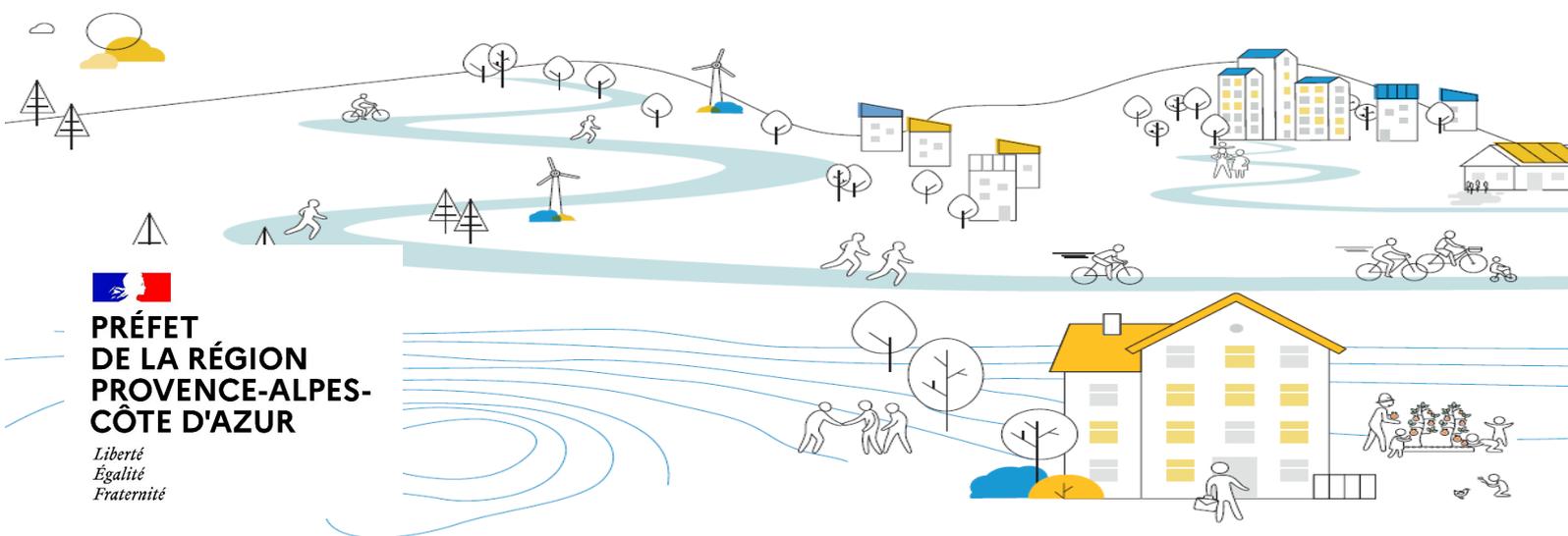


Droit au logement et à l'hébergement opposable (DALO/DAHO) Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

BILAN RÉGIONAL 2022



**PRÉFET
DE LA RÉGION
PROVENCE-ALPES-
CÔTE D'AZUR**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Rédaction

Marion DENIS

Chargée de mission politiques sociales de l'habitat
Service énergie logement
Unité politique de l'habitat

Validation

Pierre FRANC

Chef du service énergie logement

Contact

uph.sel.dreal-paca@developpement-durable.gouv.fr
<http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/>

Table des matières

INTRODUCTION.....	4
Le contexte régional.....	4
La poursuite du plan quinquennal Logement d’abord.....	5
La gestion du FNAVDL.....	5
L’adoption de nouveaux critères d’éligibilité.....	6
1. LE DALO ET LE DAHO : LÉGISLATION ET PROCÉDURES.....	7
1.1. La gestion des recours.....	7
1.2. Le DALO.....	9
1.3. Le DAHO.....	10
1.4. Les commissions de médiation (COMED)	11
1.5. Recevabilité et éligibilité.....	12
2. LES RECOURS DAHO EN 2022.....	14
2.1. Éléments de référence nationaux et régionaux.....	14
2.2. Dossiers examinés par département.....	16
2.3. Les ménages restant à héberger.....	16
3. LES RECOURS DALO EN 2022.....	18
3.1. Éléments de référence nationaux et régionaux.....	18
3.2. Dossiers examinés par département.....	19
3.3. L’activité des commissions de médiation.....	20
3.4. Les délais d’instruction.....	20
4. LES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES ET URGENTS AU TITRE DU DALO.....	21
4.1. Éléments de référence nationaux.....	21
4.2. Éléments régionaux et départementaux.....	22
4.3. Motifs retenus par les commissions.....	23
5. LE RELOGEMENT EN 2022.....	24
5.1. Le relogement.....	24
5.2. Les ménages reconnus PU DALO restant à reloger.....	25
5.3. Les contingents réservataires mobilisés pour le relogement.....	27
6. LES VOIES DE CONTESTATION GRACIEUSES ET CONTENTIEUSES EN 2022.....	30
6.1. Les recours gracieux.....	31
6.2. Les recours pour excès de pouvoir.....	31
6.3. Les recours en injonction.....	32
6.4. Les recours indemnitaires.....	33
7. SYNTHÈSE 2022.....	34
7.1. Perspectives d’amélioration et spécificités locales.....	34
7.2. Les chiffres clés en région Provence-Alpes-Côte d’Azur.....	38
8. ANNEXES.....	39
8.1. Annexe 1 – Principaux textes de référence.....	39
8.2. Annexe 2 – Glossaire.....	40

