



LA MISE EN OEUVRE DU DALO ET DU DAHO EN 2023 EN ISÈRE



**OBSERVATOIRE
DE L'HÉBERGEMENT
ET DU LOGEMENT**

LES CAHIERS DE L'OBSERVATOIRE

Comité de suivi de l'Isère
Rapport 2024



LES « CAHIERS DE L'OBSERVATOIRE » traitent de la thématique du mal-logement en Isère et des problématiques qui la traversent, telles que l'accès et le maintien au logement, ou encore la précarité des ménages.

Ce cahier accueille les observations du Comité de suivi isérois de la mise en œuvre du Droit au logement opposable (DALO) et du Droit à l'hébergement opposable (DAHO). Comme chaque année il fait état de l'application de ces droits opposables sur le département de l'Isère, et de son évolution.

REDACTION

Observatoire de l'hébergement et du logement

MEMBRES DU COMITE DE SUIVI

Adil, CLCV, CNL, CSF, Equipe Juridique Mobile, Grenoble-Alpes Métropole, Point d'eau, Un Toit Pour Tous

MISE EN PAGE

Observatoire de l'hébergement et du logement

CREDIT PHOTOS

Couverture par service communication Un Toit Pour Tous

Réalisé grâce au soutien de

La Fondation pour le
Logement des Défavorisés

Grenoble - Alpes Métropole



Le Droit au logement opposable, une avancée majeure à conforter, un droit qui évolue

Adoptée à l'unanimité le **5 mars 2007**, la **loi sur le Droit Au Logement Opposable (DALO)** représente une conquête législative et sociale majeure : elle permet aux personnes dépourvues de logement, qui vivent dans de mauvaises conditions de logement ou qui sont empêchées d'en trouver un adapté à leur situation, de faire valoir leur **droit à un logement décent et indépendant**. La loi de 2007 a également institué un **droit à l'hébergement opposable (DAHO)**.

Entre 2008 et 2023, plus de 6 630 personnes ou familles ont été reconnues prioritaires en Isère (5 042 au titre du DALO et 1 597 au titre du DAHO). Cela constitue une avancée incontestable, d'autant qu'elle **concerne des personnes modestes vivant dans des conditions difficiles**. Parmi les requérants, les **personnes seules** et les **familles monoparentales** sont surreprésentées par rapport à leur poids dans la population générale et il s'agit le plus souvent de **ménages pauvres**. Ces quelques données suffisent déjà, à elles seules, à justifier l'intérêt du Droit au logement opposable.

Le **Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable en Isère** s'est constitué dès 2008 pour suivre son application, identifier les obstacles à son exécution et mobiliser les énergies pour le faire vivre. C'est notamment grâce au Comité de suivi que la nomination tardive (septembre 2024) par le préfet de représentants des personnes accompagnées en Commission de Médiation a été effectuée, ce droit n'ayant jamais été appliqué en Isère.

Les objectifs poursuivis par le Comité ont été globalement tenus et la mise en œuvre du Droit au logement opposable est ainsi sortie de la confidentialité pour devenir un thème de débat public et régulier, notamment à partir du rapport annuel produit par le Comité de suivi. Comme tous les ans, ce rapport est l'occasion de souligner les avancées que connaît l'application du Droit au logement opposable en Isère, mais participe également à l'identification des obstacles auxquels elle fait face.

En 2023, **le taux des priorisations¹ DALO en Isère chute** de 5 points par rapport à 2022 pour atteindre 50,1 %. Il reste cependant bien supérieur au taux national (32,7 %) et régional (39 %). **A la fin de la procédure, c'est seulement un ménage sur deux qui est finalement logé** (51 % des ménages ayant été reconnus prioritaires DALO en 2021²) : un taux de relogement³ en-deçà du taux national qui s'élève à 56 % (en 2021). Concernant les recours **DAHO, le taux de priorisations est, en 2023, également moins bon qu'en 2022** (54,5 % en 2023 contre 61,3 % en 2022). Après une situation inversée ponctuelle en 2022, il redevient inférieur au taux national qui s'établit quant à lui à 62,7 %, une légère augmentation par rapport à 2022 (58,3 %). Il convient aussi de noter que la **décision du Conseil d'Etat (mai 2024⁴)** rejetant l'annulation du jugement du tribunal administratif

¹ Voir Annexe 2.

² On prend ici l'année n-2 comme année de référence du dépôt de recours, afin d'analyser des données stabilisées quant à l'hébergement final.

³ Voir Annexe 2.

⁴ Voir Annexe 4.

de Rennes constitue un **revers majeur, établissant une jurisprudence contraire au droit constitutionnel pour tous.**

Il est donc incontournable de rester en alerte et de continuer à s'interroger sur les progrès qui restent à faire pour que les Droits au logement et à l'hébergement soient effectifs. C'est ainsi que nous évoquons dans les pages suivantes des voies de progrès, en mettant l'accent sur les obstacles qui doivent être dépassés pour que la reconnaissance DALO et DAHO puisse réellement se traduire par le relogement ou l'hébergement des ménages. **Nous questionnons l'effectivité de la mobilisation de logements et places d'hébergement** à destination de ce public prévue par la loi Egalité et Citoyenneté, **sa capacité à répondre aux besoins** des bénéficiaires, et la **place accordée aux choix** de ces derniers.

Dans les dernières pages du rapport enfin, nous mettons en avant la question **des refus de logement par les ménages dans le cadre d'une priorisation DALO**. Nous tentons un premier éclaircissement du processus et une analyse des motifs de refus, en s'interrogeant notamment sur l'enjeu que représente la légitimation du refus.

CE QU'IL FAUT RETENIR

Des bonnes nouvelles

- Avec 1 191 recours reçus en 2023 (779 pour du logement – volume en augmentation de 9 % par rapport à 2022 –, 412 pour de l'hébergement – en augmentation de 5 % par rapport à 2022), le nombre de requérants (au DAHO et au DALO confondus) a augmenté de 8 % par rapport à 2022. **Les ménages continuent de se saisir de leur droit !**
- Un **taux de priorisation DALO qui se maintient** à haut niveau en Isère (50 %) par rapport aux taux national (33 %) et régional (39 %).
- Les activités des **permanences DALO/DAHO d'Un Toit Pour Tous** ont retrouvé une **forte fréquentation** qui dépasse celle d'avant la crise sanitaire (329 ménages reçus en 2023 contre 233 en 2019).
- La nomination (septembre 2024) par le préfet de **représentants des personnes accompagnées en Commission de Médiation**, assurée par le CRPAA (Conseil Régional des Personnes Accueillies et Accompagnées) : c'est **la première fois que ce droit est appliqué en Isère** (voir annexe 1).

Des points de vigilance

- Des **taux de priorisations DALO et DAHO qui diminuent** en 2023 : 50,1 % pour le DALO (contre 55,5 % en 2022) et 54,5 % pour le DAHO (contre 62,1 % en 2022).
- Le **phénomène de non-recours** concerne encore une bonne partie des requérants potentiels qui ne bénéficient pas de leurs droits. Ce sont au moins 10 900 personnes (estimation) qui auraient réuni les conditions nécessaires pour déposer un recours devant la CoMed (Commission de Médiation) en 2023, et auraient donc pu déposer un recours.
- **Seulement un peu plus d'un ménage reconnu prioritaire au titre du DALO sur deux (51 %) est effectivement relogé** à la suite de la procédure (contre un taux de relogement de 56 % à l'échelle nationale en 2021).
- Le **taux de refus** par les ménages **des logements proposés** par le BALD est largement supérieur **en Isère (21,2 %)** qu'il ne l'est nationalement (5 % en 2021).
- Le **DALO** est encore considéré comme un **droit subsidiaire et dérogatoire**, c'est-à-dire qu'on ne le fait valoir qu'après avoir utilisé les autres voies d'accès au logement. Cela se traduit dans certaines pratiques locales qui jalonnent le parcours des requérants.⁵

⁵ Comité de suivi de l'Isère, *La mise en œuvre du DALO et du DAHO en 2021 en Isère – Rapport 2022*, Volet 2 : « Bénéficiaire du DALO/DAHO, un parcours du combattant pour les requérants », pp.30-35, février 2023, disponible en ligne sur : https://www.untoitpourtous.org/wp-content/uploads/2023/10/Cahier_DALO_2022-vf-1.pdf (vu le 08/01/2024).

- Plusieurs ordonnances rendues par le Tribunal Administratif de Grenoble en 2024⁶ montrent que les **familles avec de « jeunes » enfants** ne doivent pas rester à la rue, mais sans que soit définie la notion de « jeunes ». Ce **flou de définition propre** semble générer une incertitude : jusqu'à quel âge un enfant est-il « jeune », ou encore « en bas âge » ? De cette interrogation découle une **hiérarchie insupportable des vulnérabilités** : un enfant de 5 ans serait-il non vulnérable par rapport à un enfant qui en aurait 3 ? La bataille reste donc à mener, particulièrement au sein de la Commission de Médiation, pour affirmer qu'**un enfant, quel que soit son âge, doit être sorti au plus vite d'une situation de rue.**
- **La stabilité et la continuité dans le droit à l'hébergement n'est toujours pas prise en compte** dans les décisions de la Comed : en témoignent le traitement réservé aux personnes menacées d'expulsion, qui font régulièrement l'objet de décisions défavorables.
- **La carence de logements sociaux et de places d'hébergement ne doit pas être un argument valable** en lui-même pour **refuser de prioriser un recours DALO ou DAHO** : on rappelle en effet que la mission principale de la Comed est de « déterminer si la situation du requérant justifie un relogement prioritaire et en urgence »⁷, et non de juger si les moyens sont réunis pour répondre à cette situation.

⁶ Décisions émanant des référés-suspension DAHO jugés par le TA de Grenoble postérieurement à la décision du CE du 31/05/2024 : n°2408173 du 14/11/24, n° 2405370 du 05/08/24 et n°2409000 du 12/12/24, disponibles à l'adresse suivante : <https://opendata.justice-administrative.fr/recherche>.

⁷ Comme l'explique le *Guide pour la commission de médiation* du Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement : « La commission de médiation ne se prononce pas en fonction des disponibilités effectives en logements ou en hébergements, ni d'une estimation de la probabilité d'attribution d'un logement social ou d'une place d'hébergement. » à la page 8. Septembre 2017. Disponible ici [20171103_guide_comed_definitif.pdf](#).

Table des matières

Le Droit au logement opposable, une avancée majeure à conforter, un droit qui évolue.....	4
CE QU'IL FAUT RETENIR	6
LE DALO ET LE DAHO, DE QUOI PARLE-T-ON ?	12
Le droit au logement opposable	12
Le droit à l'hébergement opposable	13
Composition et fonctionnement de la Commission de médiation.....	15
Le rôle des initiatives locales dans la mise en œuvre du DALO et du DAHO en Isère	17
Les chiffres clés du DALO et du DAHO en Isère	19
PARTIE 1	21
BILAN 2023 : QUELLE APPLICATION DU DALO ET DU DAHO EN ISERE ?	21
1. La confirmation d'une pente ascendante pour les dépôts de recours DALO et DAHO, qui se maintiennent à haut niveau	22
2. Une évolution défavorable du nombre de priorisation DALO et DAHO malgré des taux de priorisations qui se maintiennent à un niveau plus élevé en Isère qu'à l'échelle nationale.....	23
3. Des relogements dans le cadre du DALO et des hébergements dans le cadre du DAHO encore peu effectifs	26
4. Recours au tribunal.....	33
5. Illustration de l'utilité sociale du DALO-DAHO – Chiffres-clés sur le profil des requérants.....	34
PARTIE 2	36
REFUSER UN LOGEMENT DALO : DES MOTIFS ENTENDABLES PEU ENTENDUS	36
Introduction	37
1. La proposition d'un logement à la suite d'une priorisation DALO : dans quel cadre s'insère le refus ?	38
A. Un bilan quantitatif qui pose question... ..	38
B. ...au regard du parcours du combattant que représente un parcours DALO.....	38
2. Les motifs de refus vécus à l'aune des témoignages des personnes concernées	44
A. La première proposition de logement DALO : un espoir vite refroidi	44
B. Des refus associés directement aux caractéristiques du logement proposé et de son environnement	47
C. Des refus découlant de circonstances périphériques au logement.....	50
D. Des refus non intentionnels	52

3. Le refus de proposition de logement questionne le cadre politique et institutionnel de la priorisation DALO	59
A. L'obligation de proposition de logement sans stock suffisant.....	59
B. Sans motifs de refus officiels, qui peut convenir de leur légitimité ?.....	60
C. Un accompagnement qui conditionne le parcours DALO.....	61
Conclusion.....	65
ANNEXES	66
Annexe 1 – Arrêté préfectoral fixant la composition de la Commission de Médiation en Isère (18/09/2024).....	67
Annexe 2 – Mode de calcul des indicateurs	71
Annexe 3 - Méthodologie de l'étude.....	72
Annexe 4 – Décision du Conseil d'Etat numéro 473746 (31/05/2024)	73

Le rôle du Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO et du DAHO en Isère

Afin de **suivre la mise en œuvre du droit au logement opposable**, un comité de veille a été mis en place **au niveau national** : il associe le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) et les associations œuvrant dans le domaine du logement. Ce comité de veille est chargé de remettre au Président de la République, au Premier Ministre ainsi qu'au Parlement un rapport annuel faisant état des difficultés existantes dans l'application du DALO et du DAHO et proposant des améliorations possibles.

Sous l'impulsion d'initiatives locales, des comités de suivi se sont également formés aux niveaux de certains départements. **En Isère, le comité de suivi** réunit des **associations, des acteurs de l'hébergement et du logement, ainsi que la Ville de Grenoble** (par le biais de l'EJM – Equipe Juridique Mobile) et la Métropole grenobloise. Il a à la fois un rôle :

- de **concertation** : partager les analyses que suscite l'application de la loi DALO dans le département de l'Isère,
- de **vigilance et d'interpellation** : par rapport à un droit qui pourrait, dans les faits, se trouver restreint par les difficultés d'accès au logement,
- et de **proposition** : rendre le droit au logement non seulement opposable mais effectif.

Chaque année, le comité de suivi isérois produit un rapport faisant état de l'évolution de la mise en œuvre du DALO et du DAHO sur son territoire. Ce travail se base sur les données chiffrées transmises par le HCLPD, qui correspondent aux décisions rendues par la Commission de médiation (CoMed) du département et au nombre de relogements effectués par l'Etat. En Isère, ces données sont issues de la saisie réalisée par le Bureau pour l'accès au logement des personnes défavorisées (Bald), service étatique chargé de l'instruction et du suivi des recours déposés par les ménages, ainsi que de leur relogement lorsque leur recours a fait l'objet d'un avis positif de la CoMed. Depuis 2017, ces données sont moins détaillées qu'auparavant, ce qui rend le traitement statistique et le travail d'analyse du comité de suivi de plus en plus difficiles.

Précisions méthodologiques

La quasi-totalité des données présentées dans ce cahier ont été transmises par le HCLPD. Elles portent généralement sur l'année 2023 et sont arrêtées à octobre 2024. Deux types de données sont exploitables : les données en cohorte d'une part et les données en stock d'autre part.

Les **données en cohorte**⁸ de l'année n portent sur les opérations réalisées sur les recours déposés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année n, mais qui n'ont pas nécessairement conduit à un relogement ou à un hébergement cette même année, compte tenu des délais de la procédure (instruction de la demande, puis proposition de logement ou d'hébergement en cas de décision

⁸ Il s'agit du fichier TS1bis.

favorable). Etant donné les délais plus longs de la procédure liée au DALO, les données DALO sont stabilisées moins rapidement que les données DAHO.

Les données en cohorte permettent donc d'analyser la vie des recours DALO ou DAHO déposés l'année n dans le temps long (au-delà de l'année n).

L'analyse des **données en stock**⁹ renseigne sur le nombre d'opérations réalisées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année n, indépendamment de la date du recours initial (potentiellement réalisé à n-1).

Les données en stock permettent donc de suivre l'activité de la Commission de médiation pendant l'année n.

Le plus souvent, et dès que possible, on privilégie l'exploitation des données en cohorte, qui permettent une lecture et un suivi plus justes de l'application des droits opposables. Ce n'est cependant pas le cas pour les données portant sur les relogements de 2023, pour lesquelles on préfère une analyse en stock.

Enfin, la priorité donnée aux relogements et l'absence d'interface avec le SIAO pour les données du HCLPD portant sur l'hébergement conduisent à un renseignement des accueils en hébergement peu fiable à ce jour et encore en évolution.

⁹ Il s'agit du fichier TS1.

LE DALO ET LE DAHO, DE QUOI PARLE-T-ON ?

Le 5 mars 2007, la loi « instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale » est promulgué : elle rend le droit au logement opposable. Pour les ménages dont la demande ancienne de logement social n'a pas été satisfaite, elle **institue des possibilités de recours administratifs** devant la Commission de médiation, puis éventuellement de **recours contentieux** devant le Tribunal Administratif afin de **rendre effectif ce droit**. Elle permet de reconnaître la **priorité et l'urgence de la demande**, et d'y répondre en mobilisant notamment le contingent préfectoral (parc social géré par les services de l'Etat). Le droit au logement, déjà inscrit dans la loi, passe ainsi d'une affirmation de principe¹⁰ à une **obligation de résultat pour l'Etat**. En cela, il se distingue des filières de priorisation qui fixent quant à elles une obligation de moyens.

A ce droit au logement vient s'ajouter le **droit à l'hébergement opposable (DAHO)**.

Le droit au logement opposable (DALO) est destiné aux **personnes ayant enregistré une demande de logement social** et qui sont dans l'une des situations suivantes :

- **Dépourvues** de logement ;
- **Menacées d'expulsion** sans relogement ;
- En **hébergement social ou en logement de transition** ;
- **Logées dans des locaux impropres** à l'habitation, **insalubres ou dangereux** ;
- **Logées dans des locaux manifestement sur-occupés** (sous réserve que le ménage comporte au moins un enfant mineur ou une personne handicapée) ;
- **Logées dans un logement non décent** (sous réserve que le ménage comporte au moins un enfant mineur ou une personne handicapée) ;
- **Dans l'attente d'un logement social** sans avoir reçu d'offre adaptée dans un délai fixé par le préfet (« délai anormalement long¹¹ »)¹² ;
- Le **caractère prioritaire** à être relogées **des personnes en situation de handicap** a également été reconnu depuis la **loi du 21 février 2022, dite loi « 3DS3 »**, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale¹³.

¹⁰ Cf Loi du 5 juillet 1989 et Loi du 31 mai 1990.

¹¹ En Isère, l'arrêté préfectoral de 2007, encore en vigueur aujourd'hui, définit les délais anormalement longs ainsi : « Le délai anormalement long, défini à l'article L441-1-4 du CCH, est fixé comme suit :

- 25 mois dans les zones de marché les plus tendues : agglomération grenobloise (unité urbaine INSEE), communauté d'agglomération du Pays Viennois (CAPV), communauté d'agglomération du Pays Voironnais (CAPV), communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI), communauté de communes du Moyen Grésivaudan (COSI).

- 13 mois dans les autres communes du département. »

Source : Préfecture de l'Isère, Arrêté n°2007-11476, disponible en ligne sur :

<https://www.isere.gouv.fr/content/download/4378/29741/file/3-%20Arr%C3%AAt%C3%A9%20pr%C3%A9fectoral.pdf> (vu le 28/02/2023).

¹² Association DALO, *Guide pratique de l'accompagnement DALO*, disponible en ligne sur :

https://droitaulogementopposable.org/IMG/pdf/guide_DALO_-_numeerique-2.pdf (vu le 28/02/2023).

¹³ Vie Publique, « Droit au logement opposable : quelle mise en place du DALO pour les personnes en situation de handicap ? », disponible en ligne sur : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/286685-DALO-quel-logement-pour-les-personnes-en-situation-de-handicap> (vu le 28/02/2023).

Pour faire valoir leur droit au logement opposable, les ménages doivent formuler un recours administratif devant la Commission de Médiation (aussi appelée « Comed »). En Isère, le Bureau pour l'Accès au Logement des personnes Défavorisées (Bald) a 3 mois pour instruire ce recours et le présenter à la CoMed pour qu'elle statue sur la priorisation ou non du ménage, puis le Préfet a 6 mois pour reloger la personne si sa demande est reconnue prioritaire et urgente au titre d'une des situations de mal-logement citées plus haut. Ce relogement s'effectue initialement sur le contingent de logements sociaux à disposition du préfet (contingent préfectoral), mais depuis la loi Egalité et Citoyenneté de 2017, ce sont **tous les réservataires de logements sociaux qui sont tenus de mobiliser 25 % de leur contingent au relogement des ménages prioritaires.**

Le **recours peut être rejeté** si le requérant est « en capacité d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir par ses propres moyens (notamment sur le parc privé) ; qu'il ne remplit pas les conditions de séjour ; qu'il ne remplit pas les conditions d'accès au logement social ; qu'il n'a pas effectué de démarches préalables ou qu'il ne nécessite pas un relogement en urgence »¹⁴.

