Un membre de la commission s'est interrogé sur la représentativité de l'association BAIL sur tout le territoire seine-et-marnais et aurait souhaité l'introduction de structures locales dans ce processus (PV du 7 septembre 2009).

Cela étant c'est cette association qui gère cette mission. Elle bénéficie d'une équipe de 7 personnes financées par la DDASS de Seine-et-Marne.

Trois publics sont prioritairement concernés par cette mesure (cf. PV du 18 janvier 2010) :

- les personnes prises en charge à l'hôtel par l'association gestionnaire du 115 ;
- les personnes reconnues prioritaires par la commission de médiation pour accéder à un logement ;
- les personnes sortant de centre d'hébergement.

Au 25 mai 2010, la commission a prescrit une mesure d'accompagnement social pour 4 familles. Parmi celle-ci, une qui figure dans les décisions examinées en octobre 2009 (n°1479 : famille qui loge en résidence hôtelière de 30m2 pour 4 personnes dont 2 enfants).

L'accompagnement social relève normalement de la compétence de financement des départements : il peut parfois y avoir réticence sur ce point.

A noter à titre anecdotique une lettre de remerciement adressé par une personne relogée à la commission (PV du 7 septembre 2009).

B) Attribution d'un hébergement

La procédure d'attribution a fait l'objet d'une contractualisation entre la DDASS et l'association BAIL.

Suite aux commissions de médiation, la DDASS saisit, pour chaque personne reconnue prioritaire pour un hébergement, la structure d'hébergement la plus adaptée (notamment en terme de proximité géographique) pour réaliser une évaluation sociale. En règle générale, cette évaluation est réalisée par un travailleur social dans un délai de 8 jours. Ce dispositif préfigure le Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) qui doit être mis en place dans tous les départements.

L'association BAIL est destinataire des évaluations sociales préconisant l'accès à un logement adapté ou de transition, tandis que les évaluations préconisant un hébergement d'insertion sont transmises au 115. Chaque évaluation est parallèlement transmise par les structures à la DDASS.

Après réception de ces évaluations, l'association BAIL recherche un dispositif de logement adapté, au regard des critères d'admission et de la situation de la personne, et susceptible d'accueillir la personne (disponibilité).

L'association BAIL transmet ensuite sa proposition à la DDASS, qui la notifie par courrier au demandeur et à la structure demandée.

La convention prévoit que « Dans le cas où des évaluations préconiseraient un hébergement d'insertion par méconnaissance des dispositifs de logement adapté ou de transition, et serait à ce titre

envoyées au 115, la DDASS pourraient les réorienter vers l'association BAIL (en concertation avec ces deux partenaires). »

Le suivi de la mise en œuvre des décisions de la commission de médiation (entrées en hébergement/ logement adapté, éventuels refus du demandeur) reste de la compétence de la DDASS.

La préfecture n'est pas avisée des suites ; l'association BAIL en réfère à la DDASS mais celle-ci ne prévient pas spécialement la préfecture. C'est d'ailleurs la DDASS qui fait les mémoires contentieux.

Les refus d'hébergement sont liés le plus souvent à des demandeurs de logement qui ont été requalifiés vers l'hébergement par la commission. Les difficultés peuvent venir également de grands marginaux qui « disparaissent » parfois sans laisser de contact.

Les structures d'hébergement jouent le jeu mais il peut y avoir des difficultés parfois en logement adapté notamment des résidences sociales orientées vers les jeunes actifs. Même sur les hébergements contingentés, il est difficile, dans les délais rapprochés imposés par les conventions (15 jours) de trouver une solution.

Concernant l'information adressée aux personnes, on peut rappeler que l'art. L. 441-2-3 du CCH précise : "Les personnes auxquelles une proposition d'hébergement a été adressée reçoivent du représentant de l'Etat dans le département une information écrite relative aux dispositifs et structures d'accompagnement social présents dans le département dans lequel l'hébergement, le logement de transition, le logement-foyer ou la résidence hôtelière à vocation sociale est situé et, le cas échéant, susceptibles d'effectuer le diagnostic ou l'accompagnement social préconisé par la commission de médiation. "

En Seine-et-Marne, les personnes à qui un hébergement ou un logement de transition est proposé reçoivent un courrier de la DDASS les informant qu'une structure peut les accueillir et leur demandant de bien vouloir se mettre en relation avec cette dernière, dont les coordonnées sont précisées.

Lorsque l'admission a lieu en CHRS, c'est la structure elle-même qui met en place l'accompagnement social dont la personne a besoin.

Lorsque l'admission a lieu dans une structure de logement adapté (résidence sociale, RHVS, logement foyer), l'équipe de la structure oriente, le cas échéant, la personne vers les services de droit commun (CCAS, MDS).

Cette information est donc faite lors de l'admission de la personne mais pas par écrit préalablement à son admission.

X Les recours contentieux

L'analyse au fond a porté sur 372 jugements disponibles au 1^{er} juin 2010 dont 94 sur la Seine-et-Marne et 44 prononçant une astreinte. Le tribunal couvre le ressort du département de Seine-et-Marne et du Val-de-Marne.

Ce déséquilibre peut s'expliquer de différentes manières :

D'une part, le volume de recours à traiter par les commissions de médiation : au 30 juin 2009, celle de Val de Marne avait délivré 5174 accusés de réception contre 2721 pour la Seine et Marne (ce déséquilibre est encore plus accentué lorsque l'on s'arrête aux dossiers déposés à la même date : 10137 pour le Val de Marne, 3983 pour la Seine et Marne).

D'autre part, la « sévérité » différente des commissions : celle de Seine et Marne a un taux de rejet de 32 % (24% en logement et 73% en hébergement) tandis que celle de Val de Marne a un taux de 47% (42,5% en logement et 66% en hébergement).

En revanche, les deux départements ont sensiblement le même taux de décisions positives des commissions non mises en œuvre dans le délai de 6 mois, à savoir 20%.

Le contentieux DALO est actuellement traité par la 5^e chambre du Tribunal administratif de Melun. Cette chambre gère également le contentieux de l'aide sociale, de la fonction publique territoriale, l'enseignement, les étrangers (comme toutes les chambres), le logement (sauf APL), l'armée, le sport. Le greffe ne connaît pas d'organisation particulière pour ce contentieux.

1°) Les recours pour excès de pouvoir (REP) contre les décisions des commissions

A) Eléments sur la procédure

Entre le 1^{er} janvier 2008 et le 20 novembre 2009, on dénombre 39 jugements en REP, ce qui représente 26% du contentieux DALO (dont 16 soit 41% pour la Seine et Marne).

Dont :

- irrecevabilité : 14 (soit 35%)
- non lieu : 3
- désistement : 3

Il faut noter le taux important d'irrecevabilité dans ce contentieux comparé au taux moyen pour l'ensemble du contentieux du tribunal qui est de 12.7 %.

On peut signaler plusieurs éléments sur les requêtes irrecevables : cela peut être lié au fait que le représentant – en l'occurrence une assistante sociale – ne peut justifier et n'a présenté aucun mandat pour représenter le requérant (TA Melun 7 avril 2009 n°0900893/1). L'irrecevabilité repose également sur le fait que la requête ne contient pas la copie de la décision ou ne présente l'exposé d'aucun moyen. Plus discutable est le fait de considérer comme irrecevable les requêtes qui présentent un moyen inopérant tiré de la « situation familiale et professionnelle » du requérant (TA Melun, 26 mars 2009 n°0901081/1) ou tirés « de ses conditions de vie et des menaces d'expulsion » (TA Melun 15 avril 2009 n° 0901582/1). Est considéré comme inopérant le moyen tiré de ce que le requérant en fait valoir qu'il vit dans un studio avec son épouse et ses quatre enfants à l'encontre de la décision de la

commission rejetant son recours au motif de l'absence de démarches préalables (TA Melun, 26 janvier 2010 n° 0907118/5).