INTRODUCTION

Le contexte régional

La situation socio-économique en région Provence-Alpes-Côte d'Azur est fragile et fortement contrastée. Avec un taux de pauvreté de 17,1 %, elle est classée parmi les régions les plus défavorisées de France métropolitaine. Elle enregistre des écarts de niveaux de vie importants, la positionnant au second rang des régions les plus inégalitaires¹.

Elle se caractérise par une tension forte sur le marché du logement. La part importante de résidences secondaires et de logement vacants contribue à augmenter la pression sur le foncier. Avec une offre de logement chère et rare, la région ne dispose pas suffisamment de logements sociaux pour répondre aux besoins des ménages sur le territoire. L'insuffisance du niveau de construction sur le parc social renforce le déficit en logements, creusant davantage un écart entre l'offre et la demande auprès des populations en voie de paupérisation. Les difficultés des bailleurs sociaux à répondre aux demandes de mutations sur leur parc alimentent également cette pénurie en logements abordables, consolidant les situations de pauvreté.

Ce contexte rend difficile l'accès voire le maintien dans un logement des ménages les plus fragiles. En termes de droit au logement opposable, « *l'immense majorité des ménages prioritaires urgents Dalo se concentrent dans les 18 départements connaissant une tension croissante sur leur marché du logement et un nombre toujours plus important de personnes sans domicile ou en situation de mal-logement* »². Sur cet ensemble, 3 départements se situent en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, que sont les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes et le Var.

Compte tenu de ces spécificités locales, le recours au droit au logement et à l'hébergement opposable (DALO/DAHO) est élevé sur le territoire régional. Ce bilan s'attache alors à apporter des précisions quantitatives et qualitatives sur la mise en œuvre de ce droit au travers d'éclairages à la fois nationaux, régionaux et départementaux. Il présente la législation et les procédures en vigueur (partie 1), dresse un état des lieux de la situation en matière de DAHO (partie 2), de DALO (partie 3), de ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du logement (partie 4), de relogement et de répartition par type de contingents réservataires (partie 5) et de recours gracieux et contentieux (partie 6).

En fin de bilan figurent une synthèse chiffrée et des propositions d'amélioration tenant compte des spécificités locales (partie 7) puis des annexes (partie 8).

En matière de logement et d'insertion des personnes en situation de vulnérabilité, le droit au logement opposable et la lutte contre le sans-abrisme représentent de réels chantiers structurels à mener par les pouvoirs publics. Leurs réalisations se sont vues ralenties par la crise liée à l'épidémie de Covid-19, peinant à réduire la tension sur les structures d'hébergement.

[Selon le Sénat](#), malgré l'effectivité du relogement de ces ménages précaires, les effets restent contrastés ; on observe un développement retardé du logement adapté ou encore un maintien dans l'hébergement, à l'hôtel ou dans des campements, de personnes déboutées du droit d'asile qui ne disposent pas des droits leur permettant d'accéder à un logement.

En propos introductif, une attention particulière est alors accordée au plan Logement d'abord (dit plan LDA), à la gestion du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) et à l'adoption de nouveaux critères d'éligibilité au DALO avant de présenter l'application de ce droit en région.

1 DROS, « Baromètre social », Carif-oref Provence-Alpes-Côte d'Azur, édition 2022.

2 [Haut comité pour le droit au logement](#), « 15 ans après la loi DALO, un nécessaire rappel à la loi », [avril 2022](#), p.31.

La poursuite du plan quinquennal Logement d'abord

L'année 2022 marque la fin du plan quinquennal Logement d'abord (2018-2022) lancé par le Président de la République en 2017 et visant à faire évoluer structurellement la politique publique en faveur de l'accès au logement des personnes sans domicile.