A l'issue du traitement qui est fait de sa demande, le requérant au DALO peut formuler auprès du Tribunal administratif un « recours pour excès de pouvoir » s'il souhaite contester la décision qui a été prise par la CoMed, et un « recours en injonction » lorsqu'aucune offre de logement adapté à ses besoins ne lui a été faite dans les délais impartis.

Le droit à l'hébergement opposable (DAHO) se distingue du DALO en portant sur **l'accès à l'hébergement d'urgence ou d'insertion** (et non sur l'accès au logement). Il se distingue également par des délais de traitement plus rapides (la Commission de médiation dispose de 6 semaines pour statuer sur le recours, puis le préfet a 6 semaines pour proposer un hébergement) et par des critères plus ouverts. **Contrairement au DALO**, un recours DAHO **peut être mobilisé par toute personne**, indépendamment de sa situation administrative **à condition d'avoir fait au moins un appel récent au 115**. Cependant, une personne sans droit au séjour pourra seulement prétendre à un hébergement d'urgence¹⁵. Plus précisément, le DAHO se destine aux ménages « **à la rue, en habitat de fortune, en hébergement chez des tiers** » ou à ceux qui sont accueillis « **par le dispositif d'accueil sans respect de son intimité** (dortoirs) ou **sans pérennité** (hébergement de nuit ou limité à quelques jours, expulsion d'un CADA ou fermeture d'un centre hivernal sans proposition d'un nouvel hébergement) ». ¹⁶

Les moyens de recours sont les mêmes que ceux du DALO (un recours administratif d'abord, puis éventuellement contentieux).

Contrairement au DALO, le **préfet ne dispose pas de contingent** à mobiliser pour accueillir les ménages priorités au titre du DAHO. Il **désigne au SIAO** la priorité DAHO des demandeurs et le délai

¹⁴ Association DALO, *Guide pratique de l'accompagnement DALO*, disponible en ligne sur : https://droitaulogementopposable.org/IMG/pdf/guide_DALO_-_numeerique-2.pdf (vu le 28/02/2023).

¹⁵ Ce droit disparaît avec la loi « Asile Immigration » votée le 19 décembre 2019.

¹⁶ *Ibid.*

dont il dispose pour leur proposer une place d'hébergement. Si ce délai n'est pas respecté, le préfet peut se substituer au SIAO et attribuer lui-même une place aux ménages.

Composition et fonctionnement de la Commission de médiation

La composition de la Commission de médiation est prévue dans l'article R441-13 du Code de la Construction et de l'Habitation. La CoMed s'appuie sur plusieurs collèges, qui se réunissent sous l'autorité d'un président :

- Un collège composé de trois **représentants des services déconcentrés de l'Etat** dans le département (et non plus des personnes physiques nommées en leur nom propre) – et ce depuis la loi Egalité et Citoyenneté de 2017 ;
- Un collège composé de trois représentants des **collectivités territoriales** (dont : département, communes, intercommunalités) ;
- Un collège composé d'un représentant des **bailleurs sociaux**, d'un représentant des organismes intervenant pour le logement des personnes défavorisées dans le **parc privé** et d'un représentant des **structures d'hébergement, logements de transition, logements-foyers ou résidences hôtelières à vocation sociale** ;
- Un collège composé d'un représentant des **associations de locataires** et de deux représentants des associations d'insertion ou de logement des personnes défavorisées ;
- Un collège composé de deux représentants des **associations de défense des personnes en situation d'exclusion** et d'un représentant désigné par les instances de concertation mentionnées à l'article L. 115-2-1 du Code de l'action sociale et des familles ;
- Une **personnalité qualifiée** qui assure la **présidence**.

En Isère, les décisions sont prises à la **majorité simple**. En cas d'égalité, le vote du président est prépondérant. De plus, « l'instruction des demandes peut être faite par un service de l'Etat ou par un organisme extérieur mandaté à cet effet. Le secrétariat est assuré par un service de l'Etat »¹⁷ (en l'occurrence le Bald en Isère).

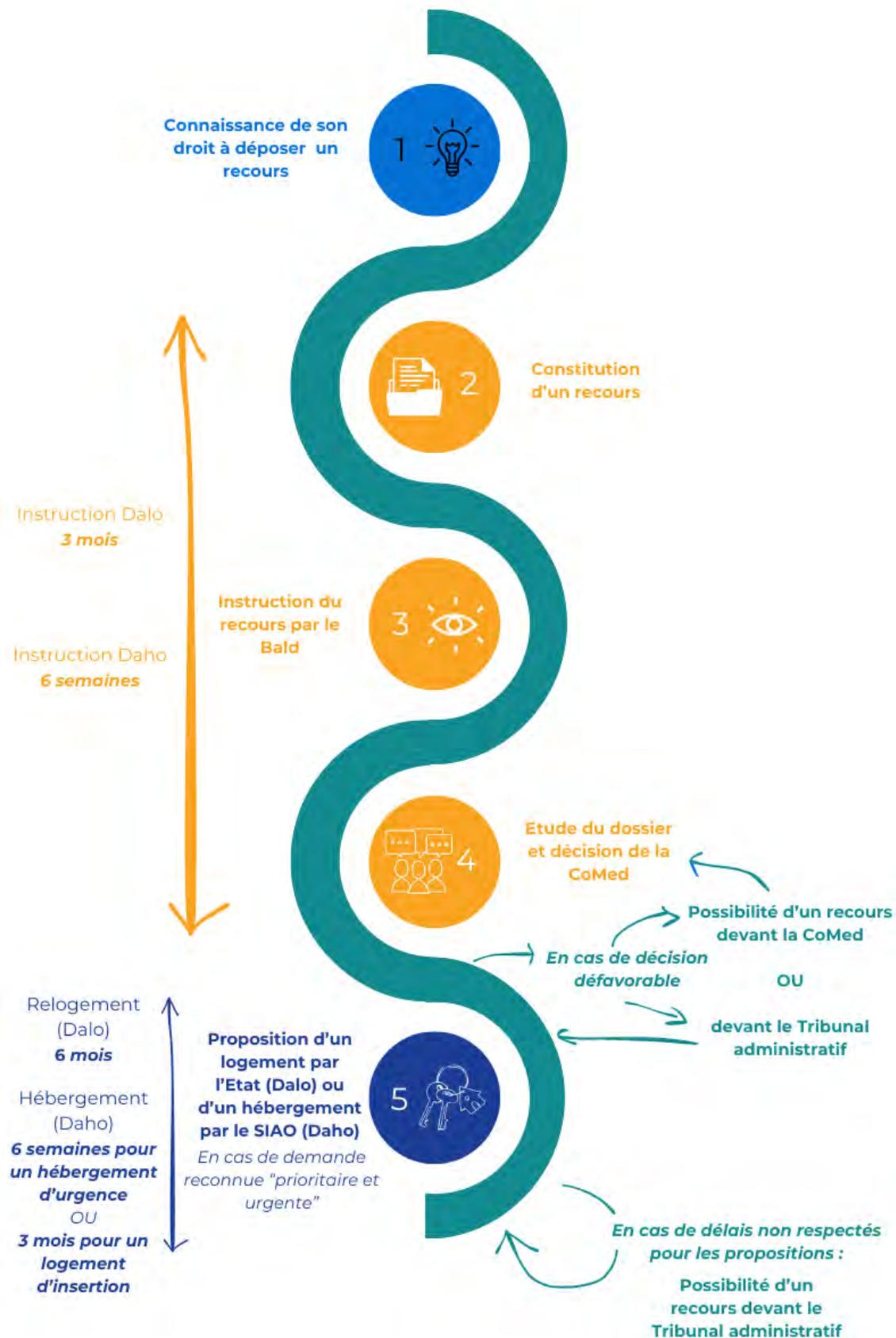
En 2023, plusieurs membres du Comité de suivi de l'Isère avaient co-signé un recours gracieux contre l'arrêté préfectoral de juin 2023 fixant la composition de la CoMed iséroise, en raison de la non-représentation, au sein de cette CoMed, des personnes accueillies ou accompagnées (collège 5) : un **nouvel arrêté daté de septembre 2024**¹⁸ prend en compte cette alerte et nomme un titulaire et trois suppléants pour la **représentation des personnes concernées**. Cet arrêté est particulièrement important car il permet enfin un accès au droit et à la représentation prévue par la loi DALO de 2007, **resté sans application pendant dix-sept ans**.

Cependant, l'alerte du Comité de suivi concernant le fait que certains collèges prévoient jusqu'à quatre suppléants par membre titulaire, quand d'autres n'en ont qu'un seul, provoquant une rupture manifeste d'égalité entre les membres, est toujours d'actualité.

¹⁷ Association DALO, *Guide pratique de l'accompagnement DAHO*, disponible en ligne sur : https://assoDALO.org/IMG/pdf/guide_DAHO_-_numeerique.pdf (vu le 28/02/2023).

¹⁸ Voir annexe 1.

SCHÉMATISATION DU PARCOURS D'UN REQUÉRANT



Le rôle des initiatives locales dans la mise en œuvre du DALO et du DAHO en Isère

L'accompagnement des ménages souhaitant faire valoir leur droit au logement opposable est **primordial et essentiel** étant donné la complexité et les exigences des démarches administratives et juridiques qui conditionnent le recours à ce droit. Il peut en effet s'avérer difficile pour des requérants qui, parfois, maîtrisent mal les langages et temporalités administratifs et juridiques de remplir un formulaire long de 7 pages, d'y joindre de nombreuses pièces justificatives (éventuellement d'en ajouter dans des délais impartis lorsqu'une pièce est manquante ou que la CoMed souhaite disposer d'avantage d'éléments pour prendre sa décision¹⁹), voire de faire appel à un avocat pour saisir le tribunal administratif. Tous les requérants n'étant pas également armés pour réaliser ces démarches, **l'accompagnement dont ils peuvent bénéficier constitue un élément clé de l'effectivité de leur droit au logement.**

Les activités des permanences DALO-DAHO de l'association Un Toit Pour Tous

La permanence d'Un toit pour tous a été mise en place pour **informer les ménages** qui souhaitent déposer un recours DALO ou DAHO sur leurs droits et les **accompagner dans la constitution de leur dossier**. Les bénévoles qui animent cette permanence peuvent également conseiller les ménages sur d'autres démarches et les réorienter, si besoin, vers un interlocuteur plus adapté (vers l'Equipe Juridique Mobile en cas de recours contentieux par exemple).

Avec **329 ménages reçus à l'occasion de 52 permanences pendant l'année 2023**, la fréquentation dépasse celle de l'année précédente (224 ménages reçus en 2022) et atteint un niveau bien supérieur à celui d'avant la crise sanitaire (233 ménages reçus en 2019). En tout, ce sont **266 recours qui ont été constitués** : 89 DALO et 170 DAHO. 7 ménages ont constitué à la fois un recours DALO et un recours DAHO. 63 ménages n'ont pas constitué de recours mais ont pu être renseignés et éventuellement réorientés vers d'autres acteurs. La permanence a ainsi participé à la constitution de 22 % des recours reçus par la CoMed en 2023 (11 % des recours DALO, 41 % des recours DAHO).

Les activités de l'Equipe Juridique Mobile (EJM)

L'EJM a pour objectifs de contribuer à rendre effectifs le DALO et le DAHO pour tous en activant plusieurs leviers :

- **En informant, mobilisant les acteurs associatifs et institutionnels** sur le DALO/DAHO, et en formant à la constitution de recours DALO et DAHO ;
- En assurant une **fonction ressource et conseil** auprès de ces mêmes acteurs ;

¹⁹ Pour plus de détails sur les pratiques de la CoMed en Isère : cf Comité de suivi de l'Isère, *La mise en œuvre du DALO et du DAHO en 2021 en Isère – Rapport 2022*, Volet 2 : « Bénéficiaire du DALO/DAHO, un parcours du combattant pour les requérants », pp. 30-35, février 2023, disponible en ligne sur : https://www.untoitpourtous.org/wp-content/uploads/2023/10/Cahier_DALO_2022-vf-1.pdf (vu le 08/01/2024).

- **En allant à la rencontre des publics concernés** pour les informer de leurs droits, en complémentarité avec les dispositifs d'aller-vers existants ;
- En accompagnant les **procédures juridiques contentieuses** :
 - En cas de décision défavorable de la Commission de médiation ou en l'absence de réponse ;
 - En l'absence de proposition de logement ou d'hébergement adaptée dans les délais impartis.

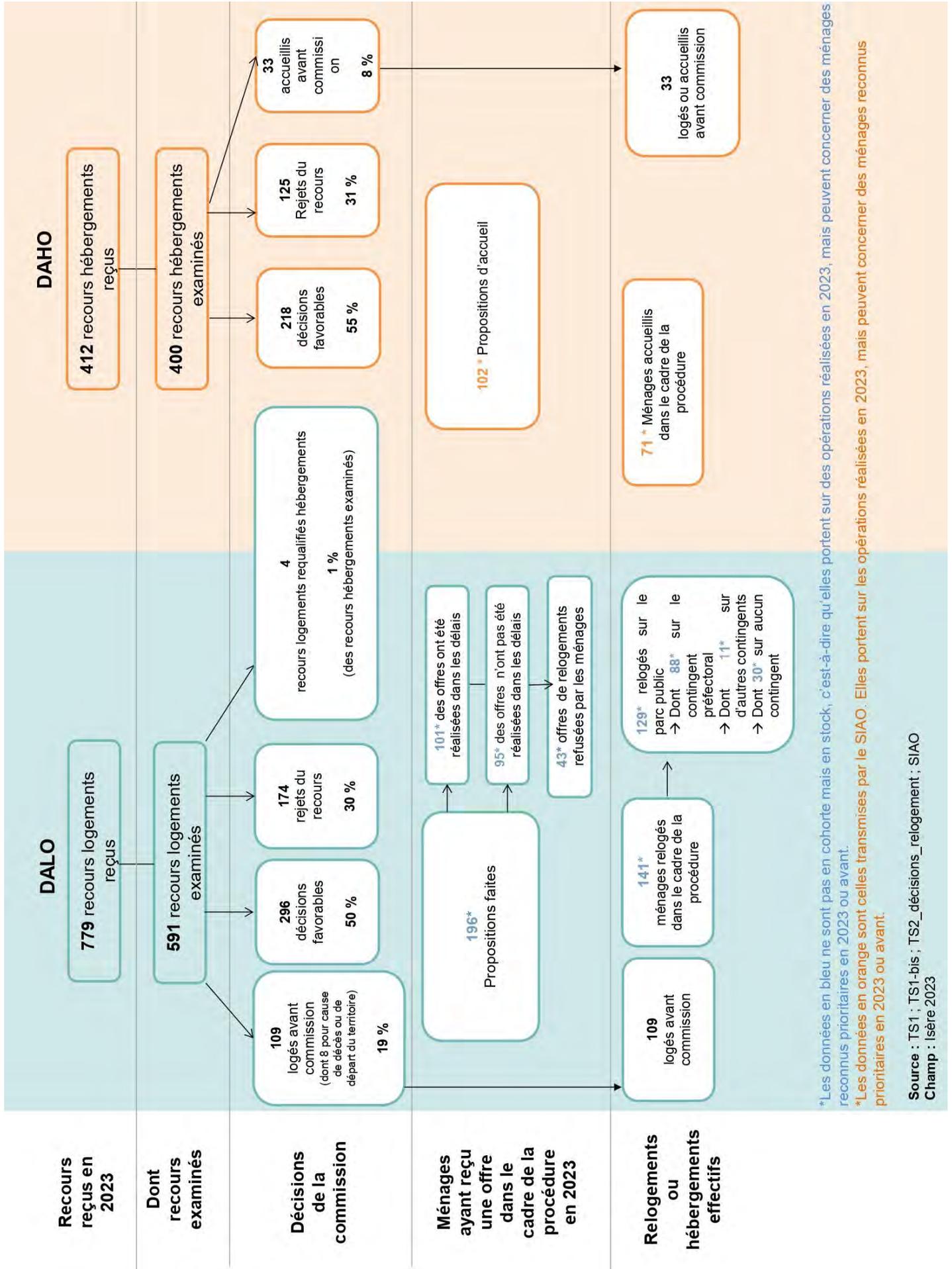
Les chiffres clés du DALO et du DAHO en Isère

Période 2008-2023	Moyenne annuelle 2008-2023	2023 ²⁰
Recours reçus		
16 502 3 672 DAHO 12 830 DALO	1031 230 DAHO 802 DALO	1 191 412 DAHO 779 DALO
Recours examinés par la CoMed		
16 221 3 639 DAHO 12 582 DALO	1014 227 DAHO 786 DALO	991 400 DAHO 591 DALO
Décisions favorables		
6 639 1 597 DAHO 5 042 DALO	415 100 DAHO 315 DALO	514 218 DAHO 296 DALO
% de recours examinés ayant obtenu une décision favorable		
40,9 % 43,9 % DAHO 40,1 % DALO		51,9 % 54,5 % DAHO 50,1 % DALO
Recours DALO réorientés DAHO		
253	16	4
Relogements/hébergements suite à une offre		
3 265 480 DAHO 2 785 DALO	204 30 DAHO 174 DALO	121 71 DAHO 50 DALO
% de ménages ayant reçu une décision favorable relogés ou hébergés		
26 % DAHO 55,2 % DALO		32 % DAHO 16,9 % DALO

Source : HCLPD - TS1Bis Logement et Hébergement (cohorte) – Traitement OHL, et SIAO (pour les données d'hébergement)

Champ : Isère 2008-2023

²⁰ L'ensemble des données 2023 sont ici données en cohorte (ce qui n'est pas le cas pour l'ensemble du rapport, où l'on privilégie plutôt les données en stock pour les relogements effectués en 2023).



*Les données en bleu ne sont pas en cohorte mais en stock, c'est-à-dire qu'elles portent sur des opérations réalisées en 2023, mais peuvent concerner des ménages reconnus prioritaires en 2023 ou avant.

*Les données en orange sont celles transmises par le SIAO. Elles portent sur les opérations réalisées en 2023, mais peuvent concerner des ménages reconnus prioritaires en 2023 ou avant.

Source : TS1 ; TS1-bis ; TS2_décisions_relogement ; SIAO
 Champ : Isère 2023

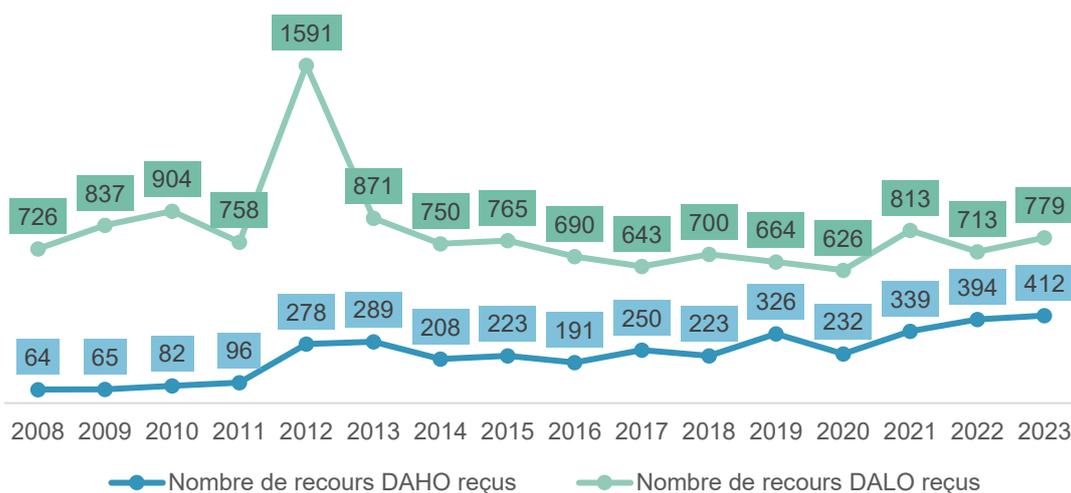
PARTIE 1

BILAN 2023 : QUELLE APPLICATION DU DALO ET DU DAHO EN ISERE ?