Une affaire d'irrecevabilité contre une décision implicite de rejet de la commission du Val-de-Marne est intéressante en ce que le juge constate que l'accusé de réception délivré par le secrétariat de la Commission comportait l'ensemble des mentions prévues par l'article 1^{er} du décret n°2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. En conséquence, les délais de recours étaient bien opposables au requérant qui a introduit sa requête tardivement et se trouve donc irrecevable. On peut signaler, comme indiqué à propos de la commission de Seine et Marne, que les accusés de réception comportent certes les voies de recours et les délais prévus ainsi que la désignation et l'adresse postale de la commission mais aucun numéro de téléphone du service chargé du dossier : pourrait-on voir dans cette omission un non respect des mentions obligatoires prévues par le décret n°2001-492? L'autre intérêt de ce jugement est la confusion qui peut régner dans l'esprit des demandeurs concernant les procédures respectives ; en effet, le demandeur avait bien adressé une lettre au tribunal administratif à l'expiration du délai prévu pour une décision implicite, mais le jugement indique que cette lettre était manifestement adressée au secrétariat de la commission et ne pouvait être considéré comme une requête, ainsi que le tribunal l'a indiqué par courrier au requérant, courrier auquel il n'a donné aucune suite (TA Melun, 19 nov. 2009 n°0907711).

Pour la période considérée, il y a eu quelques demandes de référés- suspension : elles ont toutes été jugées mal fondées dans la mesure où aucun des moyens invoqués n'étaient de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité ». L'urgence n'a pas été constatée dans deux cas ; d'une part lorsque la requérante était hébergée à la date du recours. D'autre part, s'agissant d'une requérante mère d'un enfant hébergée chez ses parents dans la mesure où celle-ci n'établit pas que ses parents ne pourraient assumer l'obligation d'aliments et que le logement où elle est hébergée n'est pas suroccupé (TA Melun 26 sept. 2008 n°0806553/5).

A signaler également, le taux important de jugements prononcés par un juge unique (80%).

Les « non lieu à statuer » reposent sur le fait que finalement la commission, le plus souvent sur la base d'un recours gracieux, est revenue sur sa décision. Il y a là une application classique du contentieux administratif qui considère que le requérant ayant obtenu satisfaction, il n'y a plus d'intérêt à juger de sa requête. Pour autant, ces règles classiques peuvent être parfois contestables dans leur application. A propos par exemple d'un refus de reconnaître le requérant prioritaire pour un hébergement, le juge considère qu'il n'y a pas lieu de statuer dans la mesure où le préfet précise que la requérante a été relogée dans le cadre de la procédure de péril (TA 2 juin 2009 n°0806496/5) : peut on vraiment considérer qu'il n'y a pas lieu à statuer sur la légalité de la décision de la commission ?

Pour les désistements, il est intéressant de noter que les requérants ont obtenu satisfaction par un recours gracieux concomitant auprès de la commission.

En cas de demande d'annulation d'une décision et s'il est saisi de conclusions en ce sens, le juge n'hésite pas à enjoindre à la commission de procéder à une nouvelle instruction en vue d'une nouvelle décision qui, en l'espèce, devra intervenir dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement (TA Melun 30 mars 2010 n°0904836/5).

Enfin on peut noter que le juge n'hésite pas à requalifier les catégories invoquées par les demandeurs ; à propos de demandeurs logés dans un foyer insalubres ayant informé la commission qu'ils avaient accepté une sous-location non déclarée d'un appartement HLM, le juge considère que les requérants doivent être regardés comme ayant entendu compléter le fondement de leur saisine de la commission

de médiation et invoquer la circonstance qu'ils étaient dépourvus de logement (TA Melun 30 mars 2010, n°0904836/5).

B) Eléments sur le fond

En préambule, il faut signaler que les conclusions du rapporteur public n'évoquent aucun élément de discussion sur le choix éventuel entre le REP ou le plein contentieux. Quant au degré de contrôle du juge, le rapporteur public, Eric Donnart, proposait un « contrôle de l'erreur d'appréciation (qualification juridique des faits) en ce domaine compte tenu de l'absence de technicité de la matière et de la faible marge d'appréciation laissée à l'autorité administrative en raison de la précision des critères et conditions ouvrant droit au bénéfice de la loi DALO ». Actuellement, le tribunal exerce un contrôle normal sur le respect des critères et un contrôle par le biais de l'erreur manifeste d'appréciation lorsque la commission décide de recourir à la faculté prévue par le dernier alinéa de l'art. R. 441-14-1 du CCH.

Une distinction doit être faite entre les décisions relatives au logement et celles qui concernent l'hébergement.

1-1 Recours logement :

- absence d'épuisement des démarches de droit commun : si les démarches de recherche de logement sont récentes et peu nombreuses, dans les circonstances de l'espèce, eu égard aux conditions de logement des demandeurs, au risque qu'ils ont d'être expulsés à tout moment, à la naissance proche de leur enfant, la commission du Val-de-Marne a commis une erreur d'appréciation de leur situation en rejetant leur recours amiable (TA Melun 30 mars 2010 n°0904836/5).

-régularité du titre de séjour :en vertu de l'article 1751 du code civil, le bail d'habitation appartient aux deux époux ; dès lors la condition de régularité du séjour est requise non seulement du demandeur du logement, mais également du conjoint avec lequel il est marié ; en conséquence la commission du Val-de-Marne pouvait légitimement rejeter la demande compte tenu de l'irrégularité de la situation de l'épouse du demandeur (TA Melun 30 mars 2010, n°0900434/5).

- rejet des « demandes de confort » : requérant déjà logés dans des conditions « normales » :

Le fait d'invoquer un loyer trop élevé (TA Melun 12 mai 2009 n°0901985/5) ou encore que le quartier dans lequel est situé le logement est peu sûr (TA 16 juin 2009 n°0809645/5).

- requérants dépourvus de logement :

La commission ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation en rejetant la demande du requérant hébergé par ses parents débiteurs de l'obligation alimentaire et qui invoque le besoin d'un logement indépendant (TA 2 juin 2009 n°0806133/5). Il en va de même pour un requérant hébergé par un tiers qui invoque le droit de visite et d'hébergement de sa fille ainsi que les relations conflictuelles avec sa logeuse (TA 2 juin 2009 n°0802948/5).

Rejet par la commission dans la mesure où l'intéressé n'avait pas épuisé les démarches de droit commun en matière de recherche de logement. Bien que le requérant produit des documents justifiant qu'il a formulé des demandes de logement social en 1999, 2000, 2001 et 2002 à Paris et en 1993 à Vitry-sur-Seine, il n'établit pas avoir renouvelé ces demandes et la commission était dès lors en droit de rejeter sa demande (TA Melun 30 juin 2009 n°0807446/5).

A propos d'une requérante ayant refusé deux propositions de logement social, le juge exerce un contrôle assez approfondi sur les motifs avancés de refus ; la requérante invoquait ainsi le fait que son mari exerce la profession d'agent de sécurité cynophile et que son chien, de type Rottweiler, ne peut être accueilli que dans un pavillon. Le juge constate que la requérante n'établit pas que le chien ne serait pas admis dans l'immeuble où était situé le logement de quatre pièces proposé à la famille et adapté à sa taille et que dès lors la requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision de rejet de la commission (TA 30 juin 2009 n°0900859/5).

En revanche, et concernant l'absence de démarches préalables, un jugement pose des difficultés. La demande de la requérante avait été considérée comme irrecevable au motif qu'elle n'avait fait au préalable aucune demande de logement social. Celle-ci soutient devant le juge l'illégalité du rejet et produit devant le juge une attestation d'enregistrement de demande de logement social en date du 17 février 2009. De façon fort surprenante, le juge relève qu'il ressort de cette attestation que la requérante a saisi la commission de médiation avant l'expiration du délai de 3 ans fixé en Seine-et-Marne pour les demandeurs en délai anormalement long et qu'en conséquence, la demande de la requérante ne peut être que rejetée (TA Melun 16 sept. 2009 n°0903890/5). Or il faut rappeler que cette requérante n'avait pas produit une demande à ce titre mais comme étant dépourvue de logement. C'est un cas de jugement rendu en juge unique et où la collégialité aurait été utile...