Le bilan réalisé lors du conseil des ministres du 1^{er} février 2023 souligne le relogement d'au moins 440 000 personnes sans domicile depuis 2018 dans le parc social ou privé. Le travail de partenariat renforcé entre les bailleurs sociaux, les associations du secteur social, les services de l'État et les collectivités territoriales contribue à cette hausse significative ; on constate une augmentation de plus de 50 % en 2022 par rapport à 2017 sur les attributions de logements sociaux en faveur de ce public.

L'objectif poursuit autour de l'insertion des personnes en situation de vulnérabilité socio-économique dans un logement pérenne conjugué à un effort budgétaire a permis de doubler le nombre de places dans les dispositifs de logement adapté. Cette dynamique se concrétise par la création de 50 000 nouvelles places en mobilisant le parc privé par l'intermédiation locative, en ouvrant de nouvelles pensions de famille, et en développant le dispositif Un Chez-soi d'abord³.

Le contexte de pression forte sur le parc d'hébergement et de logement, associé aux besoins restant à couvrir, amène le Gouvernement à poursuivre ces avancées grâce au lancement d'un deuxième plan Logement d'abord (2023-2027). Le développement de logements abordables et adaptés sera au coeur des préoccupations dans cette lutte contre le sans abrisme.

La mobilisation du parc privé à des fins sociales – la production de pensions de famille, de résidences sociales et de logements très sociaux – le renfort des dispositifs de prévention des expulsions locatives – le renfort des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) positionnés comme plateformes départementales de coordination des parcours – le renfort des dispositifs de veille sociale (maraudes, accueils de jour, etc.) – la modernisation du numéro d'urgence 115 – l'attractivité des métiers du travail social sont les mesures du Gouvernement qui composent ce nouveau plan Logement d'abord 2023-2027.

La gestion du FNAVDL

Les actions sociales d'accompagnement vers et dans le logement visent à favoriser l'accès et le maintien dans le logement de ménages en grande difficulté (personnes à la rue, en centre d'hébergement, victimes de violences conjugales, sortants de détention, etc.). Le FNAVDL finance des mesures de diagnostic et d'accompagnement qui apportent une réponse adaptée à des besoins spécifiques liés au logement (soutien dans la gestion budgétaire, la gestion locative, les démarches administratives, etc.).

Au niveau régional, ce fonds est piloté par la Direction régionale de l'économie, de l'emploi du travail et des solidarités (DREETS) ; la DREAL est direction associée et intervient en appui avec les partenaires de l'Association régionale des organismes d'habitation à loyer modéré (ARHLM) et Action logement services (ALS).

En 2022, après deux années de réforme⁴, la gestion du fonds est départementalisée, chaque Direction départementale de l'emploi du travail et des solidarités (DDETS) assurant la conduite des appels à projets sur son territoire.

3 Lancé en 2011 par les ministères de la santé et du logement, ce dispositif accompagne des personnes au long parcours de rue souffrant de troubles psychiques sévères.

4 En 2020, la gestion du fonds est déconcentrée du ministère vers le niveau régional.

Le fonds est alimenté en majorité par les astreintes DALO⁵, c'est à dire les indemnités versées par l'État suite au jugement du tribunal administratif dans le cadre des recours contentieux pour défaut de proposition de logement ou d'hébergement. En complément, il est abondé par un apport significatif des organismes HLM (à hauteur de 30 % du budget régional) et une contribution d'ALS pour deux ans (2021 < 2022).

Géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)⁶, la répartition des crédits entre le niveau national, régional et les différentes tutelles se décompose de la manière suivante :

	Astreintes DALO (DIHAL)	Bailleurs sociaux (USH)	Action logement
National	25 458 468 €	11 800 000 €	10 292 654 €
Total	47 551 122 €		
Régional	2 118 633 €	1 467 301 €	466 060 €
Alpes-de-Haute-Provence	29 880 €	20 694 €	6 573 €
Hautes-Alpes	26 969 €	18 678 €	5 933 €
Alpes-Maritimes	462 189 €	320 098 €	101 673 €
Bouches-du-Rhône	1 222 538 €	846 692 €	268 936 €
Var	272 761 €	188 906 €	60 002 €
Vaucluse	104 296 €	72 232 €	22 943 €
Total	4 051 994 €		

L'adoption de nouveaux critères d'éligibilité

- **L'accueil de personnes déplacées bénéficiaires de la protection temporaire**

Le 20 avril 2022, la parution de deux arrêtés modifient la réglementation sur les titres de séjour nécessaires pour l'accès au logement social et au DALO. L'adoption de ces textes s'inscrit dans un contexte de déplacements massifs des populations ayant fui la guerre en Ukraine.

Le premier [arrêté du 20 avril 2022 fixant la liste des titres de séjour prévue au 1° de l'article R.441-1 du CCH](#) élargit l'accès au logement social et au DALO aux titulaires d'une autorisation provisoire de séjour portant la mention « bénéficiaire de la protection temporaire ».