1. La confirmation d'une pente ascendante pour les dépôts de recours DALO et DAHO, qui se maintiennent à haut niveau

Des recours plus nombreux en 2023 par rapport à 2022

Evolution des recours reçus en Isère (effectifs)



Source : HCLPD - TS1Bis Logement et Hébergement (cohorte) – Traitement OHL
Champ : Isère 2008-2023

Le nombre de recours total, DAHO et DALO confondus, reçus en Isère est en augmentation en 2023, avec une hausse globale de 8 % par rapport à l'année précédente.

Le nombre de recours **DALO déposés reste remarquablement stable depuis 2008**, malgré des pics de croissance exceptionnels en 2012 (1591 recours déposés) et plus récemment en 2021 (813 recours déposés). Cependant, il a pu s'agir, en 2021, d'un rattrapage des recours qui n'avaient pas pu être déposés pendant la crise sanitaire, compte tenu des obstacles conjoncturels qui se sont ajoutés à un parcours déjà semé d'embûches initialement pour les requérants²¹. Au niveau national comme régional, le nombre de recours DALO déposés augmente entre 2022 et 2023 -respectivement de 4,2 % et 17,8 %.

Les recours déposés pour un DAHO poursuivent, eux, leur croissance entamée depuis 2018 (si l'on excepte l'année particulière de 2020), avec une augmentation de 4,6 % de leur nombre en 2023 par rapport à 2022. Cette évolution constante va de pair

²¹ Cf Comité de suivi de l'Isère, *La mise en œuvre du DALO et du DAHO en 2021 en Isère – Rapport 2022*, Volet 2 : « Bénéficiaire du DALO/DAHO, un parcours du combattant pour les requérants », pp. 30-35, février 2023, disponible en ligne sur : https://www.untoutpourvous.org/wp-content/uploads/2023/10/Cahier_DALO_2022-vf-1.pdf (vu le 08/01/2024).

avec une période d'inflation propice à la fragilisation de personnes qui se trouvaient déjà en grande difficulté avant cela, particulièrement vis-à-vis de leurs conditions d'habiter. Elle reflète la tendance nationale, qui témoigne d'une forte augmentation du nombre de recours DAHO déposés entre 2022 et 2023, qui passent de 7 211 à 8 340, soit une augmentation de 15,7 %. Cette tendance est encore plus visible au niveau régional, avec une augmentation de 25 % des recours déposés pour un DAHO entre 2022 et 2023.

Un non-recours qui reste probablement encore important

Malgré cette hausse du nombre des recours déposés en Isère subsiste un phénomène de non-recours au DALO et au DAHO, qui reste conséquent et a augmenté depuis 2020. En 2023, on estime ainsi que **plus de 10 962 ménages²² auraient pu déposer un recours** devant la CoMed – contre 9 311 en 2022 et 8 814 en 2021. Cette estimation *a minima* suffit à rendre compte de l'ampleur du non-recours, proche des 90 % dans les deux cas (estimation à 89 % pour le DAHO et à 90 % pour le DALO) – taux qui reste cependant proche de celui de l'année précédente. Ces taux sont des estimations calculées par rapport à l'année précédente et restent donc à prendre avec précaution. Comme évoqué au début de ce premier volet, le phénomène de non-recours peut être souligné au même titre que la remarquable permanence des sollicitations aux recours, notamment DALO, entre 2008 et 2023 (802 par an en moyenne sur cette période).

2. Une évolution défavorable du nombre de priorisation DALO et DAHO malgré des taux de priorisations qui se maintiennent à un niveau plus élevé en Isère qu'à l'échelle nationale

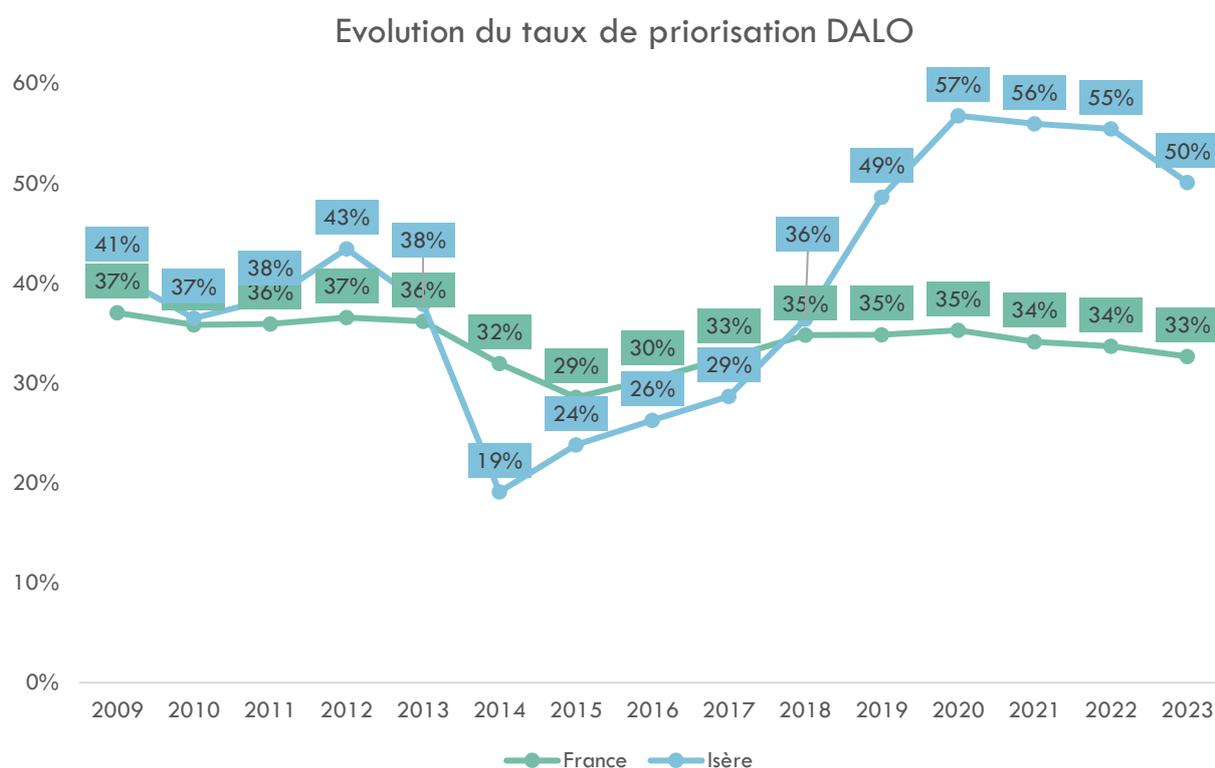
Une évolution défavorable des taux de priorisation des ménages ayant recouru au DALO ces dernières années

En Isère, le nombre de priorisations des ménages ayant recouru au DALO chute de 24,3 % entre 2022 et 2023, passant de 391 décisions favorables en 2022 à 296 en 2023, allant de pair avec la baisse des demandes examinées par la CoMed, qui passent de 705 à 591 sur la même période, soit une diminution de 16,2 % entre ces deux dates. Cette baisse apparaît d'autant plus importante compte tenu de la forte augmentation des taux de priorisation DALO depuis 2017 (29 % en 2017 et jusqu'à 57 % en 2020) qui sont en

²² Il s'agit d'une estimation basée sur le nombre de demandeurs au 115 qui n'ont pas été orientés sur une place en 2023 (environ 3 343) - pouvant à ce titre déposer un recours DAHO – et du nombre de ménages dont la demande de logement social date de plus de 2 ans sans recevoir d'attribution en 2023 (7 619) – qui donne à voir le nombre de demandeurs qui pourraient déposer un recours DALO pour délai anormalement long.

diminution depuis la crise du Covid en 2020. Pourtant, **le volume des requérants (nombre de recours déposés), lui, ne cesse d’augmenter...**

Au niveau national, le taux de priorisations²³ DALO ne diminue que d’1 point de 2022 à 2023, quand dans le même temps il diminue de 5 points en Isère. Ce dernier reste pour autant supérieur au taux national (50 % en Isère contre 33 % à l’échelle nationale). Ce taux ne prend pas en compte les 109 ménages qui se sont vu attribuer un logement avant leur passage en CoMed en 2023 (ce qui représente tout de même 18,4 % des recours au DALO examinés).



Source : HCLPD - TS1 bis Logement (cohorte) – Traitement OHL

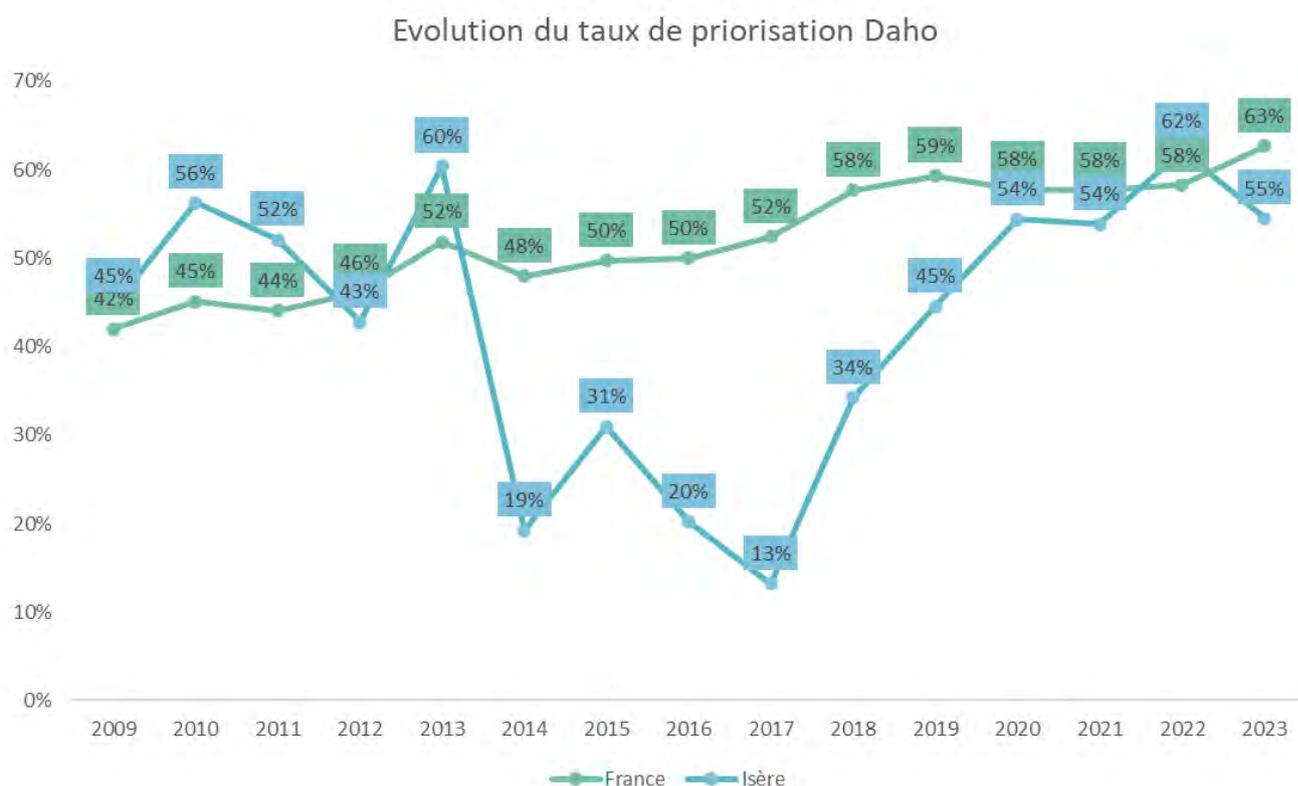
Champ : France, Rhône-Alpes, Isère - 2009-2023

Une évolution défavorable des ménages reconnus prioritaires DAHO ces dernières années et un taux de priorisations DAHO isérois qui repasse en dessous du taux national en 2023

En Isère, **le nombre de priorisations des ménages ayant recouru au DAHO baisse de 9,9 % entre 2022 et 2023**, passant de 242 décisions favorables en 2022 à 218 en 2023, alors que le nombre de demande examinées par la CoMed augmente quant à lui légèrement (+2,6 %).

²³ Voir Annexe 2 : « Mode de calcul des indicateurs ».

Avec 400 demandes examinées pour 218 décisions favorables, le taux de priorisations DAHO s'établit à 54,5 % en Isère en 2023, repassant donc en dessous du taux national (62,7 %), contrairement à l'année 2022, qui avait été marquée par un taux isérois supérieur au national pour la première fois depuis 2013. Il s'agit bien d'une **vraie rupture du taux de priorisation DAHO en 2023, qui n'avait cessé de croître depuis 2017** (13 % en 2017, puis 34 % en 2018 et jusqu'à 62 % en 2022).



Source : HCLPD - TS1 bis Hébergement (cohorte) – Traitement OHL

Champ : France, Rhône-Alpes, Isère - 2009-2023

Cette baisse du nombre des décisions favorables DAHO **s'explique en partie par** le fait que de nombreux refus de priorisation sont encore motivés, en CoMed, par le critère dit **des « conditions d'insertion insuffisantes »**²⁴, et ce malgré la loi qui n'en prévoit aucun : en raison de l'inconditionnalité de l'accueil, le seul critère prévu par la loi pour déposer un recours DAHO recevable est d'avoir déjà formulé une demande d'hébergement d'urgence au 115²⁵.

« La commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune

²⁴ Comité de suivi de l'Isère, *La mise en œuvre du DALO et du DAHO en 2022 en Isère – Rapport 2023*, Volet 2 : « Le DAHO, un droit véritablement inconditionnel ? » disponible en ligne sur : [Cahier Dalo 2023 v4.pdf](#)

²⁵ Attention cependant, la loi « Asile Immigration » votée le 19 décembre 2023 complexifie et restreint l'accès à l'hébergement d'urgence.

proposition adaptée en réponse à sa demande. **Si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement.** La commission de médiation transmet au représentant de l'Etat dans le département ou, en Ile-de-France, au représentant de l'Etat dans la région la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu un tel accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et précise, le cas échéant, les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social nécessaires »²⁶ **Code de la Construction et de l'Habitation, Article L441-2-3**

Ce sujet continue à faire débat malgré le fait que les membres de la CoMed aient bénéficié d'une formation dispensée par la DHUP (Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages), l'Association DALO et le HCLPD, à l'occasion de laquelle il a été rappelé que **les « conditions d'insertion » des requérants ne constituent pas un motif de refus des recours DAHO.**

A cela vient s'ajouter le **manque criant de places d'hébergement sur le territoire isérois**, notamment au sein de Grenoble Alpes Métropole, qui représente un frein non négligeable à l'application effective du DAHO²⁷.

3. Des relogements dans le cadre du DALO et des hébergements dans le cadre du DAHO encore peu effectifs

Des taux d'hébergement et de relogement qui restent faibles

Peu d'offres d'hébergement faites aux ménages reconnus prioritaires DAHO en 2023

Des incohérences entre les données renseignées par le Bald et remontées à l'échelle nationale par le HCLPD et celles, locales, remontées par le SIAO de l'Isère, **concernant le nombre de ménages DAHO hébergés, perdurent. En 2023, l'écart persiste : alors que les données du Bald indiquent 0 ménage hébergé à la suite d'une proposition, le SIAO compte 71 ménages hébergés. Nous analysons ici les données transmises par le SIAO concernant le nombre de personnes hébergées uniquement (71). En effet, le SIAO nous a transmis un total de 297 ménages concernés par le DAHO, dont 102 ont reçu**

²⁶ Légifrance, Code de la construction et de l'habitation – Section 1 : Conditions d'attribution des logements et plafonds de ressources (Article L441-2-3), disponible en ligne sur : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041586742/ (vu le 28/02/2023).

²⁷ Comité de suivi de l'Isère, *La mise en œuvre du DALO et du DAHO en 2022 en Isère – Rapport 2023*, Volet 2 : « Le DAHO, un droit véritablement inconditionnel ? » disponible en ligne sur : [Cahier_Dalo_2023_v4.pdf](#)

une proposition d'hébergement ou de logement. Sur ces 102 propositions, 71 ménages ont été hébergés ou logés, 3 ménages ont été refusés par les structures, 1 demande a été annulée et 23 ménages ont refusé la proposition qui leur était faite.

En 2023, ce sont 218 ménages qui ont été reconnus prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable par la CoMed. Cependant, une **incertitude sur les données remontées persiste** : selon les données du HCLPD (à prendre avec précaution), aucun ménage n'a pu bénéficier d'une proposition d'offre d'accueil d'hébergement à la suite de la CoMed ; le SIAO, lui, fait remonter 71 ménages prioritaires DAHO hébergés en 2023, soit 31% des ménages reconnus prioritaires au titre du DAHO.

A en croire ces chiffres, l'effectivité de la loi resterait donc partielle en 2023 (voire inexistante d'après les données du HCLPD).

Si les résultats issus des données transmises par le HCLPD sont sans doute dus en partie à des défaillances dans l'enregistrement et la consolidation des données, l'ensemble doit de toute façon nous pousser à nous interroger profondément sur les causes d'un hébergement qui reste sous-dimensionné. **Ces mauvais chiffres s'expliquent en partie par la forte tension qui existe entre la demande et l'offre en places d'hébergement sur le territoire** : en 2023, on comptait ainsi **6,4 demandes au 115 pour 1 orientation** tout segment en Isère²⁸. Cette tension se couple à une **structuration de l'offre qui n'est pas adaptée** aux besoins des publics, avec une majorité de places d'hébergement destinées aux familles d'un côté, et une majorité de personnes seules bénéficiant du DAHO de l'autre.

Sur les décisions prises en 2023, 33 recours DAHO ont été classés « sans objet : solution trouvée avant commission » par la Commission de Médiation. Mais contrairement à ce que laisse entendre l'intitulé de cette catégorie, il s'agirait de requérants, certes hébergés, mais sollicitant leur droit à l'hébergement opposable en raison de la fin prochaine de leur prise en charge et/ou de menaces d'expulsion dont ils faisaient l'objet. Loin d'avoir trouvé une solution avant la CoMed donc, ces ménages étaient en droit de bénéficier du DAHO, la loi précisant qu'il se destine également aux personnes accueillies sans pérennité.

Une baisse tendancielle des relogements effectifs en 2023

Point méthodologique : pour cette partie portant sur les relogements et leurs refus par les ménages, ce sont les données en stock (et non en cohorte) qui sont analysées pour

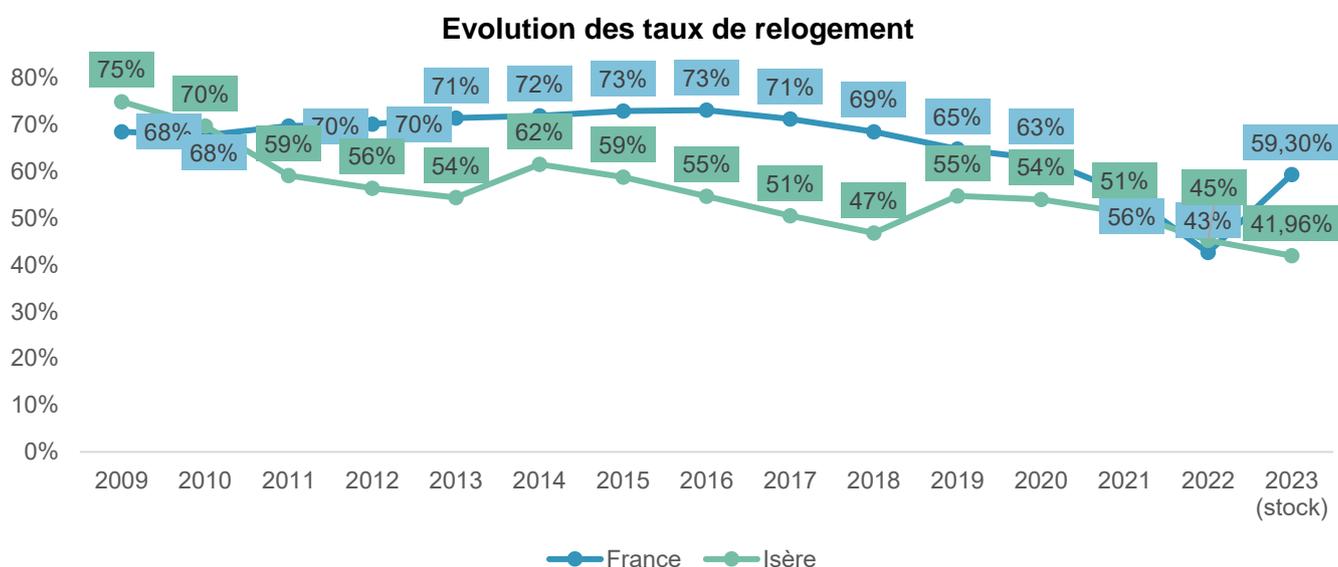
²⁸ Source : Observatoire du SIAO de l'Isère, Hébergement d'urgence, 2022. « orientation tout segment » comprenant les orientations vers l'accueil bénévole, l'accueil pérenne pour les femmes victimes de violences, et l'accueil pérenne tout public.

l'année 2023 mais en cohorte pour les années précédentes. La comparaison entre 2023 et les années précédentes est donc à prendre avec précaution.