-demandeur menacé d'expulsion : en rejetant le demandeur au motif que la menace d'expulsion n'était pas avérée, la commission du Val-de-Marne a commis une erreur d'appréciation le demandeur ayant reçu un commandement d'avoit à libérer les locaux nonobstant le fait que le bailleur n'avait pas encore requis le concours de la force publique pour obtenir l'exécution du jugement d'expulsion (TA Melun 1^{er} juin 2010 n°0908427/5).

- logement sur occupé :

Ainsi concernant une personne qui vit avec son mari et ses deux enfants dans un deux pièces, ce logement d'une surface de 41 m² ne peut être regardé comme suroccupé au sens de l'art. D. 542-14 du code de la sécurité sociale (TA Melun 30 juin 2009 n°0804026/5). Il en va de même pour un couple avec deux enfants logés dans un F3, la requérante n'apportant pas la preuve d'une suroccupation manifeste (TA 30 juin 2009 n°0900871/5).

Pour ce qui concerne les demandeurs logés dans un logement social et qui invoquent la suroccupation, la position de la commission du Val-de-Marne est la même que celle de Seine-et-Marne à savoir que ces demandes sont rejetées au motif qu'il appartient de faire une demande d'échange auprès du bailleur. Le juge examine au fond si le logement répond ou non aux critères de suroccupation ce qui n'est pas le cas en l'espèce et que la requérante ne justifie pas de démarches qu'elle aurait entreprises pour se voir attribuer un autre logement plus grand ou comportant un plus grand nombre de chambres (TA Melun 25 janv. 2010, n°0900869/5). En revanche à propos d'un logement HLM suroccupé et compte tenu des différentes et nombreuses démarches de la requérante auprès de son bailleur pour se voir attribuer un logement mieux adapté, la commission du Val-de-Marne a commis une erreur d'appréciation en rejetant le recours amiable du demandeur (TA Melun 1^{er} juin 2010 n°0908740/5).

- logement insalubre :

A propos d'un demandeur rejeté par la commission au motif qu'une procédure de droit commun en matière de lutte contre l'insalubrité était en cours et devait se poursuivre, le juge valide le raisonnement de la commission. Par ailleurs, le juge rappelle qu'étant dans le contentieux de l'excès de pouvoir, le requérant ne saurait se prévaloir des modifications apportées à sa situation personnelle ultérieurement à la décision de la commission, en l'occurrence le fait que le préfet a ultérieurement interdit temporairement le logement à l'habitation (TAMelun 16 sept. 2009 n°0903521/5).

- demandeur en délai anormalement long :

Rejet par la commission au motif que l'ancienneté de la demande était inférieure à 36 mois ; le requérant invoque également le fait que son logement est trop petit ce qui constitue un autre motif. Le juge accepte néanmoins d'examiner ce moyen en constatant que le logement de 42 m² n'est pas suroccupé (TA Melun 30 juin 2009 n°0900364/5). Dans le même sens, à propos d'un requérant rejeté au motif qu'il n'avait pas renouvelé sa demande de logement social, ce dernier invoquait devant le juge le fait que son logement était trop petit ; le juge accepte néanmoins d'examiner l'argument en relevant que les extraits de livrets de famille produits ne permettent pas de connaître avec précision la composition de la famille (TA 16 juin 2009 n°0809625/5).

-réorientation hébergement : à propos d'un demandeur de logement réorienté vers un hébergement au motif que le ménage a besoin d'un accompagnement social, la commission de Seine-et-Marne a commis une erreur d'appréciation de leur situation dans la mesure où le rapport du travailleur social indique que les difficultés ont été surmontées et que la famille dispose de ressources stables (TA Melun 30 mars 2010 n°0902148/5).

- défaut de motivation : en énonçant que « du fait de la cotitularité du bail qui s'impose en vertu des dispositions de l'article 1751 du code civil, vous ne remplissez pas à ce jour les conditions réglementaires d'accès à un logement social », la décision prise par la commission du Val-de-Marne n'a pas permis au demandeur de comprendre les véritables motifs du rejet de son recours amiable tirés en fait du séjour irrégulier de son épouse sur le territoire français (TA Melun 30 mars 2010 n°0905314/5).

Enfin il faut signaler un cas d'annulation de la décision de la commission du Val-de-Marne rejetant un recours au motif que le requérant n'avait pas apporté d'éléments suffisamment probants et qu'il n'avait pas épuisé les démarches de droit commun en matière de recherche de logement. Le juge constate que si la mise en vente du logement occupé par le requérant n'était pas de nature à le faire relever des catégories de personnes mentionnées au deuxième alinéa du II de l'article L. 441-2-3, le demandeur était en délai anormalement long et n'avait reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement. Le préfet n'a produit aucune observation en défense permettant d'établir le fait que la commission n'aurait pas été saisie au titre du premier alinéa du II de l'article L. 441-2-3, la décision de rejet de la commission doit être annulée (TA Melun 26 janv. 2010 n°0901352).

1-2 Recours hébergement :

L'absence de démarches préalables rend la demande irrecevable devant la commission, et l'invocation par le requérant de sa situation difficile est sans influence sur la légalité de la décision de la commission (TA 16 sept. 2009, n°0903935/5). Il en va de même pour un requérant qui ne justifie pas avoir présenté des demandes d'hébergement et n'avoir pas reçu de proposition adaptée (TA Melun 30 juin 2009 n°0806213/5) ou de celle qui ne démontre pas avoir effectué de démarches auprès d'organismes d'hébergement (TA Melun 30 mars 2010 n°0902149/5).

C) Analyse des conclusions du rapporteur public

Nous n'avons pu examiner que les conclusions du rapporteur public Eric Donnart (traitera des affaires du début jusqu'en novembre 2009). Le rapporteur public actuel a fait part de son souhait de ne pas communiquer ses conclusions.

Le rapporteur public Donnart se montre très critique sur l'attitude des services préfectoraux : « vous devrez une nouvelle fois regretter l'absence de défense au fond du préfet 94 traduisant un dysfonctionnement majeur des services préfectoraux nuisant à la mise en œuvre des politiques publiques dont le représentant de l'Etat a la charge » et le rapporteur demandant l'annulation de la décision espérait « que cette annulation en forme de coup de semonce pour les services du préfet entraînera la réaction attendue » (ccl. Sur n°0806135) ; au final, le requérant se désistera ce qui évitera l'annulation - dont on voit mal d'ailleurs sur quoi elle aurait pu s'appuyer.

Le rapporteur public n'hésite pas à s'interroger à quelques reprises sur la « bonne foi » des demandeurs et sur l'opportunité d'infliger une amende pour recours abusif aux demandeurs. Estimant que la notion de « bonne foi » est une « condition essentielle du dispositif DALO », le rapporteur estime que l'amende pour recours abusif permettrait de faire prendre conscience aux demandeurs de logement « de la démarche ultime que constitue le dispositif DALO et de la nature du recours offert par la juridiction administrative » (ccl sur 0900859).

De même le rapporteur public fait fréquemment état de ses craintes quant à l'engorgement du tribunal « qui est saisi du tout venant » (ccl sur 0900871) ; à propos d'une saisine dont l'inopérance traduit un manque d'information des intéressés, le rapporteur s'interroge sur le fait de savoir si « le renforcement de l'information des publics du DALO prévu par la loi précitée du 25 mars 2009 destiné à accroître le nombre des demandes qui sont plus faibles que les estimations établies en 2007 aura-t-il également pour vertu de restreindre le DALO au public éligible ? ».