Complémentairement, le second [arrêté du 20 avril 2022 fixant la liste des titres de séjour prévue aux articles R.300-1 et R.300-2 du CCH](#) met à jour la liste des titres de séjour requis dans le cadre de la crise ukrainienne et de la recodification du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

- **L'inadaptation du logement au handicap**

L'article 91 de la [loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale](#) (dite loi 3DS) prévoit un nouveau critère d'éligibilité au DALO, celui de « l'inadaptation du logement au handicap ». En l'absence d'un cadrage réglementaire suite à la parution de cette loi, il est à souligner l'existence de plusieurs textes faisant référence.

⁵ [Article L.441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation \(CCH\).](#)

⁶ [Article L.300-2 du code de la construction et de l'habitation \(CCH\).](#)

De prime abord, la définition du handicap retenue est celle définie dans la [loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées](#). Ainsi, « constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ».

En plus, la [loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#) (dite loi Elan) apporte un éclairage juridique pour appréhender ce nouveau critère. En l'absence de mise en conformité concernant l'accessibilité du bâti au handicap, cette loi prévoit la notion de logement évolutif avec une adaptation au fur et à mesure en fonction des besoins des personnes logées. Force est de constater qu'elle vient compenser la difficile mise en accessibilité attendue dans les 10 ans suivant la promulgation de la loi du 11.02.05.

Pour apprécier ces situations d'inadaptation, en termes de doctrine il est possible aussi de s'appuyer sur l'article [R.441-16-2 du CCH](#) qui prévoit une définition de la notion d'offre adaptée de logement ; et d'autre part, sur la [décision du Conseil d'État du 8 octobre 2020 – n°431100](#) qui prend en compte la question de l'adaptation du logement au handicap.

Globalement, pour répondre au besoin de cadrage, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du Ministère en charge du logement a chargé le Haut comité pour le droit au logement (HCDL) d'organiser une concertation auprès des acteurs concernés. Cette concertation menée d'avril à juillet 2022 a permis d'établir un ensemble de préconisations consignées dans [un rapport visant à apporter une définition d'un logement inadapté à la situation de handicap](#) de la personne en cinq items.

1. LE DALO ET LE DAHO : LÉGISLATION ET PROCÉDURES

La [loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale](#) permet aux personnes mal logées, sans logement, rencontrant des difficultés socio-économiques et/ou ayant attendu en vain un logement social pendant un délai anormalement long, de faire valoir leur droit à un logement décent et indépendant si elles ne peuvent l'obtenir par leurs propres moyens ou s'y maintenir. Elle désigne l'État comme garant de ce droit au logement, représenté par le Préfet au niveau local.