Si les taux de relogement effectifs ont connu localement un regain en 2019, à partir de cette date et jusqu'en 2022, ils chutent progressivement pour passer en-dessous des 50 %.

Si l'année 2023 laisse présager nationalement une meilleure année, avec un bond des taux de relogements effectifs, la tendance n'est pas bonne localement : **les taux de relogement restent décevants en Isère, avec moins d'1 ménage sur 2 qui accède effectivement à un logement en bout de la procédure** – 141 ménages ont été logés en tout pour 336 décisions favorables.

En 2023, le taux isérois de relogement (41,9 %) reste bien en-deçà du taux national qui s'élève à 59,3 %, malgré une hausse continue sur les deux dernières années.

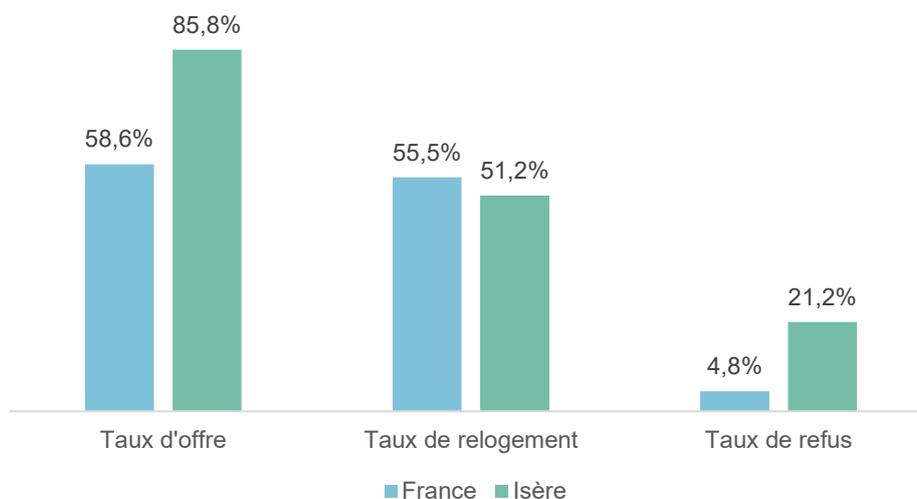


Source : HCLPD - TS1 bis Logement (cohorte) et TS1 (stock) pour 2023 – Traitement OHL

Champ : France, Rhône-Alpes, Isère - 2009-2023

Ce faible taux de relogement peut s'expliquer en partie par le nombre de refus des propositions de logement par les ménages. Parmi ceux ayant déposé un recours en 2021, puis fait l'objet d'une priorisation avant de se voir proposer un logement, **le taux de refus des logements proposés s'établit à 21,2 %**, donc bien supérieur au taux national (4,8 %).

Suites données aux ménages ayant bénéficié du DALO en 2021 (pourcentages)



Source : HCLPD - TS1bis Logement (cohorte) – Traitement OHL ²⁹

Champ : France, Rhône-Alpes, Isère – 2021

Le deuxième volet de ce rapport est spécifiquement dédié à ce phénomène de refus de logement dans le cadre d'une priorisation DALO en Isère. Ces refus peuvent trouver leur source dans plusieurs éléments explicatifs³⁰ :

- **Des refus directement liés aux caractéristiques du logement et à celles de son environnement.** Celles-ci apparaissent inadaptées aux besoins des ménages vis-à-vis, par exemple, de leur situation physique (handicap), de leur composition familiale, de leur implantation géographique ou de la sécurité attendue dans leur environnement.
- **Des refus indirectement liés au logement, dont les causes sous-jacentes n'apparaissent pas dans les dossiers.** A chaque prise de décision, les individus sont amenés à pratiquer un calcul « coûts-avantages » : devant une proposition de logement dans le cadre d'un parcours DALO, les personnes n'échappent pas à la règle et pèsent « le pour » et « le contre » que représente le fait d'accepter ou de refuser. Les raisons sous-jacentes qui peuvent alors être prises en compte dans ce calcul peuvent être les coûts supplémentaires induits par un potentiel déménagement, la temporalité de la proposition – qui tombe plus ou moins bien

²⁹ Attention ! Ces différents taux ne sont pas additionnables, car leurs dénominateurs ne sont pas communs. Pour plus de détails : cf « Annexe 2 : Mode de calcul des indicateurs ».

³⁰ Cf Volet 2 du Rapport : « Priorisation DALO et refus de logement : les enjeux d'un parcours du combattant. »

dans le parcours de vie du ménage –, et l’acceptation « par défaut » derrière laquelle se cache une impossibilité de refuser le logement, faute de mieux.

- **Des refus non intentionnels** : il s’agit d’une part des refus par non-réponse involontaire à une proposition, ou d’autre part lorsqu’une solution de logement a été trouvée hors recours DALO.

Si les refus des ménages n’expliquent sans doute qu’en petite partie le faible taux de relogements en Isère, un autre facteur peut y contribuer : il s’agit de la **non-harmonisation des pratiques entre bailleurs sociaux et Bald au moment des constitutions des dossiers administratifs et du « flou » qui entoure les responsabilités de chacun** à ce moment précis. L’attribution du logement peut donc être influencée par la présence ou non d’un travailleur social, qui accompagne le requérant dans des démarches souvent floues³¹.

Au-delà des offres de logement acceptées par les ménages, il convient également de prendre en compte les requérants qui ont pu trouver une solution de logement avant leur passage en CoMed (92 ménages parmi ceux dont le recours a été examiné en 2021, soit 11,4 %). En effet, selon plusieurs professionnels, le simple fait qu’un ménage dépose un recours DALO suffit parfois à accélérer le traitement de sa demande, même si nous ne sommes cependant pas en mesure d’identifier parmi ces accès ou maintiens au logement, ceux qui auraient été influencés par un dépôt de recours.

Un potentiel de logements disponibles et mobilisables suffisant, mais une gestion des contingents à améliorer

Depuis la loi Citoyenneté et Egalité de 2017, chaque réservataire (hors Etat) – collectivités territoriales, Action logement et bailleurs sociaux – est tenu d’attribuer 25 % de son contingent aux ménages bénéficiant du statut DALO, et à défaut, aux « autres » candidats prioritaires³². L’Etat, quant à lui, est tenu d’attribuer à ces publics 100 % de ses réservations, hors logements destinés aux salariés de la fonction publique³³. Cependant, ce changement de législation peine à se traduire dans les faits.

³¹ Cf Comité de suivi de l’Isère, *La mise en œuvre du DALO et du DAHO en 2021 en Isère – Rapport 2022*, Volet 2 : « Bénéficiaire du DALO/DAHO, un parcours du combattant pour les requérants », pp. 30-35, février 2023, disponible en ligne sur : https://www.untoutpourtous.org/wp-content/uploads/2023/10/Cahier_DALO_2022-vf-1.pdf (vu le 08/01/2024).

³² HCLPD, « Note relative à la mobilisation de l’offre de logements pour les personnes reconnues au titre du DALO et les publics prioritaires » du 10 mai 2020, disponible en ligne sur : https://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/note_mobilisation_offre_logements_pp_et_DALO_vd_1.pdf (vu le 28/02/2023). Cette note insiste notamment sur la « surpriorité » des ménages DALO : « les logements locatifs sociaux sont d’abord attribués aux ménages reconnus DALO et, à défaut, aux ménages prioritaires. »

³³ L’Etat est réservataire de 30 % des logements sociaux avec 25 % d’entre eux au moins destinés aux ménages prioritaires, et 5 % maximum destinés aux fonctionnaires en demande de logement social.

En Isère, 37 057 logements sont réservés aux ménages bénéficiaires du DALO et aux publics prioritaires, soit 39,3% des logements sociaux existants (au nombre de 94 296)³⁴. En flux, cela représente 3 068 logements disponibles³⁵ en 2023. Ainsi, pour apporter des solutions aux 336 bénéficiaires DALO à reloger la même année, seulement 10,9% de ce parc réservé est nécessaire. **Le parc des logements potentiellement disponibles et mobilisables pour loger les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO est donc largement suffisant.**

En 2023, 196 logements ont été proposés aux ménages bénéficiant du DALO (soit 6,4% des réservations devant se destiner à ce public), et 141 ont effectivement conduit à des relogements sur le parc social (soit 4,6% des réservations devant se destiner à ce public), auxquels il faudrait ajouter le relogement effectué dans le parc privé non conventionné – les autres logements proposés ont été soit refusés par les bénéficiaires DALO, soit attribués à d'autres ménages par les Caleol³⁶ des bailleurs.

L'effort de relogement des ménages reconnus prioritaires DALO se concentre encore en grande partie sur l'Etat, puisque plus de la moitié des ménages relogés dans le parc public après leur recours DALO (62,4 %) le sont sur le contingent préfectoral (88 relogements sur les 141 au total). **Le contingent préfectoral demeure donc le premier moyen de relogement des ménages attributaires d'un DALO.**

³⁴ Source : SDES, RPLS au 01/01/2022 (version décret).

³⁵ On applique le taux de rotation dans le parc social (9,59 % en 2022) – nombre d'attributions rapportées au nombre total de logements dans le parc – au nombre des logements du parc social théoriquement réservés aux ménages DALO.

³⁶ Commission d'Attribution des Logements et d'Examen de l'Occupation des Logements.

336 ménages reconnus Dalò en 2023 (données en stock - TS1)	Etat		Collectivités	Action Logement	Bailleurs (logements non réservés, autres contingents et contingents non renseignés)	Total
	<i>Nombre de logements sociaux existants en Isère (au 01/01/2023) = 94 296</i>					
Décomposition théorique des contingents entre les différents réservataires	5% maximum réservé aux agents civils et militaires de l'Etat	25% minimum affectés aux personnes prioritaires	20% maximum (des logements de chaque programme)	-	-	100%
Nombre de logements réservés (stock) (RPLS au 01/01/2023)	3 415	19 116	12 842	8 542	50 381	94 296
Obligation d'attribution aux ménages bénéficiant du DALO et aux ménages prioritaires sur les différents contingents *	0%	100%	25%			39,3%
Nombre de logements théoriquement réservés aux ménages bénéficiant du DALO, et aux ménages prioritaires (stock)		19 116	3 211	2 136	12 595	37 057
Taux de rotation moyen estimé (2023)	<i>Nombre de logements sociaux attribués en Isère en 2023 = 7 808 soit un taux de rotation de 8,28 % *</i>					
Nombre de logements mobilisables en flux pour les ménages bénéficiant du DALO et ménages prioritaires ATTENTION ! Il s'agit d'une estimation.**	3 068					
Nombre de logements mobilisés et proposés à des bénéficiaires Dalò en 2023 (données en stock) (HCLPD - TS1)	196 logements proposés (soit 6,4 % des logements disponibles prévus)					
Nombre réel de ménages DALO relogés en 2023 dans le parc public par contingent (en stock) (HCLPD - TS2)	-	88	-	10	43	141
Part des relogements Dalò effectués en 2023 sur les logements disponibles et réservés à ce public ATTENTION ! Il s'agit d'une estimation.	4,6%					

Source : RPLS (au 01/01/2023) ; SNE (au 31/12/2023) ; HCLPD - TS2 relogement (2023)
Champ : Isère 2023

* Le taux de rotation mesure la mobilité des ménages du parc social existant. Il est estimé en rapportant le nombre d'attributions (et donc d'emménagements) dans l'année à l'ensemble des logements existants.

** L'estimation est calculée en appliquant le taux de rotation moyen dans le parc social au nombre de logements théoriquement réservés aux ménages DALO.

Ces chiffres restent à prendre avec précaution car ils ne rendent que partiellement compte de la mobilisation des contingents. **Les estimations correspondent « à un calcul théorique, qui ne restitue pas la complexité des démarches de relogement, ni celle d'appariement entre les besoins des ménages DALO et les caractéristiques des logements disponibles »**³⁷. En effet, les données disponibles et présentées ici ne portent que sur les attributions acceptées par les Caleol et par les ménages. Or il aurait été préférable et sans doute plus « juste » d'analyser le nombre de logements par contingent

³⁷ Cour des Comptes, « Le droit au logement opposable, une priorité à restaurer », rapport public thématique, Janvier 2022, p. 56, disponible en ligne sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-01/20220126-droit-au-logement-opposable.pdf> (vu le 14/12/2023).

ayant fait l'objet d'une proposition aux ménages DALO, mais ces éléments ne sont pas renseignés et restent non disponibles.

4. Recours au tribunal

Les droits à l'hébergement et au logement opposables ont été créés avec deux objectifs : une visée individuelle et une visée collective. Dans une visée individuelle d'abord, car il s'agit de **doter d'outils juridiques les ménages en situation de privation de domicile ou de mal-logement** pour qu'ils puissent accéder rapidement à une mise à l'abri ou à un logement. Dans une visée collective ensuite, car il s'agit **d'inciter l'Etat, à travers des mesures coercitives, à améliorer sa politique d'accès au logement et à l'hébergement** afin que les ménages n'aient plus à saisir des voies de recours pour faire reconnaître leurs droits en la matière. Au-delà du travail réalisé en CoMed, l'effectivité de la mise en œuvre du DALO et du DAHO passe donc également par la saisie du Tribunal administratif.

Trois voies de recours auprès du Tribunal administratif s'ouvrent pour les personnes en fonction de leur situation :

- **Le recours pour excès de pouvoir**, pour contester un rejet de la CoMed ;
- **Le recours en injonction**, pour demander au juge d'ordonner au Préfet d'appliquer une décision favorable ;
- **Le recours indemnitaire**, pour obtenir une indemnisation lorsque le Préfet est défaillant.

Des contentieux devant le Tribunal administratif qui se poursuivent grâce à l'activité de l'EJM

En 2023, l'Equipe Juridique Mobile (EJM) a poursuivi son activité consistant à accompagner les personnes dans leurs démarches contentieuses pour :

- **Donner suite aux décisions défavorables de la CoMed** quand celles-ci sont juridiquement infondées ;
- **Faire exécuter les décisions favorables de la CoMed** lorsque celles-ci ne sont pas appliquées par le Préfet et que les personnes ne sont pas relogées ou hébergées.

5. Illustration de l'utilité sociale du DALO-DAHO – Chiffres-clés sur le profil des requérants

S'il n'est pas possible – et pas souhaitable – de dresser un profil-type du ménage requérant au DALO, certains traits permettent cependant d'en cerner davantage les grandes tendances. **Les profils des requérants au DALO-DAHO sont le reflet des catégories de ménages qui sont les plus en difficultés pour accéder et se maintenir dans un logement adapté à leurs besoins.** Les schémas ci-après tentent de décrire ce point.

Les personnes seules et familles monoparentales toujours majoritaires et surreprésentées (2023)

Les personnes seules représentent

53 % des recours DALO-DAHO déposés, soit 637 personnes

- 48 % des demandes de logement social (2023)
- 70 % des demandes au 115 (2021)
- 18 % des ménages isérois (Insee 2021)

Les familles monoparentales représentent

26 % des recours DALO-DAHO déposés, soit 311 ménages

- 23 % des demandes de logement social (2023)
- 14 % des demandes au 115 (2021)
- 11 % des ménages isérois (Insee 2021)
- 23 % des demandes de logement social

Une baisse des requérants de plus de 65 ans... ... Mais une augmentation des jeunes (2023)

Les personnes de plus de 65 ans représentent

7 % des recours DALO-DAHO déposés, soit 86 personnes (- 1 point par rapport à 2021)

- 12 % des demandes de logement social
- 19 % de la population iséroise (Insee 2021)

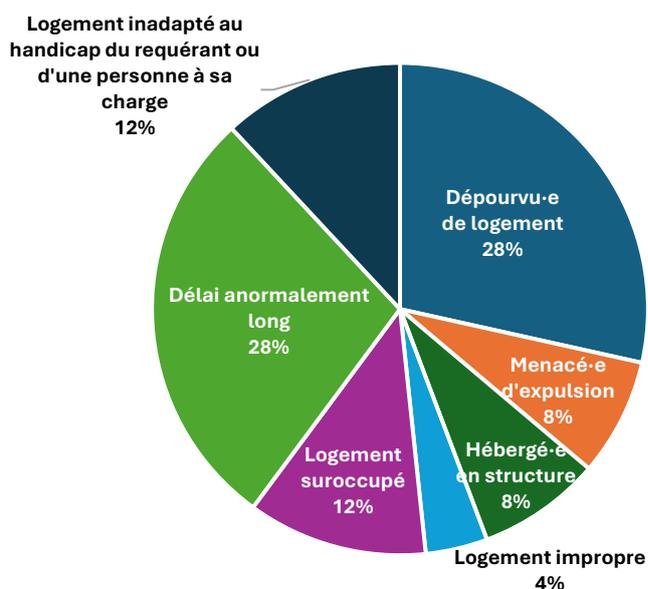
Les personnes de moins de 25 ans représentent

7 % des recours DALO-DAHO déposés, soit 78 personnes (+ 3 points par rapport à 2021)

- 11 % des demandes de logement social
- 9 % de la population iséroise (Insee 2021, 18-24 ans)

Près d'1/3 de requérants DALO (29 %) sont privés de logement personnel (2023)

Motifs invoqués par les requérants (plusieurs motifs possibles par recours) en pourcentage



Des ménages dépourvus de logement (à la rue, chez un tiers)

DALO Isère : **28 %** des motifs invoqués

DALO France : **28 %** des motifs invoqués

Des ménages qui attendent depuis longtemps

DALO Isère : **28 %** des motifs invoqués

DALO France : **18 %** des motifs invoqués

Demandeurs de logement social Isère (>2 ans) : **23 %**

Des ménages hébergés en structure

DALO Isère : **8 %** des motifs invoqués

DALO France : **12 %** des motifs invoqués

Demandeurs de logement social Isère : **5 %**

Source : HCLPD – TS4-TS5– Traitement OHL SNE (2023) -SIAO (2021) -INSEE (2021)

Champ : France, Rhône-Alpes, Isère –2023

PARTIE 2

REFUSER UN LOGEMENT DALO : DES MOTIFS ENTENDABLES PEU ENTENDUS

Introduction

Recourir à une **demande de priorisation DALO** (droit au logement opposable) ou DAHO (droit à l'hébergement opposable) conduit à effectuer des démarches longues et fastidieuses, de la constitution du dossier jusqu'à l'éventuel recours contentieux. Il s'agit d'un parcours du combattant pour les requérants, qui peuvent se retrouver découragés face à la complexité des démarches.

Il semble donc probable que les ménages recevant une proposition de logement dans le cadre de leur parcours DALO l'acceptent. Pourtant, **en 2021, ce sont 21,2 % des ménages reconnus prioritaires qui refusent une proposition de logement en Isère**, un taux bien supérieur au **taux national de 4,8 %**. Si le phénomène de refus DAHO existe et ne doit pas être sous-estimé³⁸, nous nous concentrons ici sur le refus DALO qui constitue le cœur de ce deuxième volet.

A la lumière de ces données, le Comité de suivi de l'Isère s'interroge sur plusieurs questions. **Quelles raisons poussent les ménages à refuser** un logement dans le contexte actuel ? **Comment ces choix s'opèrent-ils** et sous quels **motifs** ? **Être priorisé doit-il pour autant enlever la possibilité aux personnes de refuser un logement qui ne convient pas à leur demande** ? Ne serait-ce pas alors porter davantage un jugement sur le **caractère légitime ou non d'un refus** lorsqu'il y a une priorisation DALO ? Ces questionnements nécessitent de s'intéresser de plus près aux obstacles rencontrés au cours d'un parcours DALO et plus spécifiquement aux besoins des ménages, dans le but de **comprendre leur vécu et ainsi éclairer les motifs de refus**.

C'est dans ce cadre que ce rapport tente d'apporter des éléments de réponse. Celui-ci s'appuie à la fois sur le webinaire « 12-14 » « *Refuser un logement DALO : comprendre les raisons et impacts pour les ménages* »³⁹ (octobre 2024) et sur les échanges qu'il a pu susciter, ainsi que sur des entretiens menés directement avec des ménages concernés. Si ce rapport **cherche à aller au-delà des statistiques en s'inscrivant dans une démarche qualitative s'appuyant sur le vécu des prioritaires DALO** concernés, il ne reste qu'une accumulation de cas individuels. Une présentation complète de la méthodologie employée pour la rédaction de ce rapport est consultable en annexe⁴⁰.