2°) RECOURS INJONCTION

Il faut noter que le juge ne reçoit dans son dossier que la lettre de notification transmise au demandeur et la fiche récapitulative. Il ne dispose pas donc de l'ensemble du dossier ce qui l'empêche par exemple d'apprécier si le demandeur n'a pas introduit une demande à plusieurs titres : délai anormalement long + autre priorité.

A) Eléments de procédure

Au 20 novembre 2009, on dénombre 107 jugements dont :

- irrecevabilité : 16 (14%) : le taux est beaucoup plus faible qu'en REP
- désistement : 1
- sans objet : 1 (en fait offre d'hébergement ayant abouti, le demandeur n'ayant produit aucun mémoire en réplique)

Sur les 89 jugements valables, 5 rejets soit plus de 94% des demandes d'injonction ont été satisfaites

Il n'y a eu aucun renvoi à une formation collégiale.

Les requérants bénéficient parfois d'une assistance des associations. On peut mentionner la fréquence des observations des requérants et parallèlement, l'absence du préfet ou de son représentant.

Sur l'intervention de l'association droit au logement : le juge rappelle que si les demandeurs peuvent être assistés par une association agréée de défense des personnes en situation d'exclusion, les dispositions du CCH réservent à ce seul demandeur le droit d'exercer ce recours ; l'intérêt collectif représenté par l'association n'est pas de nature à lui donner qualité pour présenter une telle demande en son nom propre ; en outre, alors que les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte ainsi présentées ont le caractère de plein contentieux, l'association n'est pas davantage en mesure de se prévaloir d'un droit auquel la décision à rendre est susceptible de préjudicier pour intervenir au soutien des demandes formulées par le demandeur=> irrecevabilité des conclusions présentées par l'association (TA Melun 23 octobre 2009, n°0904647)

Cas d'irrecevabilité :

Il s'agit essentiellement de requêtes prématurées : 9 cas de requêtes prématurées, parfois le requérant saisit le TA immédiatement après la décision de la commission, parfois 3 mois après : parfois les choses se jouent à peu de choses près (15 jours) : dans un cas, le juge a admis la régularisation par l'expiration du délai en cours d'instance (n°0905028).

Il faut signaler le problème particulier des personnes reconnues prioritaires au titre du délai anormalement long et qui saisissent le juge. Le juge est tenu de rejeter le recours dans la mesure où ce dernier ne peut être introduit qu'à compter de 2012. Le juge relève en particulier qu'il ne résulte pas des pièces du dossier que le requérant aurait saisi la commission à un autre titre que celui de demandeur de logement locatif social sans proposition adaptée dans le délai fixé (TA Melun 21 janvier 2010 n°1000106). Le problème tient au fait que, pour ce qui est de la Seine-et-Marne, les lettres de notification adressées aux demandeurs reconnus prioritaires au titre du délai anormalement long ne précisent pas que le recours n'est ouvert qu'à compter de 2012. De même, le juge n'ayant pas la totalité du dossier il n'est pas a priori en mesure d'apprécier si le demandeur n'a pas saisi la commission à plusieurs titres.

Tout en disant qu'il ne peut apprécier la légalité des décisions des commissions, à propos d'un demandeur reconnu en délai anormalement long qui invoquait également la suroccupation et considère que la commission aurait dû le retenir à ce titre, le juge examine malgré tout au fond l'argument et constate qu'il n'y avait pas suroccupation (TA Melun 18 mars 2010 n°0909025).

Irrecevabilité manifeste : requête non accompagnée de la décision favorable de la commission. Mais le juge se montre assez tolérant : dans un cas où le préfet invoquait l'irrecevabilité du fait de l'absence de mention du nom et de l'adresse du requérant dans la requête, le juge indique que les pièces jointes à la

requête, et notamment la décision de la commission de médiation, ont permis d'identifier les requérants qui ont pu être joints en vue de régulariser la requête (TA Melun, 2 octobre 2009, n°0903910).

Requêtes tardives : les requêtes doivent être introduites dans un délai de 4 mois à compter de l'expiration des délais dans lesquels le préfet doit faire une offre de logement ; de même le décret du 10 avril 2009 n°2009-400 prévoyait que ceux reconnus prioritaires avant le 1^{er} janvier 2009 devaient introduire leur requête au plus tard le 31 décembre 2009 (TA Melun 2 avril 2010 n°1000297).

Présence ou mémoires du préfet : en Seine et Marne, c'est la secrétaire de la commission de médiation qui rédige elle-même les mémoires en défense (pour les recours logement sachant que pour les recours hébergement, c'est la DDASS qui s'en occupe). Seul le refus d'une offre qui semblait adaptée à la préfecture justifie une argumentation un peu plus développée.

Conclusions irrecevables :

Mise en cause d'autres personnes que l'Etat :

Requête visant l'Etat et également la commune de Saint-Maur-des-Fossés : le juge rappelle que l'injonction ne peut être présentée qu'à l'encontre de l'Etat et que les conclusions présentées contre la commune sont irrecevables (TA Melun 7 septembre 2009 n°0906275/5)

Requérant qui demande au tribunal « de prendre en considération sa demande de logement » ; le tribunal estime que la requête « doit être regardée comme concluant à ce que le tribunal enjoigne à l'administration de lui accorder un logement, ne relève pas des pouvoirs du juge administratif » (n°09011834) ou encore le saisit d'un litige qui l'oppose à son bailleur (n° 0904427)

Conclusions qui demandent un logement plutôt qu'un hébergement :

Requérant reconnu prioritaire pour un hébergement mais qui introduit une injonction logement en estimant qu'il doit « se voir attribuer un logement et non un accueil dans une structure d'hébergement » : moyens inopérants et conclusions ne peuvent être que rejetées : requérant bénéficiaire d'un hébergement=> non lieu à statuer (n°0900037). Dans un autres cas de demande d'hébergement, le requérant indique au tribunal que sa requête a été rédigée par une assistante social qui s'est bornée à demander un hébergement alors qu'il souhaite un logement : tout en prononçant l'injonction pour l'hébergement, le tribunal indique qu'il appartient au requérant, s'il s'y croit fondé, de présenter une demande de logement et de saisir de nouveau la commission de médiation (n°0906381).

Plus surprenant, lorsque le juge procède lui-même à la requalification : Commission avait jugé que hébergement plutôt que logement : « il n'est pas ressorti de l'audition de la requérante à l'audience que sa situation ne lui permettrait pas d'accéder à un logement, celle-ci affirmant percevoir le revenu minimum d'insertion »=>injonction logement (TA Melun 8 avril 2009 n°0900906/5). On peut douter de la capacité du juge à requalifier, en ce sens, la demande : certes le III de l'art. L. 441-2-3-1 du CCH précise que lors que le juge est saisi d'une demande d'injonction pour un logement, il peut prononcer une injonction hébergement mais pas l'inverse...

B) Eléments sur le fond :

Le juge affiche une position de principe en mentionnant que les dispositions de la loi « fixent une obligation de résultat pour l'Etat, désigné comme garant du droit au logement opposable reconnu par le législateur ».

Ainsi, en présence d'une proposition d'un logement annoncé comme vacant mais dont le locataire a finalement annulé son congé, même si « aucune carence ne peut être reprochée à l'administration »,

cette circonstance ne saurait dispenser le juge de l'obligation d'injonction qui lui est faite par les dispositions législatives (n°0901783).

En matière d'hébergement, le préfet invoque le fait que 51 dossiers antérieurs à celui de la requérante sont en cours de traitement et que les délais de traitement des demandes sont devenus plus long du fait que les dispositions de la loi du 5 mars 2007 ont posé le principe de continuité de l'hébergement (n°0904356). Invocation du fait que le préfet doit faire face à de nombreuses demandes et que les ressources de la famille sont très faibles, qu'il dispose de très peu de grands logements, ou encore égraine le nombre de familles reconnues prioritaires depuis le début de la mise en œuvre de la loi...