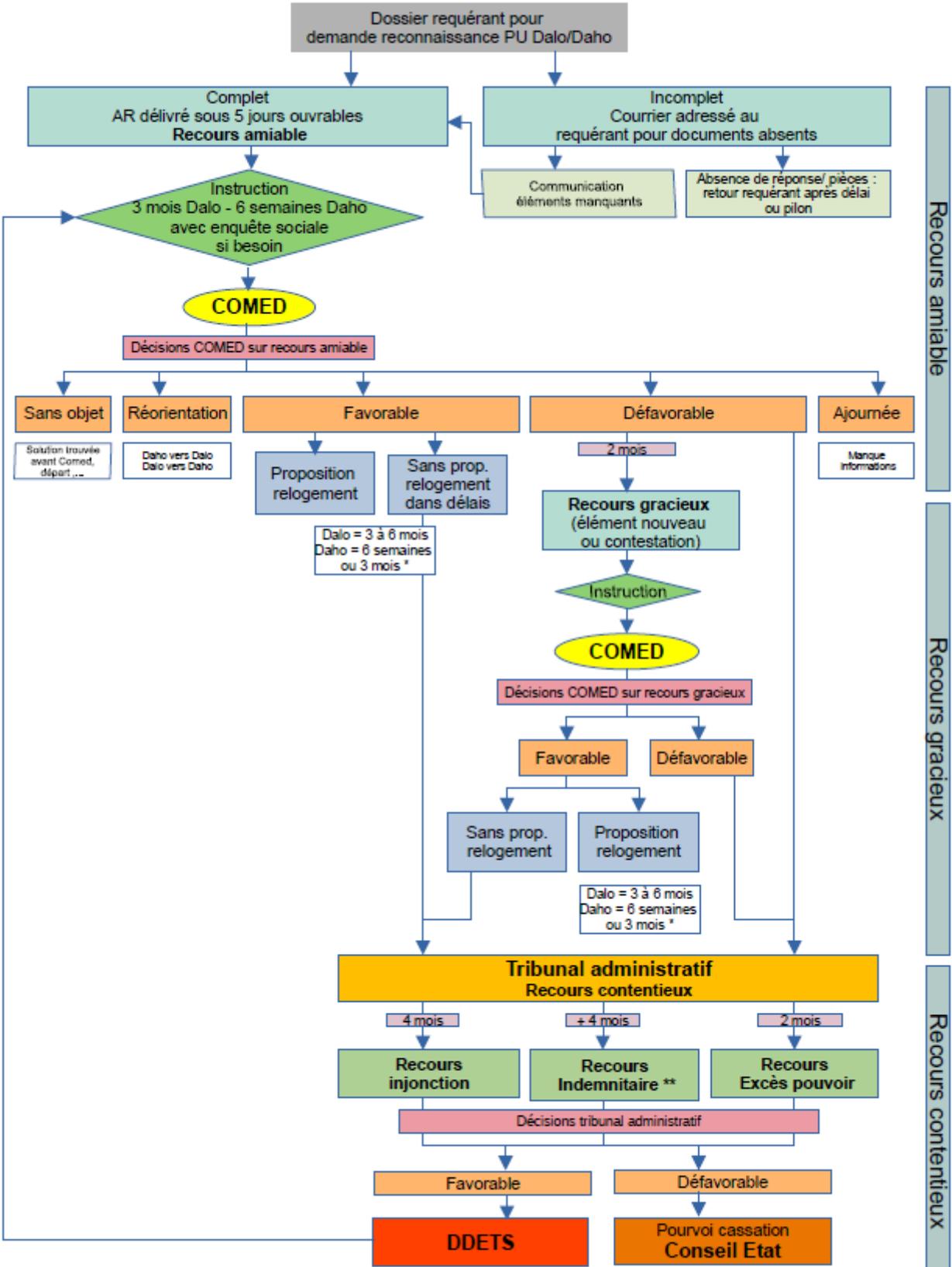
Ce droit est dit « opposable » car le citoyen dispose de voies de recours pour garantir l'effectivité de son droit d'accès à un logement (DALO) ou à un hébergement (DAHO). Pour exercer son droit, le requérant effectue un recours devant une commission de médiation (COMED).

1.1. La gestion des recours

La loi du 5 mars 2007 ayant institué le droit au logement opposable peut paraître complexe tout comme les procédures qui s'y rattachent. Par conséquent, avant de détailler certains aspects réglementaires et techniques, le schéma ci-dessous présente globalement et étape par étape la procédure d'instruction et de traitement des recours.

A chaque étape, différents acteurs sont mobilisés et divers délais s'appliquent en fonction de l'avancée dans la procédure et de la densité de population sur le département concerné par la demande de DALO ou de DAHO.

SCHEMA PROCEDURE DALO/DAHO



* 6 semaines pour un centre d'hébergement et 3 mois pour un logement foyer ou de transition
 ** le recours indemnitaire peut être déposé quand le délai de 4 mois pour déposer le recours en injonction est dépassé.

1.2. Le DALO

Pour faire valoir son droit à un logement, le demandeur doit répondre à un ou plusieurs des huit critères suivants ([articles L.441-2-3](#) et [R.441-14-1 du CCH](#)) :

- › être dépourvu de logement ;
- › être menacé d'expulsion sans relogement ;
- › être hébergé dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de 6 mois ou logé temporairement dans un logement de transition ou un logement foyer depuis plus de 18 mois ;
- › être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- › être logé dans un logement non décent ne présentant pas les éléments d'équipement et de confort exigés (absence de chauffage, eau potable...), à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap.
- › être logé dans un logement dont la surface habitable⁷ n'est pas supérieure ou égale à 16m² pour un ménage sans enfant ou 2 personnes, augmentée de 9m² par personne en plus dans la limite de 70m² pour 8 personnes et plus, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ;
- › être demandeur d'un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long sans avoir reçu de proposition adaptée à ses besoins ;
- › être logé dans un logement non adapté à son handicap.

Compte tenu de la tension locative existante en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le délai anormalement long est différent selon les départements ([art. L.441-1-4 du CCH](#)). Dans le département des Alpes-Maritimes ce délai est de 45 mois – dans les Bouches-du-Rhône, le Var et le Vaucluse de 30 mois – dans les Hautes-Alpes et les Alpes-de-Haute-Provence de 24 mois ; à l'exception de Manosque où ce délai est fixé à 30 mois.

En matière d'instruction, les commissions de médiation bénéficient de 3 mois pour traiter les recours déposés par les requérants. En cas de décision favorable, le Préfet dispose d'un délai de 3 à 6 mois pour reloger les ménages reconnus Prioritaires urgents DALO (PU DALO). Conformément à l'[article R.441-16-1 du CCH](#), le délai de relogement est de 3 mois à l'exception de l'Île-de-France, des départements d'outre-mer et des départements comportant au moins une agglomération, ou une partie d'agglomération, de plus de 300 000 habitants pour lesquels ce délai est de 6 mois.