³⁸ Comité de suivi de l'Isère, *La mise en œuvre du DALO et du DAHO en 2022 en Isère – Rapport 2023*, Volet 2 : « Le DAHO, un droit véritablement inconditionnel ? » à la page 38,39 et 42, disponible en ligne sur :

[Cahier DalO 2023 v4.pdf](#)

³⁹ Voir le replay et le support de présentation à l'adresse suivante : [Les 12/14 info débats | Un Toit Pour Tous](#)

⁴⁰ Voir [annexe 3](#)

1. La proposition d'un logement à la suite d'une priorisation DALO : dans quel cadre s'insère le refus ?

A. Un bilan quantitatif qui pose question...

En 2020, **17,4 % des ménages reconnus prioritaires DALO et qui se sont vu proposer un logement en Isère en 2020 refusent cette proposition (4,6 % national)**. Cette tendance **s'accroît en 2021**, avec un taux de refus des logements proposés s'établissant à **21,2 %** - soit 4 points de plus qu'en 2020 - pour un **taux national de 4,8 %**. Le taux de refus en Isère est **aussi plus élevé que celui de la région Auvergne Rhône-Alpes**, qui s'établit à 15 %. Ce fort taux de refus en Isère reste cependant assez proche de celui du département du Rhône (18 % en 2021) ou du Puy de Dôme (28,6 %) qui comptent des villes de taille et de population comparable (Lyon, Clermont-Ferrand, etc.). La différence avec le taux de refus national (4,8 % en 2021) pourrait s'expliquer par l'hétérogénéité des territoires, non visible à travers la moyenne. Cette dernière représente fortement des départements avec un taux proche de zéro comme proche de 30 % ou plus. S'ajoute à cela une absence de données disponibles sur les offres faites et refusées dans certains départements (Cantal et Haute-Loire par exemple).

Ces premiers constats sont à considérer à l'aune de la crise du logement en Isère : les files d'attente à l'entrée du parc social sont en constante augmentation, le stock de logements étant très faible par rapport à la demande et au *turn-over* au sein du parc. En 2023 en Isère, un peu plus de 37 000 demandes pour un logement social sont en cours, soit 21 % de plus que 5 ans plus tôt, tandis que les attributions s'amenuisent : moins de 8 900 en 2018 puis 7 800 en 2023. Le temps d'attente pour obtenir un logement social dans la métropole grenobloise est estimé à 1 an en moyenne. De plus, une baisse de 42 %⁴¹ de l'agrément de logements sociaux est observée en Isère par rapport à 4 ans auparavant (2019), ce qui ne permet pas d'assurer les logements sociaux de demain.

Cet état des lieux chiffrés et ces tendances à la hausse posent question : **quelles sont les raisons qui poussent les ménages prioritaires DALO à refuser une proposition de logement ?** Cette question est d'autant plus majeure que les ménages interrogés tout au long de cette étude évoquent dans leurs récits des parcours de logement lourds et complexes.

B. ...au regard du parcours du combattant que représente un parcours DALO...

A travers les regards et trajectoires des personnes rencontrées dans le cadre de ce rapport, il semble que les **demandes DALO partent de besoins ancrés dans leur**

⁴¹ Ministère en charge du logement – DGALN – DHUP – Infocentre SISAL – 2019-2023.

quotidien, souvent en parallèle de **parcours de vie et de logement difficiles, longs et fatigants**.

*« C'était vraiment un moment très difficile pour moi » (en évoquant son parcours DALO en simultané avec sa grossesse). **Madame Z.***

*« C'était un sacré chemin, je souhaite ça à personne. » **Madame X.***

La plupart des personnes que nous avons rencontrées font des demandes car elles sont dépourvues de logement à la suite d'une situation de séparation, ou car elles vivent dans un logement inadapté à leur handicap ou à celui d'une personne à leur charge.

A titre indicatif, plusieurs motifs de demande de priorisation DALO peuvent être mobilisés. Le Cerfa de recours amiable devant la commission départementale de médiation (CoMed) en vue d'une offre de logement⁴² les présente, à savoir :

- Être **dépourvu de logement**,
- Être **hébergé chez un particulier**,
- Être **menacé d'expulsion** sans relogement,
- Être **hébergé** de façon continue dans une ou des **structure(s) sociale(s) d'hébergement**,
- Être **logé(e) temporairement** dans un logement de transition (par exemple logement fourni par une association), un logement-foyer (résidence sociale, maison relais, pension de famille...) ou une résidence hôtelière à vocation sociale,
- Être **logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation** ou dans un logement qui est insalubre ou dangereux. Le Conseil d'Etat précise⁴³ que le caractère impropre à l'habitation, insalubre ou dangereux n'est pas seulement défini par les caractéristiques physiques du local occupé par le demandeur. La Haute juridiction considère qu'une situation d'insécurité portant atteinte au demandeur ou à sa famille permet également de faire valoir le droit à un logement opposable et de saisir la commission de médiation sans délai. Une des personnes interrogées dans le cadre de ce rapport correspond à ce type de motif :

*« Où je vivais, mon ex-mari était venu m'agresser. [...] Je suis restée chez mes parents. J'y allais juste pour vérifier le courrier, faire tourner les machines. Je me suis pas sentie en sécurité jusqu'à ce qu'on m'attribue le téléphone grand danger⁴⁴ et qu'il soit sous contrôle judiciaire. » **Madame W.***

⁴² https://www.adil38.org/fileadmin/Sites/Site_de_L_ADIL_38/dalo/cerfa_15036-01.pdf

⁴³ [DALO / L'insécurité dans le logement occupé / Nouveau critère DALO ? - ADIL 34](#)

⁴⁴ Ce dispositif spécial de téléprotection permet à une victime de violences conjugales d'alerter directement les autorités publiques en cas de danger grave. Il est attribué par le procureur de la

- Être une **personne en situation de handicap** ou avoir à sa charge une personne en situation de handicap ou un enfant mineur en ayant un logement non-décent ou sur-occupé. C'est notamment ce motif qui est donné par plusieurs ménages rencontrés pour les entretiens :

*« J'ai déménagé dans un logement tout neuf et une semaine après l'emménagement, l'ascenseur est tombé en rade à répétition. Et en janvier 2018 je me suis dit : « Je vais faire ma demande [DALO] » parce qu'en fait, il n'arrêtait pas de tomber en panne. [...] Je ne peux pas descendre. T'as des rendez-vous, puis tu peux pas rentrer (chez toi) : et t'appelles les pompiers le soir parce que (les entreprises d'ascenseur) ont un contrat jusqu'à 17h. Après, tu peux plus sortir chez toi, tu restes bloquée. » **Madame V.***

*« Là où on était il y avait trop de bruit [pour l'un des enfants présentant un trouble autistique] : c'était pas possible. Le stress, quand on est déjà mal dans l'appartement... Il y a tout un ensemble : le bruit, les voisins. La terrasse était complètement ouverte sur la route devant. Entre sa chambre et le stationnement des voitures, il y avait 3,5 m. Le bruit, ça le rendait encore plus malade. On était constamment en stress. » **Madame X.***

Dans une grande majorité des cas, les ménages finissent par se sentir perdus dans leur parcours logement, oubliant ou mélangeant les dates et les propositions de logement(s) : il est alors difficile de distinguer dans les discours ce qui relève d'une demande de logement social « classique » ou d'un dossier DALO. C'est notamment le cas d'une des personnes interrogées, qui annonce dès le début d'entretien qu'elle a souvent du mal à se rappeler de tout son parcours :

*« Alors je sais que l'équipe juridique mobile a une traçabilité, eux pourront peut-être vous donner approximativement les dates exactes, mais moi c'est tellement flou. » **Madame W.***

Ces parcours troubles et imprécis impactent grandement le pouvoir d'agir des ménages, comme en témoigne ce portrait de Madame W :

Madame W, une trajectoire aux multiples refus

Madame W est une femme célibataire et sans emploi, bénéficiaire de l'Allocation Journalière de Présence Parentale (AJPP). Madame W a été victime de violences conjugales infligées par son ex-mari, dont elle s'est séparée en 2016.

Madame W est maman de deux filles : l'une est scolarisée au collège et l'autre à l'école primaire, toutes les deux dans le même quartier. Sa première fille a été hospitalisée, et diagnostiquée comme ayant des troubles pédopsychiatriques à tendances suicidaires. Elle a aussi été victime de harcèlement scolaire avant de changer d'établissement.

De manière générale, le parcours DALO de Madame W reste assez flou : elle a du mal à détailler précisément son parcours dans le logement, notamment en raison d'une grande fatigue physique et mentale.

« Je sais que ça a été beaucoup d'attente et que ça a beaucoup tardé, mais quand est-ce que j'ai fait la demande DALO ? Je sais pas. [...] Je sais que j'ai eu des propositions de logements qui n'ont jamais donné suite, peut-être à partir de 2021. »

Madame W fait une première demande de logement social en 2017 à la suite de la séparation avec son ex-mari.

Un logement social lui est proposé à l'Ile Verte : Madame visite l'appartement. Ce dernier faisant face au cimetière, elle le refuse en raison des difficultés que cette localisation pourrait représenter pour sa fille, qui a des tendances suicidaires.

« Je rentre dans l'appartement, il est lumineux. Et je vois ma fille, elle arrivait plus à respirer une fois sur la terrasse, c'était impressionnant je vous assure. Super logement, mais malheureusement il était face au cimetière. Les tombes sont là, c'est la vue que vous avez. Ma fille avait un vécu violent : harcèlement. Voilà, je vous passe les détails, elle a été diagnostiquée suicidaire et du coup, le logement était vraiment face au cimetière. »

Madame W fait ensuite une demande de priorisation DALO en 2021 ayant pour motif une attente d'un logement social depuis un délai anormalement long, donc supérieur au délai fixé par arrêté préfectoral (23 mois en Isère).

En 2022, Madame W reçoit une première proposition après sa priorisation DALO, pour un logement situé dans le quartier Chambertin à Saint-Martin-d'Hères. Madame W visite le logement, mais apprend à cette occasion qu'il a subi une entrée par effraction

quelques jours auparavant. Cela provoque chez Madame W un sentiment de peur en raison de l'insécurité ressentie dans le quartier.

« Il y avait ma fille, le travailleur social et moi. Il me dit : « Je vous dis tout de suite, il y a eu une entrée par effraction [...]. » Et du coup on s'est regardées avec ma fille. Moi c'est pas du tout rassurant. C'est pas du tout ce que je recherche. »

Elle refuse donc la proposition de logement.

Madame W bénéficie alors de l'appui de l'Equipe Juridique Mobile (EJM) pour motiver au mieux ces deux refus.

Quelques temps plus tard, Madame W reçoit une nouvelle proposition dans l'immeuble de l'Ile Verte qui fait face au cimetière – l'immeuble dans lequel se trouvait déjà le premier logement refusé –, et décide de ne pas visiter l'appartement, sachant déjà qu'il ne conviendra pas aux besoins de sa fille.

« J'allais avoir une attribution de logement et quand je regarde l'adresse... ébahie (proposition de logement à l'Ile Verte)... Mais je doute que ce soit une coïncidence, j'arrive même pas à m'en remettre. Je vous dis que ça a été très éprouvant. »

Jusqu'en 2022, Madame W reçoit plusieurs propositions *via* un bailleur social : toutes échouent, mais pas nécessairement en raison d'un refus du ménage. Madame W évoque notamment un cafouillage dans le processus d'attribution.

« C'était pas le DALO, c'était le CCAS, j'avais fait la démarche seule. [...] Un jour elle m'appelle et me dit : « J'ai un logement qui pourrait vous intéresser. Allez rapidement voir et rappelez-moi cet après-midi parce qu'il faut que je me positionne. » [...] Je ne sais pas où est-ce qu'il y a eu un loupé, en tout cas il y a eu un gros loupé. Enfin, moi je suis allée visiter et je l'ai rappelée en lui disant oui : je m'étais renseignée pour le collègue, j'étais preneuse. Et elle a dit : « Pas de souci. » Et je n'ai pas de réponse. Je crois que j'en ai fait part à l'équipe juridique mobile. »

Dans tous les cas de figure, Madame W évoque l'existence d'une pression extérieure poussant à accepter les propositions qu'elle a ressentie au moment de donner ses réponses.

« J'avais quand même une ordonnance de protection, et vu que c'est – excusez-moi du terme – ou tu marches ou tu crèves, ils m'avaient proposé un logement et [...] je n'avais pas le droit de refuser. On avait cette pression. »

En avril 2023, une proposition de logement de type T3 (*via* le Plan d'action pour l'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées en Isère, le PALHDI) est faite à Madame W, dans le quartier des Eaux claires : elle accepte. Après avoir été accompagnées par des associations pour leur déménagement et leur entrée dans les lieux (état des lieux, transport et montage de meubles, etc.), Madame W et ses filles habitent dans ce logement depuis le mois de décembre 2023.

Madame W est aujourd'hui satisfaite de son logement : ses parents habitent aussi le quartier, et bien que Madame W dorme sur le canapé du salon, par manque de place, chacune de ses filles a sa chambre et dispose de son propre espace d'intimité.

2. Les motifs de refus vécus à l'aune des témoignages des personnes concernées

Les **résultats** de cette partie sont directement **tirés des vécus des six ménages rencontrés** en entretiens. Si leurs trajectoires sont toujours uniques, elles permettent cependant de tirer de premiers **éléments d'analyse quant aux raisons qui ont poussé les ménages à refuser** une proposition de logement.

A. La première proposition de logement DALO : un espoir vite refroidi

Les ménages interrogés lors des entretiens sont tous **prioritaires DALO** : il semble que, dès lors que la priorisation est donnée ou qu'une proposition de logement leur est faite, ceux-ci ont, au début, un vrai **regain d'espoir**.

« Ils m'ont dit que mon dossier était prioritaire sur tout Grenoble, avec la police machin [femme victime de violences conjugales], les soins : « [le bailleur] On va vous le donner, c'est une question de quelques jours. » Madame Y.

« Quand le bailleur a appelé [...] j'ai eu de l'espoir. » Madame Z.

Les **personnes racontent qu'elles se projettent** : certaines vont faire un tour dans le quartier du logement proposé avant même de l'avoir visité, certaines se renseignent sur les écoles, etc. Parfois, elles ont déjà même planifié en amont la logistique du déménagement.

« Je me voyais dedans, je me suis projetée » Madame W.

« Je n'ai pas beaucoup [de meubles] à déménager, donc ça va pas être compliqué : le jour où je déménage, j'éviterai de prendre l'ascenseur. [...] Et ça, j'y ai déjà pensé parce que j'ai dit : « Si tout le monde déménage et que l'ascenseur, à la fin, il tombe en panne parce qu'il n'est pas assez solide... » J'ai déjà pensé à ça. » Madame V.

Après s'être projeté, **les personnes rencontrées disent se heurter généralement à la désillusion** – voire à la colère – quand la proposition de logement qui leur est faite ne leur convient pas ou ne répond pas à leurs besoins.

« Quand j'ai su la priorisation, j'étais contente. Mais après, j'ai su que c'était Fontaine, et c'est tout retombé. » Madame Z.

« Ils m'ont demandé de choisir entre la peste et le choléra [son quartier actuel et le quartier proposé] : ça fait que j'ai refusé, j'en ai pleuré de rage. » Madame U.

Les ménages sont dans l'incompréhension du décalage entre leur demande et la proposition : celle-ci n'est pas en mesure de répondre à leurs besoins, parfois pourtant clairement identifiés au moment de leur demande de logement social. Plusieurs hypothèses sont avancées par les ménages eux-mêmes :

- **Le dossier n'est pas lu** par les personnes responsables de traiter la demande ;
« On se demande si quelqu'un lit les dossiers, il y a un loupé quelque part. » Madame U.
- **Le dossier est lu** mais les spécificités des ménages ne sont pas prises en compte ;
« Remplir un dossier, ça sert à rien. Est-ce qu'ils prennent vraiment le temps de lire les contraintes de la personne ? Moi je pense que non. Ils ont une proposition : « Allez hop ! On s'en fout, on a quelque chose, on la balance là. » Madame X.
- **Une proposition est faite** afin que les ménages n'exercent pas un recours pour cause de non-proposition ;
« [A propos des logements PMR qui lui ont été proposés] C'était pour noyer le poisson et que je ne me plaigne pas que rien ne m'a été proposé. » Madame U.

Si certains refusent directement la proposition de logement, d'autres sont plus hésitants et refusent parfois à contrecœur : dans certains cas parce qu'il leur est difficile de refuser un logement qui convient presque sur tous les points mais ne répond pas à l'entièreté de leurs besoins, et dans d'autres cas, car les ménages **redoutent les conséquences d'un potentiel refus sur la caducité de leur demande de logement social**.

« Ils m'avaient proposé un logement [...] : je n'avais pas le droit de refuser. On avait cette pression. » Madame W.

Comme le précise l'ANIL (Agence Nationale pour l'Information sur le Logement), « *sauf s'il repose sur des motifs impérieux, le refus d'une offre de logement adapté fait perdre au demandeur le bénéfice du caractère prioritaire de sa demande* »⁴⁵. Le demandeur doit être informé de ce « *risque de perdre le bénéfice de la décision de la commission de médiation en application de laquelle l'offre lui est faite* »⁴⁶ par le préfet ou le bailleur.

Des structures accompagnantes rassurent néanmoins les ménages sur la possibilité de refus dans le cas d'une priorisation DALO, sans pour autant inciter à prendre cette décision : le but étant avant tout de les informer sur leurs droits.

⁴⁵ ANIL, « Refus d'une offre de logement DALO » (2017). <https://www.anil.org/jurisprudences-refus-offre-logement-motif-recevable/> L'ANIL s'appuie ici sur les décisions du Conseil d'Etat.

⁴⁶ ANIL, « DALO / DAHO » (2016). <https://www.anil.org/jurisprudences-dalo-daho-consequences-refus-offre-logement-hebergement/#:~:text=Dans%20sa%20proposition%20de%20logement%20adress%C3%A9e%20au%20demandeur%2C,en%20application%20de%20laquelle%20l%27offre%20lui%20est%20faite.>

« Et en fait, j'avais fait le refus avec quelqu'un de l'équipe juridique mobile, qui m'a dit : « Mais en fait, on va faire un refus maintenant, parce que sinon ils vont vous appeler dans trois jours pour vous dire qu'en fait, ils se sont trompés et que vous rentrez pas dans les critères... » **Madame V.**

Lorsqu'il leur est demandé de **décrire les raisons qui les ont poussés à refuser** le logement proposé dans le cadre de leur priorisation DALO, les six ménages emploient les **champs lexicaux** suivants :

- Celui des **difficultés physiques ou psychiques** des personnes ;
« Fauteuil Roulant », « handicap », « troubles », « rez-de-chaussée » (« rez ») -mentionné à plusieurs reprises par les ménages se déplaçant en fauteuil.
- Celui de la **famille et des proches**, par le biais des « enfants » ;
« seule », « enfants », « école », « collègue ».
- Celui des **espaces géographiques fréquentés** par les ménages et leur famille ;
« collègue », « école », « secteur », « quartier », « déménager », « adresse ».
- Celui de la **solitude et des spécificités** de chaque parcours ;
« pourquoi », « seule », « démunie », « pression », « exigeante », « spécifique »
- Celui de la **procédure administrative complexe**, probablement le plus fourni ;
« argumenter », « justifier » « lire », « faut » (il faut), « dossier », « courrier », « papiers », « mail », « process », « chemin ». , « droits »



Figure 1 : nuage de mots représentant le champ lexical des refus de logement dans le cadre d'une priorisation DALO⁴⁷

Ce nuage de mots donne un premier aperçu des motifs de refus et des ressentis associés à ces derniers, une première grille de lecture des différentes catégories de refus observées dans les discours des personnes rencontrées : les *refus directement associés au logement*, les *refus indirectement liés au logement*, ainsi que les *refus non-intentionnels*.

B. Des refus associés directement aux caractéristiques du logement proposé et de son environnement

La première catégorie de refus identifiée est directement liée aux caractéristiques du logement et à celles de son environnement, quand celles-ci sont inadaptées aux besoins des ménages vis-à-vis, par exemple, de leur situation physique (handicap), de leur composition familiale, de leur implantation géographique « actuelle » ou de la sécurité attendue dans leur environnement.