Un certain nombre de jugements témoignent du fait que les requérants ont vu leur candidature rejetée par l'organisme : le juge rappelle qu'il appartient au préfet, si le logement proposé fait partie de son contingent, de faire appliquer ses décisions par l'OPAC (TA Melun 18 mai 2009 n°0902438/5). Candidat rejeté du fait de la faiblesse de ses ressources ou de la précarité de sa situation, de dettes locatives, d'une situation « fragile et confuse ».

Un jugement fait état d'un avis défavorable du maire « en raison des agissements récents du fils de l'intéressée qui sont source de troubles dans ce quartier de la ville », la procédure d'attribution n'ayant pas été poursuivie par la suite (TA Melun 23 oct 2009 n°0903079).

Moyens de défense du préfet :

L'urgence a disparu : « L'administration n'apporte pas la preuve que l'urgence aurait complètement disparu à la date du présent jugement » (manifestement fait suite à l'avis du CE) : c'est à l'administration d'apporter la preuve que la situation d'urgence constatée par la commission de médiation a disparu et non au demandeur d'apporter des précisions sur l'urgence à être relogé depuis l'intervention de la commission de médiation (TA Melun, 2 oct. 2009, n°0905549).

Rejet de la demande du fait que l'intéressé est logé dans un foyer et que d'autre part il n'a pas donné suite à une proposition faite pour un logement (TA Melun 22 juillet 2009 n°0904511/5) ; cas limite de glissement vers l'appréciation de la légalité de la décision de la commission ou tout au moins de l'urgence : requérant reconnu prioritaire car dépourvu de logement en juin 2008 : au moment du jugement il bénéficie d'un hébergement en foyer ADOMA (à rapprocher du jugement du TA de Paris n°0818835 dans lequel le juge constate, après instruction, qu'il n'y a pas urgence dans la mesure où le requérant vit seul alors qu'il avait déclaré à la commission vivre en sur occupation).

Bien que l'argument ne soit pas invoqué en défense par le préfet, le juge relève que le fait que l'intéressé ait déménagé dans un logement du parc privé situé dans un autre département ne lui retire pas les droits qu'il tient de la décision de la commission de médiation dès lors que ce nouveau logement reste inadapté à ses ressources, au handicap de l'un de ses enfants et est éloigné des lieux de scolarisation de ses autres enfants (2 avril 2010 n° 1000618)

Comportement de l'intéressé : Invocation du fait que le dossier était incomplet et que la procédure n'a pas aboutie du fait de la requérante ; (organisme HLM les a informés que manquaient à leur dossier le contrat de bail et les quittances de loyer de leur logement actuel, mais requérant occupant sans droit ni titre du logement et donc pas en possession de ces documents) il ne résulte pas de l'instruction que le requérant ait reçu une demande tendant à ce que son dossier soit complété ; le requérant ne peut être regardé comme ayant fait obstacle à la poursuite d'attribution d'un logement (TA Melun 15 septembre 2009 n°0905402/5). De même invocation du fait que le requérant n'a pas donné suite à l'invitation de renouveler sa demande de logement ce qui met la préfecture dans l'impossibilité de proposer sa candidature à un bailleur social ; le tribunal estime que le préfet n'établit pas cet élément par la simple

production d'un document intitulé « fiche demande » alors qu'au surplus le requérant soutient à la barre avoir procédé au renouvellement de sa demande (TA Melun 2 oct 2009 n°0905957).

On peut signaler un cas intéressant la Seine-et-Marne où le refus du requérant a été jugé de bonne foi dans la mesure où cette dernière a été induite en erreur par l'organisme bailleur. La société d'HLM avait en effet conseillé à la requérante, à qui un logement de type F2 avait été attribué, de demander un logement de type 3 compte tenu de sa composition familiale. Le juge prononce donc l'injonction en considérant que la requérante s'est bornée à suivre les recommandations de l'organisme bailleur et alors qu'aucun élément n'est apporté par le préfet sur la situation personnelle de l'intéressée permettant de justifier qu'elle aurait demandé un logement de type F2. Elle n'a donc pas fait obstacle à l'achèvement de la procédure d'attribution (TA Melun 2 avril 2010 n°1000480).

En revanche, rejet de la demande d'injonction, le préfet produisant une fiche attestant que la candidature de l'intéressée a été proposée en novembre 2008 pour un logement et que celle-ci n'y a pas donné suite (TA Melun 22 juillet 2009 n°0903881/5). Idem pour une personne reconnue prioritaire pour un hébergement qui n'a pas pris les dispositions nécessaires pour être joignable par courrier ou par téléphone et qui doit donc être regardée comme ayant fait obstacle à la poursuite de la procédure d'hébergement (TA Melun 20 avril 2010 n°1001541) ou encore la requérante qui n'établit pas avoir fait les démarches nécessaires pour signaler son changement d'adresse à la préfecture (TA Melun 22 avril 2010 n°0907377).

Le juge ne prend pas en compte (il ne répond même pas à l'argument) au fait que le préfet rétorque qu'il a appris que la requérante avait squatté un logement de l'OPAC et en avait été expulsée (TA 23 oct. 2009 n°0906528).

Invocation du fait qu'il est difficile de définir le type de logement adapté à la famille dans la mesure où les pièces produites mentionnent la présence de 13 enfants et de 3 adultes alors que la demande présentée devant la commission fait état d'une famille de 10 personnes ; le juge ne retient pas l'argument dans la mesure où il ressort des déclarations faites à l'audience par le requérant que sa famille comporte huit personnes (TA Melun 20 août 2009 n°0904532). En revanche, à propos d'une requérante dont la composition familiale déclarée devant la commission de médiation diffère de celle dont la requérante fait état devant le tribunal, le juge enjoint au préfet d'assurer le logement « dans la composition qu'elle a déclarée devant la commission » et le dispositif mentionne également cela (TA Melun 2 oct. 2009 n°0906082).

Difficulté avec les titres de séjour : cas d'un demandeur en situation régulière mais dont l'épouse n'avait pas de titre de séjour : le préfet invoquait l'art. 1751 du code civil qui prévoit qu'en cas de couple marié, le droit au bail appartient aux deux=> situation qui fait obstacle à ce qu'un logement soit attribué ; échec de la procédure d'attribution incombe au demandeur=> injonction impossible (TA Melun 18 mars 2010 n°0908943)

Notion d'offre de logement :

La candidature pour un logement vacant ne peut, en l'absence d'un accord effectif de l'organisme bailleur, s'analyser comme constituant une offre de logement au sens du CCH (TA Melun 30 avril 2009 n°0901783). Absence d'offre même si le demandeur fait « état d'une proposition de la préfecture lors de l'instruction ; si à la date du jugement, la procédure d'attribution de logement n'a pas abouti, injonction (TA Melun 23 octobre 2009, n°0904647)

A propos du fait que la requérante indique à la barre qu'une nouvelle proposition lui a été faite une semaine auparavant, le juge indique qu'il ne résulte pas de l'instruction que sa candidature aurait été retenue par le bailleur et qu'en outre, « le logement proposé, de type studio apparaît inadapté à la situation de la requérante qui a trois enfants » (TA 23 oct. 2009 n° 0906229).

Caractère adapté de l'offre :

Notion de proposition inadaptée : refus de l'intéressé dès lors que le loyer était trop élevé le requérant ne disposant que de l'allocation adulte handicapé : juge lui donne raison et enjoint le préfet d'assurer le logement du requérant « en tenant compte de ses besoins et de ses capacités » (TA Melun 8 juillet 2009 n°0903676/5). En l'absence de tout document médical concernant le handicap et le comportement de son jeune enfant, la crainte exprimée par la requérante concernant l'installation de lits superposés ne peut être regardée que comme relevant de considérations de convenances personnelles (TA Melun 18 mars 2010 n°1000102)

Hébergement proposé très éloigné du lieu de travail=> injonction de fournir un hébergement « permettant au concubin de la requérante de poursuivre son activité professionnelle » (TA Melun 23 mars 2009 n°0900670/5).