En région PACA, le Préfet dispose donc de 3 mois pour reloger les ménages PU DALO dans le département des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes et du Vaucluse ; concernant le département des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône et du Var, ce délai est porté à 6 mois.

Le Préfet désigne alors le demandeur prioritaire à un bailleur social ; en cas de refus il peut procéder lui-même à l'attribution en se substituant à la CALEOL⁸ tout comme il peut proposer un logement conventionné, un logement en bail glissant ou un logement réquisitionné.

Parallèlement, si le demandeur a été reconnu prioritaire pour être logé et qu'aucun logement ne lui a été attribué, dans un délai de trois mois à six mois en fonction du département concerné, il peut

⁷ Les précisions sur la sur-occupation sont issues du code de la sécurité sociale.

⁸ Commission d'attribution des logements et de l'examen de l'occupation des logements.

déposer un recours devant le tribunal administratif. Pour être reconnu prioritaire et à loger d'urgence, le requérant doit avoir engagé des démarches pour résoudre ses difficultés de logement. À ce titre, une demande de logement social régulièrement renouvelée, des courriers à destination du propriétaire louant un logement insalubre ou encore le cumul de difficultés socio-économiques constituent des points de vigilance de la commission.

La [loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté](#) (dite loi LEC) met en cohérence les critères de priorité et instaure des mesures favorisant la mixité sociale ainsi que le logement des personnes défavorisées. Dans cette perspective, au moins 25 % des logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires de la ville doivent être attribués aux 25 % des ménages les plus pauvres ayant déposé une demande de logement. La loi oblige les bailleurs sociaux et l'ensemble des réservataires de logements sociaux (Action logement, collectivités territoriales, État) de consacrer au moins 25 % de leurs attributions aux ménages DALO ; et à défaut aux publics prioritaires qui recouvrent un panel de situations plus larges, déterminées par la Convention intercommunale d'attribution (CIA), le Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et les accords collectifs intercommunaux et départementaux. En cas de manquement par un réservataire à ses obligations d'attributions, le Préfet a la capacité de se substituer à ce réservataire et de procéder aux attributions.

En complément, la loi ELAN du 23 novembre 2018 apporte quelques modifications concernant les droits de réservation de logements sociaux pour les ménages DALO et les autres publics prioritaires ([art. L.441-1 du CCH](#)). Les conventions de réservation conclues entre les bailleurs et les réservataires instaure une gestion en flux annuel pour chaque réservataire.

Ce principe se voit renforcé par le [décret n°2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux](#). Désormais, une seule convention est établie entre le bailleur et le réservataire à l'échelle d'un département, ces derniers étant tenus de transmettre un bilan annuel sur les logements attribués.

1.3. Le DAHO

Le Droit à l'hébergement opposable (DAHO) s'applique pour toute personne qui demande d'être accueillie dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une Résidence Hôtelière à Vocation Sociale (RHVS).

Le recours DAHO est inspiré de la notion d'inconditionnalité dans l'accès à un hébergement ([art. L.345-2-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles](#) [CASF]). Il est donc ouvert à toute personne, quelle que soit sa situation administrative.

Le recours DAHO se distingue du recours DALO par le type d'habitat souhaité, à savoir un hébergement ou un logement temporaire « présentant un caractère de stabilité » (excluant les hébergements d'urgence, à la nuit ou de quelques jours). Pour déposer un recours, il faut n'avoir reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande⁹. Pour accompagner la personne dans sa démarche, la saisine du SIAO est importante, ce dernier disposant des taux d'occupation et de vacances de places dans les différentes structures de son territoire d'intervention.

Pour faire valoir son droit à un hébergement, le demandeur doit se trouver dans l'une des situations suivantes :

- › être dépourvu de logement ;

⁹ Contrairement au recours DALO, la loi ne fixe pas la nature des démarches préalables à effectuer par le requérant.

- › être hébergé chez un tiers ;
- › être hébergé en résidence à l'hôtel.

Pour être reconnu Prioritaire et à héberger d'urgence (PU DAHO), le requérant doit avoir sollicité un accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS ; et n'avoir reçu aucune proposition d'hébergement. Le Préfet dispose d'un délai de 6 semaines pour proposer un hébergement au demandeur.

En droit, l'inconditionnalité de l'accueil en centre d'hébergement et la continuité de la prise en charge sociale des personnes hébergées sont encadrées. L'application de ce droit se confronte à plusieurs limites, tant au niveau national que régional, liées à l'insuffisance de la connaissance des besoins et de l'offre d'hébergement ainsi qu'à l'accès aux droits.