1. Quand le logement ne convient pas à la situation physique d'au moins une des personnes du foyer

L'inadaptation du logement aux **capacités physiques ou au handicap** d'au moins une des personnes du foyer peut motiver le refus d'une proposition de logement. Pourtant, les situations de handicap sont souvent, d'après les **ménages, clairement mentionnées et mises en avant dans le dossier DALO**. Malgré tout, il n'est pas rare que des personnes soient conviées à visiter un logement qui leur est soit inaccessible (faute d'accès adaptés aux personnes à mobilité réduite) soit inadapté (dans lequel la circulation en fauteuil, par exemple, est impossible). C'est par exemple le cas de Madame V qui, se déplaçant en fauteuil roulant, n'a pas pu réaliser une visite en mars 2022 à cause de la porte d'entrée de l'immeuble. Celle-ci n'est pas adaptée à sa situation physique car elle n'est pas automatique, bien que le logement en lui-même soit bien catégorisé « *adapté PMR*⁴⁸ ».

« Je dis : « Moi, je demande un rez-de-chaussée. La porte, elle est pas automatique, tu peux pas le visiter. Non, quoi ! » Celui-là, je l'avais vu sur plan et un peu sur un écran et tout, donc, voilà. Mais je dis : « Là, vous me demandez d'accepter tout, de faire les papiers, de sortir du machin [le logement où elle est actuellement], et vous savez même pas s'il est vraiment PMR, votre logement... Et je peux même pas le visiter. » Madame V.

⁴⁷ Précisions sur les termes : rez : rez-de-chaussée ; fauteuil : fauteuil-roulant ; barre : barre-d'appui ; deal : point de deal

⁴⁸ Personne à Mobilité Réduite.

Autre cas de figure : Madame U et son mari, eux aussi en fauteuil, se trouvent dans une situation similaire lors d'une visite d'un logement « PMR » en juillet 2024. **Le balcon est inaccessible en raison d'une marche à franchir pour s'y rendre, tout comme la salle de bain, les toilettes et la cuisine qui ne sont pas adaptées PMR** (petite marche à franchir pour la douche, pas de place pour le fauteuil sous l'évier).

« Non mais vous inquiétez pas : c'est PMR ! », et bah la grosse déception quand on arrive et que le balcon il a pas d'autre accès qu'avec une marche. » Madame U.

C'est aussi le cas de Madame Y et de sa famille, qui se voient proposer un **logement en août 2024 sans ascenseur** alors même qu'ils doivent l'utiliser quotidiennement du fait des handicaps de la mère de famille et de son fils.

« J'ai eu un appel pour un 60 m² mais c'était trop loin et il n'y avait pas d'ascenseur, alors qu'ils savent très bien qu'avec mon handicap et celui de mon fils c'est pas possible, et pourtant quand je leur demande un logement à Arlequin ils disent non car il y a 3 marches à monter vu que ce sont des duplex. » Madame Y

Dans ces trois situations, **les priorisations DALO ont conduit à une attribution de « logements adaptés PMR » qui ne semblent avoir d'« adaptés » que le nom, et qui ne correspondent pas aux demandes** indiquées par les ménages dans leur dossier.

« Donc entre les propositions de logements qui étaient pas PMR, [celles] où on n'a pas vu que j'étais en fauteuil sur le dossier - alors que c'est écrit trois fois... » Madame V.

2. Quand la typologie du logement ne correspond pas à la composition familiale du ménage

L'inadaptation de la typologie du logement aux besoins exprimés par le ménage au regard de sa composition familiale peut être une autre source de refus d'un logement. C'est par exemple le cas de Madame X – vivant seule avec ses trois enfants, dont l'un est en situation de handicap – dont la demande pour un T4 a été validée par la Commission de médiation mais qui se voit pourtant proposer un T3.

« Je leur ai dit un T3, c'est pas pour moi. Ils m'ont dit : « Il y a que ça. » » Madame X.

La taille du logement ainsi que le nombre de chambres disponibles sont souvent un critère qui pèse lourd dans le choix ou non pour les ménages prioritaires DALO d'accepter une proposition.

3. Quand l'implantation géographique du logement proposé perturbe l'équilibre du ménage

L'implantation géographique du logement est un enjeu supplémentaire qui provoque aussi des refus, notamment si elle est éloignée des lieux de vie des membres du ménage. Cela peut concerner les lieux de **scolarisation** actuels des enfants de la famille, de **soins** fréquentés ou même de **l'activité professionnelle** des adultes. Pour Madame Z, accepter cette proposition de logement (en septembre 2024, localisé à Fontaine) impliquerait d'ajouter 30 minutes de transports en commun trois fois par semaine pour son deuxième fils – non autonome et en situation de handicap – et 40 minutes de trajet (aller) pour emmener ses enfants à l'école tous les jours. Elle explique aussi qu'un changement de lieu de soin n'est pas envisageable en raison du lien de confiance qui s'est établi avec le personnel médical actuel de l'enfant.

« Mon aîné, il est scolarisé au collège à l'Aigle [à Grenoble]. [...] Mon deuxième fils, il est suivi au CMP à Foch. Il a son orthoptiste à deux pas de la maison. Et l'orthophoniste, c'est pareil. » Madame Z.

L'éloignement du logement proposé vis-à-vis du réseau de transports en commun est d'ailleurs mentionné à plusieurs reprises dans les entretiens.

« Les transports en commun, c'est très important, surtout quand on n'a pas de voiture. » Madame X.

4. Quand l'insécurité ressentie dans l'environnement du logement influe sur la décision de refus

L'insécurité ressentie dans l'environnement du logement est un des motifs de refus explicité dans les entretiens. Le quartier, les préjugés qu'il supporte, les infractions constatées aux alentours du logement par les ménages (lors d'une visite antérieure du quartier ou lors de la visite du logement) rentrent en compte dans le choix de refus des ménages.

« Le jour où on a visité l'appartement [de Fontaine], la cage d'escaliers était squattée. » [...] Je vais pas déménager pour être bien dedans, mais pas dehors. » Madame Z.

« A un moment donné on monte faire la visite [mars 2022] et il dit [bailleur réalisant la visite] qu'il y a eu une entrée par effraction. » Madame W.

Ces motifs de refus qualifiés de « directement liés au logement » constituent une première catégorie de refus, plutôt considérés comme « entendables » et « démontrables » : en effet, il est possible de vérifier l'inadéquation de la proposition de

logement avec les demandes formulées par les ménages dans leur dossier. Cela permet alors d'effectuer une prise de recul objectivée concernant le décalage entre le dossier initial, les motifs du refus et les caractéristiques du logement proposé.

C. Des refus découlant de circonstances périphériques au logement

La deuxième catégorie de refus concerne les **motifs indirectement liés au logement, dont les causes sous-jacentes n'apparaissent pas dans les dossiers initiaux déposés en CoMed**. A chaque prise de décision, les individus sont amenés à pratiquer un calcul « coûts-avantages » : devant une proposition de logement dans le cadre d'un parcours DALO, **les personnes n'échappent pas à la règle et pèsent « le pour » et « le contre » que représente le fait d'accepter ou de refuser**. Les raisons sous-jacentes qui peuvent alors être prises en compte dans ce calcul peuvent être, dans le cas des ménages rencontrés pour cette étude, de trois ordres : les coûts supplémentaires induits par un potentiel déménagement, la temporalité de la proposition – qui tombe plus ou moins bien dans le parcours de vie du ménage –, et l'acceptation « par défaut » derrière laquelle se cache une impossibilité de refuser le logement, faute de mieux.

1. La prise en considération des coûts supplémentaires induits par un déménagement

Plusieurs ménages rencontrés évoquent les **coûts supplémentaires qui seraient induits s'ils acceptaient le logement proposé**. Ces coûts sont d'abord de l'ordre de la **charge mentale**, souvent liés à la projection sur les difficultés que peut représenter un déménagement, notamment en raison des contraintes physiques et matérielles pour ces personnes – seules et/ou isolées avec enfants à charge – qui doivent porter, déplacer, démonter puis remonter des meubles lourds.

« Déménager seule avec mon handicap et mes enfants c'est galère » Madame Y.

Plus largement, les **coûts induits sont également d'ordre financier**, avec des ménages qui projettent le coût monétaire qu'impliquera le déménagement. Par exemple, le fait de devoir déménager loin de l'école sans pouvoir en changer fera augmenter le budget dédié à la cantine scolaire pour les enfants : Madame Z fait actuellement le choix de faire rentrer au domicile ses enfants le midi certains jour de la semaine pour économiser la cantine scolaire ces jours-là. Déménager loin des sites scolaires fréquentés par les enfants sans qu'ils puissent en changer - pour se rapprocher du nouveau domicile – impliquerait de les inscrire chaque jour à la cantine (par manque de temps pour rentrer le midi), ce qui pèsera mécaniquement sur le budget de la famille.

« La cantine [des enfants], ça a un coût : quand t'es demi-pensionnaire, t'es à 8,42 euros par semaine pour les repas... Donc mon fils [au collège], il y a des jours

où il rentre manger à la maison et d'autres où il mange là-bas. Tous les jours, ce serait trop cher... » Madame Z.

2. Des temporalités de propositions qui ne coïncident pas toujours avec la vie du ménage

La proposition de logement, pour les ménages, n'intervient pas toujours au moment le plus opportun. A plusieurs reprises ont été citées pendant les entretiens les situations suivantes : une proposition qui intervient à un moment où un membre du foyer – souvent l'un des enfants – vient d'obtenir une place très attendue et difficile à avoir du fait de la saturation des structures dans un établissement de santé spécialisé à son handicap ou dans une crèche – dans le cas d'un jeune enfant. Dans ce cas, **une proposition hors de la zone d'ancrage des ménages apparaît comme problématique car elle suppose de réenclencher les procédures d'accès à ces établissements**, et donc se réinscrire sur des listes d'attente souvent longues dans le nouveau lieu de vie. C'est notamment le cas de Madame Z et Madame X, qui ont toutes deux dû attendre longuement des places en crèche ou en centre médico-psychologique.

« Ma fille, elle a été acceptée à la crèche après avoir attendu sa place pendant 16 mois. » Madame Z.

« Mon fils [présentant des troubles autistiques], il s'est retrouvé deux ans sans soin car le CMP était trop saturé. Au moment où il a eu une place, j'ai été orientée vers le nouveau logement [à Echirolles] » Madame X.

Beaucoup ne sont pas prêts à sacrifier ce qui leur semble primordial aux besoins du ménage (l'accès aux soins ou à la garde des enfants par exemple) en risquant de ne pas retrouver tout de suite un équivalent dans leur nouveau lieu de vie. De plus, la question des temporalités renvoie plus largement à celle des périodes scolaires qui rythment et impactent la vie des ménages avec enfants et leur parcours logement.

« L'emménagement, pour l'appartement, ils me l'ont proposé pour le 10 septembre : juste après la rentrée scolaire... » Madame Z.

Pour Madame Z, la temporalité de la proposition n'est pas la bonne : elle arrive quelques jours après la rentrée scolaire de son fils dans une école, période qui demande de la stabilité dans la vie de l'enfant et donc peu propice pour un déménagement.

3. Des acceptations « par défaut » : quand les ménages qui souhaiteraient refuser sont contraints d'accepter

Même lorsqu'elles ne font pas l'objet de refus, les propositions dans le cadre du DALO sont parfois acceptées par les ménages, faute de mieux. C'est souvent le cas

quand la priorisation DALO fait suite à un événement traumatisant pour le ménage. Il devient alors impératif de quitter le logement occupé pour n'importe quel autre, qui sera de toute façon « toujours mieux » que le précédent. Madame X, par exemple, accepte un T3 alors qu'elle prétendait à un T4 (du fait de la composition familiale de son ménage). De fait, le logement proposé ne correspond pas à ses besoins, et elle rencontre d'ailleurs des difficultés à y vivre avec sa famille (en raison de l'étroitesse du logement, mais également de gros problèmes d'humidité).

Cependant, ce sont des événements traumatisants vécus dans leur ancien logement situé à Echirolles (une fusillade faisant des victimes devant leur immeuble), qui a d'abord poussé la famille à recourir au DALO, puis à accepter cette proposition pourtant inadaptée.

« [A Echirolles] C'était traumatisme sur traumatisme. Il y a eu un assassinat juste devant la maison. Kévin et Sofiane, vous connaissez ? C'étaient des amis de mes deux grands. » Madame X

Comme tout le monde, les ménages priorisés DALO qui se voient proposer un logement font donc des choix « sous contraintes » en exerçant un calcul « coûts-avantages » pour finalement décider s'ils acceptent ou non le logement proposé. Cette logique d'acceptation « par défaut » se retrouve aussi lorsqu'ils acceptent, en parallèle, un logement proposé hors DALO. Ce choix d'accepter la proposition se fait même si le logement ne convient pas toujours tout à fait. C'est par exemple le cas de Madame Z, qui compose avec les problèmes de son logement actuel (trop petit) ; ou de Madame W, contente de son nouveau logement même si elle n'a pas de chambre personnelle.

« Tous les jours, il faut se réorganiser : il y a pas de placards. C'est galère, mais on a pris l'habitude. » Madame Z.

« Je pouvais pas mieux demander. Parce que pour moi c'était limite je pouvais pas mieux espérer. Voilà par contre c'est par rapport à la typologie. Parce que j'ai ma fille aînée. Jusqu'à maintenant elle a un suivi pédopsychiatrique [...]. Elle a besoin de son intimité. En fait moi j'ai pas vu que j'ai deux enfants et qu'elles ont six ans d'écart. Moi je dors elles ont chacune leur chambre. Moi ça m'arrive d'aller dormir avec ma fille la plus jeune. Sinon je dors sur le canapé. » Madame W.

D. Des refus non intentionnels

La troisième catégorie de refus peut être qualifiée de **refus involontaires** : il s'agit d'une part des **refus par non-réponse** à une proposition, ou d'autre part **lorsqu'une solution de logement a été trouvée hors recours DALO**. Certains **refus de logement sont parfois effectués avant le passage en commission d'attribution** en lien avec les bailleurs : ces derniers sont aussi évoqués dans cette partie.

1. Les refus par non-réponse non intentionnelle

En raison de certains dysfonctionnements qui existeraient entre les services du BALD⁴⁹ et ceux des bailleurs sociaux⁵⁰, il peut arriver qu'une proposition pourtant actée par les uns ou par les autres ne parvienne pas jusqu'au ménage. **Dans ce cas, la non-réponse valant refus, le ménage est considéré comme ayant décliné la proposition de logement**, sans que la proposition ne lui ait, en réalité, jamais été adressée effectivement.

Madame X, par exemple, n'a reçu ni son attestation de priorisation DALO ni la proposition de logement de la part du bailleur : c'est à l'occasion d'un recours contentieux pour exiger une proposition, et parce qu'elle était accompagnée par une avocate de l'EJM, qu'elle s'est aperçue qu'une proposition avait bien été décidée par le bailleur, mais qu'elle ne lui était jamais parvenue.

« Ils disent que j'ai refusé, ils ne m'ont pas donné la preuve [...] Ils sont incapables de justifier la proposition, ils sont incapables de justifier le refus. » Madame X.

Il convient de souligner que les **pratiques des bailleurs sociaux diffèrent dans les moyens déployés pour faire part de leurs propositions de ménages aux demandeurs**. A titre d'exemple, le bailleur ACTIS est intervenu dans le 12-14 d'octobre 2024⁵¹ à ce sujet pour rappeler son propre fonctionnement : un courrier de proposition spécifique indiquant le caractère prioritaire au titre de la loi en rappelant la conséquence principale en cas de refus, à savoir la perte (potentielle) de la priorisation DALO. Un passage systématique en CALEOL⁵² est prévu avant ou après la visite pour tracer la proposition dans le Service National d'Enregistrement (SNE) : c'est seulement au cours de cette commission qu'une proposition de logement devient officielle. Plusieurs cas apparaissent alors :

- **Une proposition de logement est faite à un ménage** : celui-ci va pouvoir effectuer une visite, et choisir d'accepter ou de refuser la proposition.
- **La personne visite le logement avec le bailleur avant de passer en Commission d'Attribution de Logement et d'Examen de l'Occupation des Logements (CALEOL, parfois appelée communément « CAL »)** et ne souhaite pas intégrer ce logement : celle-ci doit motiver son refus, puis c'est ensuite la Commission d'attribution (CALEOL) qui choisira de lui proposer quand même le

⁴⁹ Bureau pour l'Accès au Logement des personnes Défavorisées

⁵⁰ Se référer au rapport *La Mise en œuvre du DALO et du DAHO en 2022 en Isère* qui mentionne ce dysfonctionnement (p.25).

⁵¹ Se référer au 12-14 du 08/10/2024 *Refuser un logement DALO : comprendre les raisons et impacts pour les ménages*. [Les 12/14 info débats | Un Toit Pour Tous](#)

⁵² Commission d'Attribution Logement et Examen de l'Occupation des Logements

logement ou non. Dans le cas où la Commission ne propose pas le logement à la personne au regard de son dossier et en lien avec ses motifs de refus évoqués à la suite de la visite, la situation n'est pas considérée comme un refus officiel et n'apparaît donc pas sur son dossier (et n'entre donc pas dans les chiffres du refus de proposition à la suite d'une priorisation DALO). Au contraire, si la commission souhaite quand même proposer le logement à la personne, celle-ci peut ensuite choisir de la refuser officiellement.

2. Les refus pour cause de solution trouvée hors DALO

De plus, et souvent en raison des délais à supporter avant de se voir proposer un logement qui réponde effectivement à leurs besoins, les ménages peuvent entamer des démarches parallèles de recherche de logement, soit dans le parc public (en répondant à des annonces diffusées directement par les bailleurs sociaux dans le cadre d'une location active) ou dans le parc privé. **Ces recherches « secondaires » peuvent alors aboutir avant même que le parcours DALO ait porté ses fruits.**

« Le logement actuel, je l'ai pas eu par le DALO. » Madame X.

Le portrait ci-après illustre à lui seul quelques motifs et types de refus évoqués ci-dessus.

Madame V, un parcours marqué par des propositions inadaptées aux besoins et à la situation physique

Madame V, célibataire, sans emploi, exerce une activité bénévole quotidienne pour laquelle elle se déplace en dehors de chez elle principalement en fauteuil roulant électrique, nécessitant une utilisation journalière de l'ascenseur.

Jusqu'à 2016, Madame V habite au premier étage d'un logement situé en centre-ville de Grenoble, qu'elle décide de quitter à cause, justement, de pannes régulières de l'ascenseur et des troubles de voisinages.

À la suite d'une réactualisation de sa demande de logement social, elle arrive dans son logement actuel en décembre 2016. Ce dernier est situé dans le quartier de la Presqu'île, au cinquième étage d'un immeuble doté d'un ascenseur et de portes automatiques. Si un deuxième ascenseur était initialement prévu au projet, il n'a finalement pas vu le jour.

« Il aurait dû y avoir un deuxième ascenseur, mais ils ont voulu faire plus d'immeubles, plus de logements. Mais normalement, c'était prévu. »

Madame V se retrouve plusieurs fois « coincée » dans le hall d'entrée sans pouvoir accéder à son logement. Si la société qui gère la maintenance de l'ascenseur le répare régulièrement, Madame V déplore que le bailleur n'ait pas de conventionnement pour de la maintenance à partir de la fin d'après-midi en semaine (à partir de 17h) et les dimanches (journée complète).

« Et en fait, en janvier 2018, je me suis dit : « Je vais faire ma demande », parce qu'en fait, il arrêta pas de tomber en panne. Pour aller au travail, j'étais obligée d'annuler à la dernière minute parce que c'était en partant. »

Madame V raconte que la solution trouvée par le bailleur face à cette situation a été de lui proposer à plusieurs reprises de laisser son fauteuil pour la nuit dans le hall et de monter cinq étages à pied. Elle explique être physiquement en grande difficulté, voire en incapacité physique de pouvoir monter une trop grande succession de marches, mais aussi ne pas souhaiter laisser son matériel paramédical – cher – dans le hall d'entrée de l'immeuble.

« Est-ce que vous, vous laisseriez votre voiture allumée, ouverte, fenêtres ouvertes, et vous partiriez ? Je suis pas sûre que vous laisseriez votre voiture plantée là, avec la clé dedans, les portes ouvertes, les fenêtres ouvertes, le moteur allumé... [...] Moi, la dernière fois, j'ai descendu les escaliers pour aller à un rendez-vous juste en bas de chez moi, j'ai dit : « Plus jamais ! » parce qu'en plus, la barre d'appui, elle commence à s'enlever, et puis c'est en colimaçon. »

Madame V a dû, plusieurs fois, appeler les pompiers ou solliciter l'aide de ses voisins.

« La dernière fois, on est restés une semaine et demie, hein, sans ascenseur... Donc, le fauteuil était allé au premier étage, avec des pompiers, chez la voisine pendant une semaine et demie... »

Au-delà de cette problématique, Madame V se retrouverait coincée au cinquième étage en cas d'incendie, une situation extrêmement dangereuse d'après les pompiers.