Refus justifié de la proposition de logement du fait de l'éloignement du lieu de travail et de l'école de l'enfant, qu'il n'y a pas de transports publics et que la requérante ne dispose pas d'un moyen de transport personnel (TA Melun 15 septembre 2009 n°0905025).

Refus justifié de la proposition, le logement étant insalubre, humide et en très mauvais état (TA Melun 20 nov. 2009 n°0906382).

Idem pour un logement situé au 5^{ème} étage dont l'ascenseur ne peut accueillir une chaise roulante alors que le requérant héberge également sa sœur handicapée (TA Melun 20 avril 2010 n°1001126).

En revanche, le fait que le logement se trouve sous les combles de l'immeuble et que ses murs s'en trouvent, de ce fait, abaissés, ne permettant pas au requérant de procéder à l'aménagement qu'il souhaite, dispose non de fenêtres mais de velux situés dans la toiture et donnant sur le ciel et ne serait pas doté de système d'aération, ni ces circonstances, ni le refus de ce logement par d'autres candidats ne permettent d'établir que le dit logement ne serait pas conforme aux normes d'habitation [...] qu'il ne résulte pas de l'instruction que le logement proposé ne serait pas adapté à la composition familiale ou aux capacités financières du requérant »=> refus de prononcer l'injonction (TA Melun 23 oct. 2009, n°0906556).

Jugement important du TA de Melun du 23 oct. 2009 (n°0903191) : dans une sorte de considérant de principe, le juge indique que « l'appréciation du caractère décent du logement doit être effectuée par le préfet, sous le contrôle du juge de l'exécution, en fonction notamment des critères définis par les dispositions de l'art. L. 441-1 du CCH » : cette disposition mentionne les critères qui doivent être pris en compte dans l'attribution d'un logement : composition du ménage, niveau de ressources, éloignement des lieux de travail... : requérante avait décliné l'offre car le logement proposé était à environ ¾ d'heure du lieu où ses enfants étaient gardés : le juge refuse de prononcer l'injonction en considérant que le requérant n'apporte aucune précision ni aucun éléments sur les difficultés qu'elle rencontrerait pour utiliser les services de transports en commun. L'offre ne peut être considérée comme adaptée à propos d'un requérant qui fait valoir qu'il embauche à 7 heures du matin et que la durée du trajet en RER est trop importante et dont le lieu de travail de l'épouse est également à une distance importante (TA Melun 15 janv. 2010 n° 907778).

L'inadaptation de l'offre à la situation personnelle pour des raisons géographiques peut également concerner l'hébergement : à propos d'un refus justifié d'une place en résidence, la requérante se trouvant en difficulté sur le point des transports scolaires pour ses enfants (TA Melun 22 déc. 2009 n°0907543).

Cas d'injonction sans astreinte : aucun

Montant de l'astreinte : avant l'intervention de la loi du 25 mars 2009, l'astreinte oscille entre 20 et 50 euro par jour avec un exemple à 100 euro par jour : à la suite de la loi du 25 mars 2009, le montant de l'astreinte est déterminé en fonction du loyer moyen du logement considéré comme adapté aux besoins

du demandeur : après avoir un moment fixé un montant par mois, qui variait en fonction de la composition familiale, le tribunal est revenu à un montant par jour : à part un cas où l'astreinte est de 50 euro par jour, elle s'établit désormais à 30 euro par jour : le problème est qu'elle semble fixée sans véritablement prendre en compte les besoins du demandeur (motif de cassation ?) : la dernière série de jugements (20 par le même juge) revient à un montant par mois et oscille dans une échelle de 150 à 500 euro par mois (soit de 5 à 16 euro par jour...)

Délai fixé avant la mise en œuvre de l'astreinte : ce peut être un mois, mais le plus souvent un délai de 2 mois est accordé.

Rejet de demandes fixant une astreinte en application des articles L. 911-1 et L. 911-3 du code de justice administrative (a priori dans ce cas l'astreinte est versée au requérant) : cette forme d'astreinte est demandée dans 26 cas soit 24.5% de l'ensemble des jugements ; juge considère que les dispositions particulières du code de la construction excluent le prononcé d'une astreinte sur le fondement du code de justice administrative. Mme Portelli signale à titre anecdotique le cas d'une personne éligible DAHO qui passe à la DASS fréquemment pensant pouvoir toucher ses 30 euro par jour...

En ce qui concerne la liquidation des astreintes, le tribunal a pour l'instant seulement pris quelques ordonnances de non-lieu, en raison du relogement des intéressés.

3°) INTERACTIONS TA – COMMISSION

C'est la secrétaire de la commission de médiation qui gère le contentieux et rédige les mémoires en défense pour le préfet. Bien évidemment, cela influe sur le mode de formation du contentieux. En particulier, la secrétaire considère que la commission fonctionne par consensus et s' imagine mal introduire un REP contre une décision de la commission.

Un certain nombre de procès verbaux des commissions font état du contentieux : le premier, du 6 octobre 2008 est intéressant car il traite d'un demandeur ayant fait un recours contentieux contre la décision de rejet de la commission ; ce requérant avait également introduit un recours gracieux auprès de la commission : finalement la commission le reconnaîtra prioritaire : le procès verbal de la commission fait état de ce recours et la commission le déclare éligible « compte tenu que le requérant est hébergé chez sa mère qui ne dispose que d'un studio » (on peut rappeler que le REP de ce demandeur a été rejeté et que, curieusement, la préfecture n'a pas avancé comme moyen le fait que le recours était devenu sans objet dans la mesure où la commission s'était prononcé de manière positive).

Un autre procès verbal (16 février 2009) mentionne le fait que le président évoque les premiers recours portés devant le TA de Paris : le président indique qu'il semblerait « qu'il y ait une mauvaise compréhension des requérants sur le bénéficiaire des amendes et astreintes mises à la charge de l'Etat. Ces sommes iront au fonds régional pour le logement et non aux requérants ». Dans un autre, la secrétaire de la commission informe la Commission des premiers recours injonction et rappelle « le manque de logements sociaux en Ile de France ». La secrétaire indique dans une autre séance (29 juin 2009) que deux jugements ont été rendus contre les décisions de la commission (REP) et que le tribunal a validé dans les deux cas la décision prise par la commission. Une autre mention est relative à la nécessité de motiver également les décisions favorables (commission du 31 août 2009) dans la mesure où le motif peut avoir une incidence sur la possibilité de faire un recours devant le TA selon que l'on est dans les catégories prioritaires ou en délai anormalement long. Enfin, au cours d'une séance la

secrétaire de la commission fait état d'une augmentation du nombre des recours contentieux qui s'explique par le manque de logement à proposer (PV du 7 septembre 2009).

XI Impacts de la mise en œuvre 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

Il faut rappeler qu'aucun personnel supplémentaire n'a été accordé pour la mise en œuvre de la loi. Des crédits de vacances, correspondant à un plein temps, ont néanmoins été dégagés. Le problème tient au fait que l'on ne peut recruter un vacataire que pour deux mois ; compte tenu du temps de formation nécessaire, le système des vacances rencontre donc des limites. A noter enfin qu'un poste de cadre A a été créé à la DDEA mais qu'il n'a pas été pourvu.

a) Identification et mobilisation du contingent préfectoral

La préfecture de Seine-et-Marne avait déjà une gestion assez correcte de son contingent, mais la loi DALO a impliqué une reprise en main voire une « reconquête » de ce contingent : la première étape a consisté dans la numérisation de l'ensemble des conventions APL signées ; le contingent théorique figure dans les conventions.

De plus, il n'existe pas toujours d'identification précise dans la convention de tel ou tel logement comme faisant partie du contingent : les conventions mentionnent souvent un pourcentage.