1.4. Les commissions de médiation (COMED)¹⁰

Présidée par une personnalité qualifiée nommée par le Préfet, la commission s'occupe de la reconnaissance du statut DALO ou DAHO des requérants à l'échelle de son département ([art. L.441-2-3 du CCH](#)). Les décisions sont prises à la majorité simple et sont principalement issues de consensus. Après avoir statué, la commission transmet au représentant de l'État dans le département la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement. Les personnes figurant sur cette liste sont comptabilisées au titre de l'exécution des engagements souscrits par les bailleurs et par les titulaires de droits de réservation (partie 5.3). Pour rappel, le délai d'instruction réglementaire est de 3 mois pour le DALO et de 6 semaines pour le DAHO.

Composée de cinq collègues, les membres de la commission sont représentants de l'État, des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des bailleurs et organismes du champ de l'hébergement et du logement de transition, des associations de défense des personnes en situation d'exclusion et des représentants des instances de concertation des personnes accueillies ou accompagnées. Un représentant de la personne morale gérant le SIAO dans le département peut assister à la commission à titre consultatif.

Depuis 2022 suite à l'adoption du nouveau critère d'éligibilité lié à l'inadaption du logement au handicap, les COMED associent les professionnels des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pour affiner leur compréhension des besoins spécifiques de ces requérants.

Indépendantes et souveraines, les COMED ne sont pas soumises au pouvoir hiérarchique du Préfet. Elles se prononcent de manière objective sur les situations qu'elles évaluent au cas par cas. En cas de manque de précisions pour réaliser l'examen global de la situation du ménage, elles peuvent demander des informations supplémentaires aux professionnels de l'action sociale et médico-sociale. Il est à noter qu'elles peuvent réorienter un ménage ayant fait une demande de DALO vers le dispositif DAHO et inversement (art.L.441-2-3 du CCH). Toutefois, la double reconnaissance DALO/DAHO pour un même ménage n'est pas autorisée.

Cette appréciation des membres revient à ne pas tenir compte des enjeux locaux liés à la tension sur le marché du logement ni sur les possibilités réelles d'accès à un logement suite à une désignation en CALEOL. [L'instruction du Gouvernement du 13 décembre 2017](#) relative au droit au logement opposable rappelle que « *les commissions de médiation doivent être particulièrement vigilantes quant au respect des conditions d'éligibilité au DALO. Dès lors que les conditions permettant de saisir la commission sont remplies, il leur appartient d'examiner si la situation du*

¹⁰ La gestion des COMED et le suivi de l'activité est assurée par les DDETS en charge du droit DALO/DAHO au niveau départemental.

ménage justifie de prévoir un relogement d'urgence et, dans l'affirmative, de lui accorder le bénéfice du DALO sans tenir compte de l'offre de logements disponible qui peut être d'importance et de nature différentes selon les secteurs géographiques ».

Malgré les difficultés de relogement des ménages DALO en région, un tel fonctionnement, permet d'objectiver les freins rencontrés dans la mise en œuvre de la politique du logement et plus spécifiquement, sur les dysfonctionnements des dispositifs de droit commun en faveur des plus démunis.

- **Le marché régional DALO : équité territoriale et suivi de l'activité**

L'année 2022 est marquée par la passation d'un marché régional ayant permis d'établir un cadre commun en matière de procédure d'instruction des recours et de suivi de l'activité¹¹ des COMED. Ce nouveau fonctionnement consiste à harmoniser les pratiques entre les départements dans un souci d'équité de traitement à l'échelle régionale.

Dans le cadre de ce marché régional à lot départemental, la gestion des recours DALO/DAHO et du contentieux a été confiée à des prestataires externes. Cette activité est assurée par le groupe SOLiHA dans le département des Alpes-Maritimes, du Var, de Vaucluse, et par Docaposte dans le département des Bouches-du-Rhône¹². Aucun prestataire n'est mobilisé dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes en raison du faible nombre de dossiers déposés.

- **Les clubs DALO et les réunions des présidents de COMED**

Dans la continuité des enjeux ayant conduit à l'adoption d'un marché régional DALO, d'autres instances contribuent à l'harmonisation des pratiques des COMED sur le territoire. Conscients des subtilités de certaines normes juridiques, les acteurs en région PACA se réunissent régulièrement pour travailler collectivement autour des éléments de doctrine et tendre vers des pratiques communes tout en tenant compte des spécificités départementales en présence.