« Le pompier m'a dit je ne comprends pas que vous êtes au 5ème en fait. C'est dangereux parce que s'il y a un incendie, vous décédez. »

Ce quotidien a un impact sur le moral de Madame V, qui ne peut plus sortir le soir de peur de rester bloquée à l'extérieur de chez elle. De manière générale, ses déplacements et activités en extérieur sont de plus en plus compliqués à anticiper car elle doit souvent les annuler au dernier moment.

« Moralement, c'est un peu compliqué parce que j'ai une peur phobique de sortir et de ne pas re-rentre. Donc je ne sors plus le soir. »

En plus de ça, Madame V constate une dégradation du logement avec des moisissures dont elle n'arrive pas à se débarrasser.

« Il est complètement pourri, et puis ça commence à sentir mauvais : « il faut aérer. » Je sais pas, moi j'aère tous les jours. Et là, on va être en hiver : je vais pas aérer toute la journée non plus. »

En janvier 2018, Madame V décide de faire un recours DALO avec pour motif principal les pannes répétées de l'ascenseur, tout en précisant l'existence de moisissures. Elle demande un logement PMR, en rez-de-chaussée et avec des transports en commun accessibles à proximité.

Madame V est reconnue prioritaire DALO en janvier 2022. Un premier logement lui est proposé à Pont-de-Claix : Madame V se renseigne sur le quartier et s'y rend en amont de la visite du logement avec une amie. A cette occasion, elle constate que les transports en commun ne sont pas accessibles, que le logement est loin des lieux de soin qu'elle fréquente et que le loyer est trop élevé pour ses ressources. En plus de cela, les infrastructures de déplacement sont inadaptées à son fauteuil roulant électrique car le trottoir est inexistant, ce qui ne lui permet pas de réaliser une visite en sécurité.

« C'était l'appartement sur Pont-de-Claix, qui était... Pas de transports en commun, pas de bus, pas de trottoir –c'était que de la route. C'était un logement PMR, mais un F3, avec une place de parking, et trop élevé dans mon budget. »

Madame V refuse ce logement pour les motifs suivants : loyer élevé (taux d'effort supérieur à 33 %) ; éloignement des lieux de soins ; peu de transports en commun et accès difficile en raison de l'inadaptation des infrastructures de déplacement à son fauteuil roulant électrique. Elle souligne l'importance de l'aide de l'Equipe Juridique Mobile (EJM) lors de ces refus.

« Toutes mes visites, je les fais avec l'Equipe Juridique Mobile, parce que moi, à force, je peux plus argumenter les refus. »

En comptant cette première proposition, six lui sont faites en 2022 dans le cadre de sa priorisation DALO. Chacune d'entre elle est refusée, avec pour motifs :

- Logement non adapté PMR (deux propositions) ;
- porte d'entrée non automatisée et loyer trop élevé (taux d'effort supérieur à 33 %) :
- poignée de porte d'accès à l'immeuble cassée donc impossible à ouvrir et nombreux actes de vandalismes ;
- en étage avec un ascenseur
- logement positionnée en 2ème position.

La priorisation DALO de Madame V est déclarée caduc le 19 avril 2023. Deux autres propositions lui sont faites dans le cadre du PALHDI (plan d'action pour l'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées en Isère) en 2023 et 2024, qu'elle refuse pour des motifs similaires :

- 1er étage avec ascenseur ;
- logement non adapté PMR ;

Malgré la pression extérieure qu'elle a ressentie de devoir accepter les différents logements qui lui ont été proposés, elle explique qu'elle n'hésite plus à refuser un logement qui ne convient pas.

« Mais en fait, maintenant, même si j'en ai plus de trois, je refuse parce que pour moi, c'est vraiment important, quoi. »

De manière générale, Madame V explique avoir l'impression que sa situation de handicap et ses besoins ne sont pas pris en compte dans son dossier, notamment à propos de son fauteuil.

« A une époque, dans ma première demande de logement, on m'avait proposé un logement où le fauteuil ne rentrait pas dans l'ascenseur. Et on m'a dit : « Est-ce que vous pouvez le laisser en bas ? Parce que le logement est PMR et du coup, vous montez en escaliers et vous redescendez après. » « Ben non, en fait, le fauteuil, il vient avec moi. Je demande un ascenseur pour que le fauteuil soit avec moi. » Le handicap, il est pas à mi-temps. Il est tout le temps. Il est tous les jours. »

Madame V interpelle à plusieurs reprises les bailleurs sociaux, la ville de Grenoble, et les médias. Sa situation fait notamment l'objet d'un article dans le journal local *Le Dauphiné Libéré* en 2020.

Si elle n'a à ce jour pas trouvé de logement qui lui convient et confie être fatiguée de ces démarches, elle garde de l'espoir et continue malgré tout à se projeter sur un potentiel déménagement à venir.

« Le jour où je déménage, j'éviterai de prendre l'ascenseur. Moi, je vais descendre en première, quitte à rester en bas tout le temps du déménagement. Ils prendront, dans les escaliers, le moins lourd, et le plus lourd dans l'ascenseur, mais je préviendrai les autres locataires. Voilà. Mais je descendrai moi la première. Parce qu'au moindre coup dur, je peux pas descendre. »

3. Les conséquences à long terme d'un refus : entre fatigue et découragement

Lorsqu'ils reviennent sur leur parcours DALO, **les six ménages rencontrés ont des expériences partagées** : certains le referaient, là où les autres ne retenteraient pas l'expérience ou bien feraient différemment.

Pour deux des ménages rencontrés, **ce parcours sur le temps long ne vaut finalement pas le coup, elles le regrettent et ne le referaient pas**. Madame Z comme Madame X estiment toutes deux avoir passé trop de temps et d'énergie sur ces démarches.

« Après le refus, j'ai fait un courrier pour bien expliquer. Dans ma tête, le DALO, ça sert à rien. » « Pour moi, le DALO, c'est fini... J'y ai passé beaucoup trop de temps ! Même le jour où je suis entrée à la maternité [été 2023], j'avais l'EJM au téléphone ! » Madame Z.

« Je ne le referais pas [parcours DALO], j'ai pas l'énergie pour. » Madame X.

En dépit de l'énergie dépensée et des faux espoirs engendrés par un parcours DALO chaotique et peu fructueux, **certaines personnes ont l'impression que la constitution et l'accompagnement de leur dossier ne sont pas vains**. Elles continuent d'appuyer leur demande de logement, ce qui maximiserait leur chance d'en obtenir un au futur. Au moins deux d'entre elles referaient un DALO.

« Je la referais. En fait, moi, j'essaye un peu tout, là, parce que j'arrive à un stade où j'en ai un peu ras-le-bol. » Madame V.

3. Le refus de proposition de logement questionne le cadre politique et institutionnel de la priorisation DALO

Au regard des témoignages des ménages exposés, les enjeux que sous-tendent les refus DALO sont pointés dans cette partie : de **l'état actuel du stock de logement à l'accompagnement des ménages** demandeurs en passant par la **qualification du motif de refus** ou encore par l'appartenance **d'une situation dite exceptionnelle au droit commun**.

A. L'obligation de proposition de logement sans stock suffisant

Tout d'abord, **le DALO s'inscrit dans un paradoxe** : l'obligation pour l'Etat de reloger les personnes prioritaires qui se heurte à un stock de logements disponibles insuffisant.

En Isère, **une baisse de 42 %⁵³ des financements de logements sociaux est observée par rapport à 4 ans auparavant** (2019), ce qui n'augure rien de bon pour les années à venir : moins de financements actuels, c'est également moins de logements sociaux mis en service dans les prochaines années. Pourtant, les besoins sont bien présents, comme le rappelle le taux de priorisation DALO en Isère (50 %), qui reste non seulement important mais aussi supérieur au taux national en 2023 (33 %). La Fondation Abbé Pierre, dans son dernier rapport sur l'état du mal logement (2024), souligne cette tension déjà existante entre demande et offre : *« plus de 93 000 ménages reconnus prioritaires DALO sont toujours en attente de logements en 2023, alors que l'on ne compte que 22 000 attributions par an à ces ménages, ce qui représente 5 % de l'attribution de logements sociaux. »*⁵⁴

L'essentiel de l'offre provient de la mobilité au sein même du parc existant, qui connaît aussi une baisse majeure, avec un taux de rotation à 8,2% en 2023 (9,6% en 2022, 9,8% en 2021). Côté construction, en 2016 déjà, le rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) sur *« l'effectivité du droit au logement opposable - Mission d'évaluation dans 14 départements »* faisait état du nombre insuffisant de logements construits en France : *« L'objectif fixé par le gouvernement de construction de 150 000 logements sociaux par an jusqu'en 2017 n'a pas été atteint. La production de logements sociaux s'est élevée à 106 000 logements financés en 2014 et 109 000 logements en 2015 »*⁵⁵. Les **logements PLAI** (financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration) **sont particulièrement peu financés** (20 % des logements mis en service

⁵³ Ministère en charge du logement – DGALN – DHUP – Infocentre SISAL – 2019-2023.

⁵⁴ Fondation Abbé Pierre, « L'état du mal logement en France 2024 », p.35. <https://www.fondation-abbepierre.fr/sites/default/files/2024-01/REML2024.pdf>

⁵⁵ Carlotti, « L'Effectivité du Droit au Logement Opposable-Mission d'évaluation dans 14 départements ».2016. p.88. https://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_mission_carlotti_dec_2016_.pdf

en 2014) alors même qu'ils correspondent aux types de logements nécessaires aux ménages précaires avec de faibles revenus, lui-même en hausse⁵⁶. En effet, le rapport 2024 sur l'état du mal logement en France souligne lui aussi une faible évolution de la part des PLAI financés depuis 2014, et plus généralement du nombre de logements sociaux financés (dont PLAI, PLUS, PLS) qui passe de 124 000 en 2016 à 94 775 en 2021⁵⁷.

B. Sans motifs de refus officiels, qui peut convenir de leur légitimité ?

Quelques raisons de refus d'une proposition de logement évoquées par les ménages ont été exposées en première partie de ce rapport. Mais alors, **qui juge et comment juger de la légitimité ou non de ces motifs de refus ?** Différentes solutions existent :

- La solution contentieuse, par un **recours au Tribunal Administratif**. Dans ce cas, le juge peut être amené à se prononcer sur la caducité du DALO à la suite du refus de la proposition de logement, et sera **celui qui appréciera la légitimité du refus du ménage au regard des motifs invoqués**. Dans ce cadre, un exemple de décision du Tribunal Administratif de Grenoble illustre la possibilité d'enjoindre la Préfecture à réaliser une nouvelle proposition de logement :

Le **Tribunal administratif de Grenoble**, saisi d'un recours en injonction, a jugé légitime le refus d'une proposition de logement en raison de son inadaptation aux besoins découlant de l'état de santé de la requérante, et a enjoint au préfet de procéder au relogement de la demandeuse sous astreinte (**TA Grenoble, 2 octobre 2019, n°1905339**).

D'autres situations, pour d'autres motifs, peuvent être citées, comme au Tribunal Administratif de Marseille⁵⁸ par exemple.

Cela étant dit, on observe que **dans certains cas le juge peut délier la Préfecture de son obligation de relogement en se basant sur le « comportement » du demandeur** : « *Un comportement du bénéficiaire de la décision de la commission de médiation qui serait de nature à faire obstacle à l'exécution de cette décision peut délier l'administration de l'obligation de résultat qui pèse sur elle.* »⁵⁹. Le refus non impérieux de la proposition de logement apparaît comme ce type de comportement : « *Le refus, sans motif impérieux, d'une proposition de logement adaptée est de nature à faire perdre à l'intéressé le bénéfice de la décision de la commission de médiation,*

⁵⁶ Fondation Abbé Pierre, « L'état du mal logement en France 2024 ». p.17.

⁵⁷ *Idib*. p.214 et 215.

⁵⁸ Situation habituelle d'insécurité entraînant des risques graves pour le locataire/sa famille (CE 10/02/2017) ; Exposition d'un logement à des odeurs pestilentielles pour un demandeur présentant des pathologies respiratoires (CE 18/06/2019) ; Conditions inhérentes à l'environnement du logement (TA Marseille 16/01/2021), etc.

⁵⁹ Conseil d'Etat, 8 juillet 2020, n°420472.

*pour autant qu'il ait été préalablement informé de cette éventualité conformément à l'article R. 441-16-3 du code de la construction et de l'habitation (...) »⁶⁰ . **Les motifs considérés comme impérieux, quant à eux, ne sont pas décrits précisément dans les textes.***

- La solution amiable, sans passage devant le Juge. Dans ce cas, **il est difficile de désigner les personnes habilitées à déclarer la caducité officielle de la priorisation DALO**, bien qu'en général ce soit la Préfecture qui communique le caractère caduque (lorsqu'il est communiqué aux ménages). Il semble que la procédure de caducité d'une priorisation DALO n'est pas prévue par la loi.

Les acteurs accompagnant les personnes dans un parcours DALO proposent aux ménages de **motiver leur refus par écrit auprès du bailleur**. L'Equipe Juridique Mobile, quant à elle, double le courrier et l'adresse aussi au BALD, en illustrant les motifs de refus avec par exemple des photos du logement. Chez certains bailleurs, un talon de réponse peut être fourni, qu'il faut alors renvoyer complété afin de motiver le refus de logement.

De façon générale et quasi systématique, le **refus est considéré comme illégitime : l'Etat considère donc que les propositions faites correspondent au profil du demandeur**, un constat pourtant très éloigné de la réalité si l'on se réfère justement à ces mêmes demandeurs (voir partie 1).

Au regard des éléments évoqués, **il semble alors difficile et incertain de pouvoir refuser une proposition de logement tout en gardant la priorisation DALO**. Cela pose de multiples questions, et notamment la place du curseur indiquant la légitimité du refus au vue de l'absence d'une liste préétablie de motifs de refus dits impérieux.

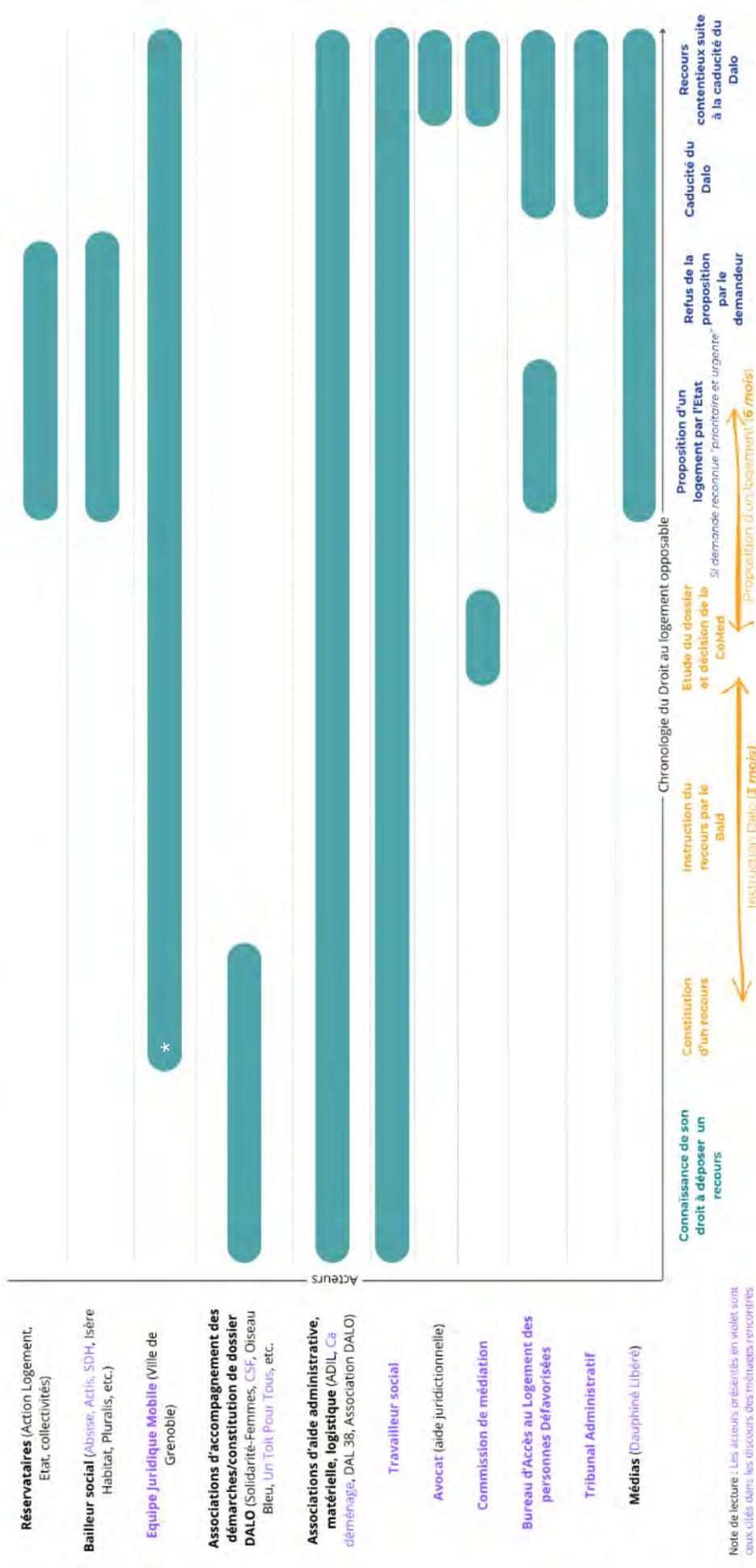
C. Un accompagnement qui conditionne le parcours DALO

Souvent, **les acteurs susceptibles d'accompagner un parcours de priorisation DALO ne sont pas tous identifiés par les ménages**. Le schéma ci-dessous représente une cartographie de ces acteurs, afin de donner à voir la réalité de leur multiplicité, mais aussi la représentation qu'en ont les ménages à travers leurs récits.

Cette cartographie des acteurs présente les différents acteurs susceptibles d'intervenir aux **différentes étapes d'un parcours de priorisation DALO**. Les acteurs mentionnés en violet correspondent à ceux **évoqués par les ménages** au cours des entretiens menés pour cette étude.

⁶⁰ Conseil d'Etat, 18 juillet 2018, n°414569.

Cartographie des acteurs d'un parcours de priorisation Dalo



Note de lecture : Les acteurs présentés en violet sont ceux cités dans les discours des ménages rencontrés

*L'EJM peut intervenir pour la connaissance du droit à déposer un recours et en conseil sur la constitution de recours mais n'a pas vocation à en constituer.

Au regard de cette cartographie, il semble que les **associations jouent un rôle clef dans l'information aux droits et à la priorisation DALO**, tout comme les **travailleurs et travailleuses sociales, qui sont bien identifiés par les ménages**. Cependant, les différentes **associations, plutôt éparpillées**, ne sont pas toujours faciles à repérer en fonction de la temporalité du parcours, mais aussi au niveau de leurs missions et des services qu'elles proposent. De plus, **la plupart des associations citées ne sont pas spécialistes du DALO**. Cette expertise est notamment portée par Un Toit Pour Tous ainsi que par l'Equipe Juridique Mobile, cette dernière étant un acteur central dans le parcours des personnes⁶¹. De façon générale, **la manière de constituer les dossiers DALO doit être faite avec une extrême précaution**, afin que le contenu ne puisse pas, à un moment se retourner contre les demandeurs et nuire à leur parcours logement : c'est bien là que l'expertise et la temporalité des accompagnants sont essentiels.

Les personnes interrogées n'ont souvent pas connaissance de la myriade d'acteurs complémentaires existants sur le territoire, ou n'ont pas jugé pertinent de les mentionner durant les échanges. En effet, les réservataires sont rarement cités, tout comme certains bailleurs sociaux.

L'**accompagnement** tout au long du parcours DALO est donc un **élément indispensable pour les ménages**. En effet, ceux-ci reviennent régulièrement sur la chance que cela a été pour eux de rencontrer les personnes des associations ou de l'EJM, autant pour **l'accompagnement mental et émotionnel** que pour la **connaissance de leurs droits** et la **mise en œuvre de leur demande** de priorisation.

⁶¹ Attention cependant car, comme précisé dans l'annexe 3, les personnes interrogées en entretiens ont justement toutes été accompagnées par l'EJM. Ce biais de sélection ne permet donc pas de connaître l'avis de personnes ne bénéficiant pas des services fournis par l'EJM.