Une enquête a été conduite auprès des bailleurs mais le système étant simplement déclaratif, la préfecture manque de données fiables. D'après Madame Portelli, c'est plutôt du côté des offices communaux qu'il est difficile de récupérer le contingent. Certains d'entre eux considèrent que tout ce qui était antérieur à 1977, et donc au conventionnement ne peut être contingenté ; seuls les logements conventionnés peuvent l'être.

La préfecture souhaite entreprendre avec la DDEA un travail expérimental de gestion par flux dans une zone déterminée (pas encore mis en œuvre). La marge de reconquête du contingent est estimée à 10/15%.

A priori, si l'Etat disposait réellement de son contingent 25+5 il pourrait, en Seine et Marne, « éponger » les prioritaires DALO : en 2008, 1702 attributions au titre du contingent alors que 658 éligibles DALO. Avec 1173 prioritaires et urgents en 2009, c'est un peu plus compliqué...

Le problème réside dans le fait que le contingent est également mobilisé au titre de multiples politiques publiques (ex : rénovation urbaine, sortant d'hébergement) ; de plus il est parfois situé dans des zones de vacances. Pour le DALO, les demandes sont concentrées sur le Nord-Ouest. L'extrême sud du département et l'est ne sont pas du tout demandés et connaissent des vacances ; et la préfecture n'envisage pas de proposer ces logements s'ils ne font l'objet d'aucune demande.

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

La DDEA participe, en tant que membre, à la commission de médiation : cela lui a permis de voir le positionnement de chacun sur le sujet et notamment des bailleurs, de

voir la façon dont ils intègrent la politique sociale, le type de besoins qui émerge même si la DDEA n'a pas eu de grosses surprises sur ce point.

Dans la culture DDEA, il y a une séparation « classique » entre les aides à la personne et les aides à la pierre : les services de la DDE sont donc rarement « confrontés » au public logé, aux situations individuelles

Les services mettent en place un observatoire de l'habitat qui est prévu par le PDALPD : il n'est pas actuellement prévu d'intégrer les données issues de la procédure DALO mais cette donnée pourrait être introduite par la suite. On peut noter que la loi du 25 mars 2009 prévoit que lorsque la commission retient un logement comme indigne, insalubre ou dangereux cette information est transmise au comité responsable du PDALPD aux fins d'inscription à l'observatoire nominatif prévu.

La commission de médiation, pour les décisions d'octobre 2009, a recouru à la procédure de signalement aux services de la DDEA et de la DDASS dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne : dans un cas, à propos de locaux impropres à l'habitation (n°1840) et dans l'autre, à propos d'un demandeur menacé d'expulsion qui a également été déclaré prioritaire (n°1815). Ce cas est intéressant car le courrier de signalement indique que le logement occupé ne dispose pas de fenêtres, élément qui n'apparaît pas dans la fiche récapitulative d'instruction et qui a dû être soulevé lors de la commission.

2°) EPCI et communes

Nous avons rencontré quelques difficultés pour obtenir des informations sur ce point malgré des demandes auprès de l'association des maires de Seine-et-Marne et des messages aux 15 mairies du département dont la population est supérieure à 20 000 habitants. Seule la mairie de Combs-la-Ville nous a signalé que la mise en œuvre de la loi DALO ne posait pas de difficulté majeure pour l'instant si ce n'est le faible volume de logements disponibles et la mairie de Chelles a accepté de nous recevoir.

Du point de vue de la mairie de Chelles, la mise en œuvre de la loi DALO pose essentiellement des problèmes en termes d'équilibre social. La commune a passé en 2008 un accord avec un bailleur social qui vise à instaurer un dialogue sur la politique de peuplement. Et la mise en œuvre de la loi DALO remet en cause cette politique notamment parce que les ménages désignés prioritaires sont très fragiles sur le plan économique. Sur les 74 dossiers DALO pour lesquels la mairie a été sollicitée en 2009, celle-ci a émis 19 avis négatifs. Ces avis négatifs reposent essentiellement sur le fait que les personnes déclarées prioritaires ne proviennent pas de Chelles et que la mairie ne dispose pas d'informations à leurs sujets.

Lorsqu'un demandeur de logement social semble correspondre aux critères de la loi DALO, la mairie l'encourage à déposer une demande et l'aide à constituer son dossier. D'une manière générale, les publics éligibles ne constituent pas une surprise pour les services de la mairie ; cela étant, la très forte proportion de personnes reconnues prioritaires qui étaient des familles monoparentales avec des minima sociaux au début de la mise en œuvre de la loi a été surprenante.

La mairie de Chelles a tenté de fédérer les autres communes du département et d'obtenir un rendez-vous auprès du préfet pour faire valoir la position des communes. La commune considère que la loi DALO est un texte important mais que subsiste le

problème de la production de logement et que l'avis des maires devrait être contraignant.

3°) Département dont FSL

Le conseil général a une politique assez active dans le domaine de l'habitat. Il existe un office départemental, le conseil général est signataire de l'accord collectif départemental (ce qui est facultatif) et poursuit une politique de subventionnement dans ce domaine. Il finance ainsi l'ADIL 77 à hauteur de 20% de son budget de fonctionnement et aide par ailleurs certaines associations d'insertion par le logement. En particulier, le conseil général a pu passer des conventions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale pour la création de logements d'insertion avec des associations. Pour autant, il n'est pas – à proprement parler – directement impliqué dans la mise en œuvre de la loi DALO.

4°) ANAH

La mobilisation de logements privés par le biais du conventionnement n'apparaît pas forcément comme le bon levier pour la DDEA compte tenu de l'implication que ce dispositif exige : sur les 125 logements produits en 2008, un tiers aurait pu être mobilisé pour DALO. Les PST ont surtout été utilisés dans le sud du département là où la demande DALO est très faible

5°) Action logement (1% Logement)

Il s'agit d'un acteur important dans la production de logements sociaux pour le département (3^e position).

Le mécanisme de flux sur le contingent est intéressant mais ne semble pas très mobilisé. D'après Mme Portelli, il existe un nombre de refus faramineux des candidats eux-mêmes d'où un nombre de relogement très faible (une trentaine sur 250 logements disponibles). De plus, la procédure oblige à faire une proposition dans les 5 jours.

La circulaire du 23 octobre 2009 rappelle qu'en contrepartie de la contribution d'Action Logement au budget de l'ANRU, il a été décidé que le contingent préfet relatif aux opérations de reconstitution de l'offre ou de réhabilitation de logements financés par l'ANRU devait être remis aux associés collecteurs à hauteur de 40% des logements concernés. Ces logements doivent faire l'objet d'une convention avec le ou les associés collecteurs désignés par l'UESL. A priori, la convention au niveau régional en Ile-de-France n'a pas encore été signée.

6°) Bailleurs sociaux

Nous avons pu rencontrer Jean-Baptiste Paturet, Directeur de l'OPAC Marne et Charteraine, délégué départemental de l'AORIF et membre de la commission départementale de médiation. Celui-ci se montre extrêmement critique vis-à-vis du dispositif. Pour lui, il s'agit d'un système qui repose en grande partie sur les déclarations du demandeur ; un simple certificat d'hébergement permet d'être prioritaire. Il en résulte un sentiment de coupe-file et d'injustice qui est un terreau explosif pour les revendications sociales. Et les frustrations engendrées pour les

bénéficiaires d'un jugement d'injonction qui ne bénéficient toujours pas de logement alimentent également ces tensions.

Le processus d'attribution autoritaire par la préfecture ne va que renforcer la ghettoïsation des quartiers. Seuls les maires peuvent être les garants de la mixité sociale.

La loi DALO repose sur un système de méfiance a priori vis-à-vis des bailleurs sociaux considérés comme camouflant des logements et privant l'Etat de son contingent. Cette logique, qualifiée de phantasme par M. Paturet, doit être combattue. S'il y a des organismes d'HLM qui pratiquent cette dissimulation ils doivent être sanctionnés. L'Etat doit prendre ses responsabilités et il en a les moyens.