Au fil de ce rapport et compte tenu des enjeux évoqués, nous proposons ici quelques pistes de réflexion :

1. Dans le but de traiter au mieux les situations des ménages refusant une proposition de logement à la suite de leur priorisation, **la création dans la loi d'une procédure de caducisation du droit devant les commissions de médiation** permettrait d'harmoniser les pratiques entre les territoires.
2. A l'aune des éléments évoqués, il semblerait judicieux de pouvoir **renforcer l'accompagnement auprès des ménages**. Il n'existe en effet aucune campagne nationale pour informer les personnes sur leurs droits : le **déploiement d'une communication** de ce type permettrait alors aux ménages de connaître ces droits, mais aussi de cibler les acteurs qui peuvent être mobilisés.
3. En partant du constat que le contingent préfectoral demeure le premier moyen de relogement des ménages attributaires d'un DALO (62,4 %), **élargir l'offre en mobilisant d'autres contingents permettrait une diminution des taux de refus** : une diversification de l'offre augmente les chances que la proposition convienne.

Conclusion

Avec un taux de refus en Isère qui reste élevé (21,2 %), cet état des lieux du déploiement du DALO donne à voir la complexité de refus d'une proposition de logement. En somme, le refus de logement par les prioritaires DALO est souvent le reflet d'une inadéquation entre les attentes des ménages et les contraintes du système de logement social, et encore plus du recours au DALO.

L'accompagnement des acteurs est un levier d'action majeur : il permet de prévenir les personnes de la caducité probable de leur priorisation en cas de refus de proposition de logement. Refuser un logement reste alors difficile pour les ménages rencontrés, que les refus concernent les **caractéristiques du logement proposé ou de son environnement**, les **circonstances périphériques au logement** ou qu'ils soient **non intentionnels**. À la suite de leur refus, la plupart des ménages rencontrés sont en attente d'un autre logement : **si la plupart ne sont pas certains d'avoir perdu leur priorisation DALO, ils semblent tout de même s'y résigner.**

Les refus exposés tout au long de ce rapport diffèrent finalement peu des motifs de refus connus des personnes hors priorisation DALO : quelles seraient alors les raisons qui poussent à ce que faire usage de ce droit fondamental soit plus contraignant qu'une demande de logement social hors priorisation ? Le **processus de recours et refus DALO n'est-il pas trop restrictif** par rapport à celui d'une demande de logement social ? Et de façon plus générale, la demande est-elle assez bien cernée, la façon dont les logements sont proposés est-elle suffisante ? La responsabilité peut être partagée : le refus ne serait alors pas seulement de la responsabilité de la personne qui refuse, mais aussi de la part du proposant ?

Face à ces questionnements et constats multiples, plusieurs pistes d'amélioration peuvent être envisagées : un **renforcement de l'accompagnement**, une **diversification des offres par l'usage de différents contingents**, une **prise en compte plus fine des besoins** ou encore une **révision du système de proposition de logements**. De même, il paraît nécessaire de **clarifier la procédure de caducité de la priorisation DALO hors contentieux**, afin de permettre aux personnes concernées de comprendre pourquoi elles ne sont plus priorisées.

Ces différents éléments évoqués apparaissent comme des pistes potentielles qui pourraient fluidifier les demandes de priorisation afin que les ménages puissent **pleinement bénéficier de ce droit fondamental, dont l'accès reste encore trop limité à ce jour.**

ANNEXES

Annexe 1 – Arrêté préfectoral fixant la composition de la Commission de Médiation en Isère (18/09/2024)



Direction Départementale de l'emploi, du Travail et des Solidarités

Arrêté préfectoral N° 38-2024-09-18-00002 fixant la composition de la commission de médiation du département de l'Isère

LE PREFET DE L'ISÈRE,
Chevalier de la Légion d'Honneur
Officier de l'Ordre National du Mérite

Vu l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation,

Vu l'article L. 441-13 du même code,

Vu les articles R441-13 et suivants du même code ;

Vu le décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 du 1^{er} Ministre relatif aux directions départementales interministérielles ;

Vu le décret n°2010-398 du 22 avril 2010 relatif au droit au logement opposable ;

Vu le décret n°2014-116 du 11 février 2014 relatif au droit au logement opposable ;

Vu l'article 22 du décret n°2017-834 du 5 mai 2017 portant diverses dispositions modifiant le code de la construction et de l'habitation en matière de demande et d'attribution de logement social ;

Vu l'arrêté préfectoral n°038-2022-04-21-00008 du 21 avril 2022 portant organisation de la Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités,

Vu l'arrêté préfectoral n°30-2022-12-13-00001 du 13 décembre 2022 portant nomination de Maître Jean Yves BALESTAS, en qualité de Président de la commission de médiation du département de l'Isère ;

Vu les consultations auprès des organismes et associations, et les propositions relatives à la désignation des membres de la commission,

Vu les désignations de l'association des maires et adjoints de l'Isère en date du 21 mars 2023;

Vu la désignation le 16 juillet 2021 par le conseil départemental des représentants du conseil départemental de l'Isère à la commission de médiation ;

Vu les désignations des EPCI en date du 2 octobre 2020 ;

Vu la désignation du CRPA (Conseil Régional des personnes Accueillies/Accompagnées) AURA du 28 juin 2024 ;

Vu la désignation de Un Toit Pour Tous du 16 avril 2024 ;

Sur proposition de Mme la Directrice Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités de l'Isère ;

ARRETE

Article 1 :

L'arrêté préfectoral du 28 juin 2023 portant nomination des membres de la commission de médiation du département de l'Isère est abrogé, la nouvelle organisation de la commission est fixée par le présent arrêté.

Article 2 :

La commission de médiation, prévue à l'article L 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation est chargée d'examiner les recours amiables portés devant celle-ci par les requérants en application du II ou du III du même article.

Article 3 :

- Est désigné Président de cette commission de médiation, Maître Jean-Yves BALESTAS, en tant que personnalité qualifiée, pour une durée de trois ans à compter du 13 décembre 2022, soit jusqu'au 12 décembre 2025.

Article 4 :

- Ont été désignés par les membres de la commission lors de la séance de la Commission de Médiation du 21 septembre 2023, les 1^{er} et 2nd vice-présidents suivants :

- 1^{er} vice-président : madame SERVANT-BORDAS Bénédicte
- 2^{ème} vice-président : monsieur BEAUREPAIRE Guillaume

- Les autres membres de cette commission sont les suivants :

REPRÉSENTANTS	QUALITE	ECHÉANCE DU MANDAT
1. TROIS REPRÉSENTANTS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DÉSIGNÉS PAR LE PRÉFET		
Un représentant du préfet - La Secrétaire Générale Adjointe de la Préfecture ou un représentant de la Mission de coordination Interministérielle	Titulaire	
Deux représentants de la Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités	Deux titulaires	
2. REPRÉSENTANTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES		
A) Un représentant du département de l'Isère désigné par le Conseil Départemental de l'Isère		
M Christophe CHARLES, Vice-président du Conseil Départemental	Titulaire	01/09/2027
Mme Claire DEBOST, conseillère départementale	Suppléante	01/09/2027
Mme Imen DE SMEDT, conseillère départementale	Suppléante	01/09/2027
B) Un représentant des communes du département désignés par l'association des maires		
M Marc LIZERE, adjoint au maire de Crolles	Titulaire	27/06/26
Mme Sylvaine FOURNIER, conseillère municipale à Crolles	Suppléante	27/06/26
C) Un représentant des EPCI qui ont conclu l'accord collectif intercommunal ou la convention intercommunale d'attribution, tels que définis aux articles L.441-1 et L.441-1-6 du code de la construction et de l'habitation		
M Nicolas BERON-PEREZ, conseiller communautaire Métropole de Grenoble	Titulaire	27/06/2026
Mme Kheira CAPDEPON, conseillère communautaire Métropole de Grenoble	Suppléante	27/06/2026

3 - REPRÉSENTANTS DES ORGANISMES BAILLEURS ET DES ORGANISMES CHARGÉS DE LA GESTION D'UNE STRUCTURE D'HÉBERGEMENT, D'UN ÉTABLISSEMENT OU LOGEMENT DE TRANSITION, D'UN LOGEMENT-FOYER OU D'UNE RÉSIDENCE HÔTELIÈRE À VOCATION SOCIALE :		
A) Un représentant des organismes d'habitation à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 :		
M. Laurent ACOSTA - ADVIVO	Titulaire	27/06/ 2026
Mme Bénédicte SERVANT BORDAS - ACTIS	Suppléante	19/10/ 2024
M Mathieu PEYRET - SDH	Suppléant	27/06/ 2026
Mme Françoise BOURDET - ADOMA	Suppléante	27/06/ 2026
M. Karim IKHLEF - ADOMA	Suppléant	27/06/ 2026
B) Un représentant des organismes intervenant pour le logement des personnes défavorisées dans le parc privé et agréés au titre des activités de maîtrise d'ouvrage mentionnées à l'article L.365-2 ou des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale mentionnées à l'article L. 365-4 du CCH.		
M. Jean-François LAPIERE - SOLIHA	Titulaire	27/06/2026
M. Philippe GALLIARD - HABITAT ET HUMANISME	Suppléant	27/06/2026
C) Un représentant d'un organisme chargé de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale :		
M Jérôme COLLION - ENTRAIDE PIERRE VALDO	Titulaire	27/06/2026
Mme Fanny SAVARESE - LA FONDATION BOISSEL	Suppléant	27/06/2026
M. Frédéric CESBRON - Mutualité Française Isère	Suppléant	27/06/2026
4 - REPRÉSENTANTS DES ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES ET DES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DONT L'UN DES OBJETS EST L'INSERTION OU LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES ŒUVRANT DANS LE DÉPARTEMENT :		
A) - Un représentant d'une association de locataires œuvrant dans le département affiliée à une organisation siégeant à la commission nationale de concertation mentionnée à l'article 41 de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 :		
M. Mahfoud YAMOUNI – ADIL de l'Isère	Titulaire	27/06/2026
Mme Anne GIROUD - CSF	Suppléante	27/06/2026
M. Farid BOUTELDJA - CLCV	Suppléant	27/06/2026
Mme Naïma KIOUDJ - CNL	Suppléante	20/09/2027
B) - Deux représentants des associations et organisations œuvrant dans le département agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées		
Monsieur Michel MARON - « Un Toit Pour Tous »	Titulaire	27/06/2026
M. Yassine KAHLID - La Sauvegarde	Suppléant	27/06/2026
M. Guillaume BEAUREPAIRE – ALFA 3 A	Titulaire	27/06/2026
M. Michel CAU - UDAF	Suppléant	27/06/2026
5 - REPRÉSENTANTS DES ASSOCIATIONS DE DÉFENSE DES PERSONNES EN SITUATION D'EXCLUSION ŒUVRANT DANS LE DÉPARTEMENT ET REPRÉSENTANT DÉSIGNÉ PAR LES INSTANCES MENTIONNÉES A L'ARTICLE L,115-2-1 DU CODE DE L'ACTION SOCIALE DES FAMILLES A SAVOIR LE CONSEIL CONSULTATIF RÉGIONAL DES PERSONNES ACCUEILLIES ET ACCOMPAGNÉES :		
5 - 1 - Deux représentants des associations de défense des personnes en situation d'exclusion œuvrant dans le département		
M. Richard DIOT - Point d'eau	Titulaire	27/06/2026
Mme Laure MILLION - Point d'eau	Suppléante	27/06/2026
Mme Hélène RONDOT - Secours Populaire Français	Titulaire	27/06/2026
M. Ali KARAKIPRIK - Secours Populaire Français	Suppléante	27/06/2026
5 - 2 – Un représentant désigné par les instances mentionnées à l'article L,115-2-1 du code de l'action sociale et des familles à savoir le Conseil Consultatif Régional des Personnes Accueillies et Accompagnées		

Arthur JALLET - CCRPAA	Titulaire	20/09/2027
M Ziani Atmani - CCRPAA	Suppléant	20/09/2027
M Amadou Safwane Sow - CCRPAA	Suppléant	20/09/2027
M Amara Conde - CCRPAA	Suppléante	20/09/2027

Article 5 :

Les membres de la commission de médiation sont nommés pour une durée de trois ans, renouvelable deux fois.

En cas d'absence, les membres titulaires sont suppléés par les membres désignés à cet effet dans le présent arrêté.

Article 6 :

Le secrétariat de la commission, auquel sont adressés les recours, est assuré par le Pôle Hébergement, Accompagnement et Logement Social – Unité Accès et Maintien dans le Logement - BALD, placé sous l'autorité de la Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités.

Article 7 :

La Secrétaire Générale Adjointe de la Préfecture de l'Isère et la Directrice Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités sont chargées, chacune en ce qui la concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Article 8 :

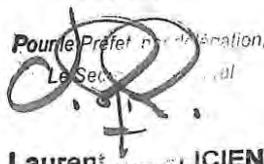
Le présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Préfecture de l'Isère, peut faire l'objet d'un recours gracieux auprès de l'autorité signataire de la décision ou être contesté devant le tribunal administratif de Grenoble territorialement compétent, dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de sa publication.

Grenoble le

18 SEP, 2024

Le Préfet,

Pour le Préfet en délégation,
Le Secrétaire Général



Laurent LICIEN

Annexe 2 – Mode de calcul des indicateurs

Taux d'offre = Nombre d'offres de logement faites aux ménages reconnus prioritaires Dalo / Nombre de décisions favorables (ménages reconnus prioritaires Dalo) en CoMed

Taux de priorisation OU **Taux de décisions favorables** = Nombre de décisions favorables (ménages reconnus prioritaires) en CoMed / Nombre de demandes examinées par la CoMed

Taux de refus = Nombre d'offres de logement refusées par les ménages reconnus prioritaires Dalo / Nombre d'offres de logement faites aux ménages reconnus prioritaires Dalo

Taux de relogement = Nombre de ménages effectivement relogés suite à une priorisation Dalo / Nombre de décisions favorables (ménages reconnus prioritaires Dalo) en CoMed

Annexe 3 - Méthodologie de l'étude

Cet encart déploie la méthodologie de l'étude dans son ensemble.

Une démarche qualitative constituée d'entretiens semi-directifs est proposée pour cette étude.

L'OHL a rencontré 6 femmes ayant refusé un logement proposé via leur priorisation DALO, avec un profil précaire, et plus précisément :

- 4 célibataires, 2 en couple
- 3 avec enfants mineurs, 1 avec enfants majeurs et mineurs et 1 sans enfant
- 4 sans emploi, 2 avec emploi
- 2 victimes de violences conjugales

Tous les contacts de ces personnes ont été obtenus par l'Equipe Juridique Mobile : nous avons gardé en tête, lors du recueil des données ainsi que de l'analyse, que cette méthode d'échantillonnage comporte un biais méthodologique, à savoir un biais de sélection. De même, notre échantillon ne comporte pas de jeunes : toutes les personnes ont plus de 35 ans. Cela peut cependant être témoin de la sur-représentation des femmes dans les demandes de priorisation DALO.

La collecte des données a été effectuée comme évoqué précédemment via une grille d'entretiens. Ces entretiens ont été menés chez les ménages rencontrés ainsi que dans les locaux d'Un Toit Pour Tous selon les disponibilités des personnes. Les entretiens ont duré entre 40 minutes et 1h15, et des retranscriptions ont été faites avec pour base une prise de notes ou des enregistrements audios lorsque les personnes l'acceptaient.

Annexe 4 – Décision du Conseil d'Etat numéro 473746 (31/05/2024)

Firefox

<https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>

Conseil d'État

N° 473746

ECLI:FR:CECHR:2024:473746.20240531

Mentionné aux tables du recueil Lebon

5ème - 6ème chambres réunies

M. Rémy Schwartz, président
Mme Coralie Albumazard, rapporteur
M. Maxime Boutron, rapporteur public
SCP MARLANGE, DE LA BURGADE, avocats

Lecture du vendredi 31 mai 2024

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 5 mai 2022 par laquelle la commission de médiation du Finistère a refusé de reconnaître le caractère prioritaire et urgent de sa demande d'hébergement présentée en application des dispositions du III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation. Par un jugement n° 2202832 du 23 novembre 2022, le magistrat désigné par le président du tribunal administratif a rejeté sa demande.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 2 mai et 18 juillet 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B... demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler ce jugement ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa demande ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Coralie Albumazard, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de M. Maxime Boutron, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Marlange, de la Burgade, avocat de M. B...

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A... B..., ressortissant russe qui a fait l'objet le 27 mai 2019 d'un arrêté préfectoral l'obligeant à quitter le territoire français, a saisi le tribunal administratif de Rennes d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision du 5 mai 2022 de la commission de médiation du Finistère qui a rejeté sa demande tendant à ce que soit reconnu le caractère prioritaire et urgent de sa demande d'hébergement présentée en application des dispositions du III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation. Il se pourvoit en cassation contre le rejet de cette demande.

2. En premier lieu, l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que : " Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. / Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 ". L'article L. 441-2-3 du même code prévoit, à cette fin, que, dans chaque département, une ou plusieurs commissions de médiation sont créées auprès du représentant de l'Etat dans le département. Aux termes du III de cet article : " La commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande. Si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement. [...] ..

3. En premier lieu, il résulte des dispositions citées ci-dessus, éclairées par les travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dont elles sont issues, que la reconnaissance du droit à un hébergement par une décision d'une commission de médiation doit constituer, pour les demandeurs qui en bénéficient, une étape vers l'accès à un logement autonome. Il résulte également de ces dispositions que si le droit à un logement décent et indépendant ou, le cas échéant, à un hébergement, est en principe ouvert aux seules personnes qui résident sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, elles ouvrent néanmoins à la commission de médiation la possibilité de faire droit à la demande présentant un caractère prioritaire et urgent d'une personne qui ne remplit pas ces conditions de résidence régulière, mais uniquement par un accueil dans une structure d'hébergement. Toutefois, les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire en vertu des dispositions de l'article L. 542-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne peuvent prétendre à un accueil dans une structure d'hébergement, sauf circonstances exceptionnelles le justifiant.

4. Par suite, en jugeant que la commission de médiation de la Finistère avait fait une exacte interprétation des dispositions précitées du III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation en opposant à la demande de M. B..., qui ne justifiait pas de circonstances exceptionnelles de nature à rendre sa demande prioritaire, l'obligation de quitter le territoire français dont il faisait l'objet, l'auteur du jugement attaqué n'a entaché son jugement d'aucune erreur de droit.

5. En deuxième lieu, en jugeant que M. B... ne présentait pas de garanties d'insertion constituant des circonstances exceptionnelles de nature à justifier qu'il soit fait droit à sa demande malgré l'arrêté lui faisant obligation de quitter le territoire français, le magistrat désigné par le président du tribunal administratif, qui n'a pas insuffisamment motivé son jugement, s'est livré à une appréciation souveraine qui n'est entachée d'aucune dénaturation.

6. Enfin, en se fondant, pour écarter le moyen tiré de ce que la décision attaquée mentionnerait à tort que l'intéressé n'avait pas effectué de démarche préalable auprès du service intégré de l'accueil et de l'orientation, sur ce que la commission de médiation aurait pris la même décision si elle s'était fondée sur le seul motif tiré de l'absence de régularité du séjour, le magistrat désigné par le président du tribunal administratif a suffisamment motivé son jugement.

7. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à demander l'annulation du jugement du tribunal administratif de Rennes qu'il attaque. Par suite, son pourvoi doit être rejeté, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de M. B... est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. A... B... et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Délibéré à l'issue de la séance du 6 mai 2024 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre ; M. Jean-Philippe Mochon, président de chambre ; Mme Fabienne Lambolez, conseillère d'Etat ; M. Alain Seban, M. Cyril Roger-Lacan, M. Laurent Cabrera, M. Stéphane Hoyneck, conseillers d'Etat et Mme Coralie Albumazard, maîtresse des requêtes-rapporteure.

Rendu le 31 mai 2024.

Le président :

Signé : M. Rémy Schwartz

La rapporteure :

Signé : Mme Coralie Albumazard

Le secrétaire :

Signé : M. Bernard Longieras

L'OBSERVATOIRE DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT (OHL)

L'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL) est une cellule d'étude et d'observation qui intervient dans le champ de l'analyse de la précarité et des difficultés de logement. Elle fait partie de l'ensemble « Un Toit Pour Tous » qui rassemble une association œuvrant contre le mal logement, une agence immobilière à vocation sociale : Territoire AIVS®, et une société foncière : Un Toit Pour Tous-Développement.





**OBSERVATOIRE
DE L'HÉBERGEMENT
ET DU LOGEMENT**

POUR EN SAVOIR PLUS

OBSERVATOIRE DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT

17b avenue Salvador Allende,
38 130 Echirolles

CONTACT

- observatoire@untoitpourtous.org
- 04 76 22 66 05 / 07 84 03 92 89



Décembre 2024

Conception :

Observatoire de l'Hébergement et
du Logement