Il faut une véritable logique partenariale, comme celle qui préside à la gestion de l'accord collectif départemental, et non une logique de méfiance comme l'est la loi DALO.

La seule porte de sortie semble résider dans la mise en place du fichier unique de la demande en Ile-de-France.

7°) Structures d'hébergement

Comme précisé précédemment, la mise en œuvre de la loi DALO a permis d'accélérer la mise en place d'un Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO).

8°) Création de structures de coordination

C'est le cas dans le domaine de l'hébergement mais non – semble-t-il – dans le domaine du logement. Toutefois une coordination a lieu dans le cadre de l'AORIF sans déboucher toutefois sur la création d'une structure particulière.

B) Evolution des documents de planification

1°) Dans le domaine de l'habitat

a) Evolution du PDALPD ?

Le 6^e PDALPD adopté en 2008 se présente comme « *l'outil opérationnel de la mise en œuvre de la loi DALO* » (cf. PDALPD p. 15). Or sur ce point, force est de constater que cette déclaration ne reçoit pas véritablement de concrétisation dans les détails du document. D'une manière générale, ce plan est perçu comme un bon outil de réflexion et d'analyse mais n'est pas véritablement opérationnel. Il ne bénéficie pas véritablement d'une mobilisation politique.

b) Evolution des PLH ?

Il existe 4 PLH dans le département. La communauté de Chelles a une politique très dynamique et impose 30% de logements sociaux pour toute opération.

La CA Melun val de Seine (14 communes) a obtenu la délégation des aides à la pierre pour une mise en œuvre au cours de 2007 ; elle est constituée de trois villes centres qui concentrent fortement le logement social et de onze communes périphériques dont certaines relèvent de la loi SRU ; elle est donc dans un objectif de diversification et non de développement de l'offre.

2°) Dans le domaine de l'urbanisme

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

Pas de données sur ce point.

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

A propos du quota de 20% de logements sociaux imposé par l'art. 55 de la loi SRU, la DDEA estime que les contrats de mixité sociale sont une très bonne chose car cela permet de débloquer les situations et d'accompagner les communes dans leurs politiques.

A propos du PLU de Paris qui à l'occasion de la transformation en habitation d'un local en rez de chaussé exigeait que le logement respecte les règles de décence posées par le décret de 2002, le juge a considéré que cela excédait largement les préoccupations d'hygiène et de sécurité que la commune peut prendre en compte dans le règlement du PLU et fixe ainsi des prescriptions d'aménagement intérieur desdits locaux sans rapport avec des considérations d'urbanisme (CAA Paris 2 avril 2009 n°07PA03868).

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 ?)

Une seule convention de délégation des aides à la pierre qui n'est pas véritablement dans une problématique de l'offre mais plutôt une diversification

2°) Accords collectifs départementaux

L'objectif quantitatif est le plus important d'Ile-de-France (1250 logements par an donc supérieur à Paris qui ne fixe comme objectif que 1 200).

A la suite de la loi DALO, les ménages élus sont intégrés s'ils ont des ressources inférieures au plafond PLAI (cf. infra).

3°) Accords collectifs intercommunaux

Aucun accord existant en Seine et Marne.

4°) Conventions d'utilité sociale

Le droit au logement fait partie des objectifs des CUS et notamment l'indicateur F III , pourcentage d'attributions de logements aux ménages reconnus prioritaires par la commission de médiation et part en ZUS. La circulaire du 15 avril 2010 rappelle que la commission d'attribution « garde une compétence pour rechercher la meilleure attribution logement/ménage (sauf lorsque le contingent préfectoral est géré en stock) ; à cet égard la part d'attributions en ZUS pour les ménages DALO ne devrait pas excéder celle des autres attributions, et même idéalement y être inférieure ».

Nous n'avons pu accéder aux CUS signées en Seine-et-Marne.

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 ;

L'accord collectif départemental a été renouvelé début 2009 pour la période 2008-2011. Si l'objectif annuel fixé à 1250 ménages est le même depuis l'origine, le mode de fonctionnement a évolué. Dans les accords précédents, la validation des relogements se faisait a posteriori par les services de la préfecture. Il a été décidé que 30% de l'objectif serait consacré au relogement de sortants de CHRS et

de CADA et que les services de la Préfecture valideraient a priori les candidats à proposer aux bailleurs. Sur les 70% restant, le mode de fonctionnement reste le même que précédemment avec une validation a posteriori.

Pour tenir compte de l'application de la loi DALO, il a été ajouté un nouveau critère : « les personnes déclarées prioritaires par la Commission de médiation » dans la mesure où leurs ressources ne dépassent pas les plafonds PLAI.

A priori, cet instrument doit porter sur les logements non contingentés pour amener les organismes à se mobiliser : il semble que c'est, en pratique, essentiellement le contingent préfet qui est utilisé. L'accord traduit cette réalité en affirmant que « les bailleurs s'engagent à réaliser leur objectif en mobilisant le contingent du Préfet de façon non exclusive. Les autres contingents et les logements hors contingent peuvent contribuer à la réalisation des objectifs. »

- 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

Pas de réponse d'action logement sur ce point. En théorie la circulaire du 23 octobre 2009 prévoit que l'application du dispositif fait l'objet d'un suivi par le préfet de département, chaque associé collecteur étant tenu d'assurer un suivi des logements proposés et des logements attribués et de transmettre au préfet les informations. La préfecture ne passe pas de conventions locales ; elle se réfère simplement à la convention régionale qui a été passée.

- c) Mobilisation du département pour développer les baux glissants

Pas de réponse du département sur ce point

- d) Montage d'opérations d'habitat adapté

Ex : situations d'handicaps non connues qui se font jour et nécessitent la création d'un habitat particulier Gens du voyage en cours de sédentarisation ou autre
Pas d'information sur ce point.

- e) Accroissement de la production de PLAI

En 2009, 2503 logements sociaux ont été financés (hors PLS foncière) dont 357 PLAI. La production de logements PLAI était de 500 en 2006, 393 en 2007 et 464 en 2008.

Sur ces 357 logements, 140 ont été réalisés dans des communes SRU disposant d'un taux inférieur à 20%.

Par ailleurs les deux bassins prioritaires, Marne Nord et Frange Ouest, où la demande de logements sociaux est très forte, ont eu une production satisfaisante ; le rapport DDE de 2009 note que les deux villes nouvelles Sénart et Marne la Vallée affichent toujours un nombre de logement inférieur aux préconisations régionales.

En 2008, le prix de revient des opérations correspondait à 2570€/m² de surface habitable : calculer combien les astreintes prononcées en Seine-et-Marne en 2009 représentent en m² de logements sociaux... Avec un montant d'astreinte mensuelle de 9 050 € en mai 2010, cela représente 3.5 m² par mois.

Pour ce qui est du développement de l'offre d'hébergement, la situation est particulière compte tenu des directives gouvernementales. La circulaire du 19 mars 2010 relative à la définition d'objectifs pour

l'accès au logement des personnes hébergées et à la sortie de l'hiver rappelle que le « logement d'abord » est le fil directeur de la politique menée par le Gouvernement et que la création de nouvelles places d'hébergement devra être exceptionnelle, les alternatives à l'accueil en centre d'hébergement devant être favorisées. Ce thème de la « fluidité de l'hébergement au logement » devient un objectif permanent assigné aux préfets qui « ne se substitue pas à l'obligation de résultat » qui leur incombe au titre du DALO. Le PDAHI (Plan Départemental de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion) est en cours de rédaction et devrait être finalisé pour le 30 juin 2010. En même temps, ce plan ne pourra négliger les obligations prévues par l'art. L. 312-5-3 du CASF (obligation de réalisation de places d'hébergement sur le même modèle que la loi SRU)