Les réunions des présidents de COMED et les clubs DALO pilotés par la DREAL sont alors l'occasion d'échanger autour des pratiques professionnelles pour éviter les écueils d'une appréciation subjective des critères d'éligibilité. Certains critères relèvent d'une marge d'appréciation plus grande ; par exemple la condition de bonne foi, d'épuisement des démarches de droit commun préalables ou d'absence de logement. Par ailleurs, d'autres critères comme la sur-occupation (superficie métrée définie par le code), l'hébergement temporaire ou la demande de logement depuis un délai anormalement long laissent peu de place à l'interprétation.

1.5. Recevabilité et éligibilité

Il est important ici de différencier les notions de recevabilité et d'éligibilité.

- **La recevabilité**

Seuls les formulaires pour lesquels il est impossible d'identifier le requérant et son adresse sont considérés comme inexploitable, ne donnent pas lieu à un accusé de réception et ne sont pas soumis à la commission.

11 À noter : au niveau départemental, les recours sont archivés pendant un an avant leur destruction ; à l'exception des recours ayant abouti à une proposition de logement sans réponse du requérant, pour lesquels le délai en vigueur est de trois ans.

12 Dans le Var et les Bouches-du-Rhône, le marché régional a débuté au 01.01.2022, dans les Alpes-Maritimes au 1.03.2022 et dans le Vaucluse au 1.07.2022.

Un dossier est déclaré recevable dès lors qu'il est complet. À la réception d'un dossier complet, un accusé réception est adressé au requérant dans les cinq jours, date déterminant l'ouverture des délais d'instruction. Le recours amiable est alors inscrit à l'ordre du jour de la commission de médiation pour instruction. Des informations supplémentaires sont parfois nécessaires pour apprécier les situations individuelles, dans ce cas le recours est ajourné dans l'attente d'éléments complémentaires.

- **L'éligibilité**

L'appartenance à l'une des catégories de situations mentionnées par la loi comme permettant de saisir la commission est nécessaire pour que le recours amiable soit recevable, mais elle n'est pas suffisante pour obtenir la reconnaissance du caractère « prioritaire et urgent ». La commission se doit d'analyser les situations individuelles pour évaluer si la personne est prioritaire et si elle doit être relogée ou hébergée en urgence.

Il est à noter que la commission peut, par une décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire une personne qui ne répond qu'incomplètement aux critères définis par la loi. En revanche, le dernier alinéa de l'article R.441-14-1 du CCH ne permet pas aux commissions de considérer comme prioritaires et urgentes des personnes qui ne relèveraient pas de l'une des situations mentionnées par la loi. La dérogation aux caractéristiques précitées n'est donc autorisée que pour les personnes se trouvant dans l'une des situations prévues à l'article L.441-2-3 du CCH. À titre d'exemple, il n'est pas possible de reconnaître un requérant PU DALO au seul motif de handicap car cela reviendrait à créer une catégorie de recevabilité que le législateur n'a pas prévu.

En complément des critères d'éligibilité, pour être reconnu prioritaire il faut également remplir les conditions suivantes :

- ne pas être en capacité de se loger par ses propres moyens (art. L.300-1 du CCH) ;
- ne pas être de mauvaise foi (art. L.441-2-3 du CCH et R.441-14-1 du CCH, sauf demandeur d'hébergement)¹³ ;
- remplir les conditions d'accès au logement social (art. L.441-2-3 et R.441-14-1 du CCH) ;
- remplir les conditions de séjour (art. L.300-1 du CCH, sauf demandeur d'hébergement [art. L.441-2-3 alinéa III]) ;
- avoir accompli des démarches préalables (art. R.441-14-1 du CCH),
- être en situation d'urgence (art. L.441-2-3 du CCH).

Pour ce qui est des démarches préalables, les attentes divergent s'il s'agit d'un recours au titre du DALO ou du DAHO¹⁴. Pour le recours DALO, la démarche préalable de droit commun est le dépôt d'une demande de logement social. Pour le recours DAHO, l'appel au 115 resté sans suite constitue une démarche préalable suffisante ; le SIAO doit pouvoir confirmer l'enregistrement de l'appel.

Un point de vigilance est à accorder à la radiation du bénéficiaire du fichier des demandeurs de logement social ([CE, 8/07/2020, n°420472](#)) ou encore à l'absence d'actualisation de son dossier auprès du SIAO ([CE, 16/06/2016, n°383986](#)) qui ne délient pas le Préfet de son obligation de relogement.

Globalement, l'examen de chaque situation doit rester individuel tout en s'inscrivant dans le cadre fixé par la loi.

13 En référence à la jurisprudence relative au surendettement ou aux situations relevant des troubles de voisinage ou encore des menaces et violences volontaires à l'encontre du bailleur.

14 [Droit au logement opposable : guide pour les commissions de médiation, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, septembre 2017, p.18-23.](#)

2. LES RECOURS DAHO EN 2022

2.1. Éléments de référence nationaux et régionaux

Au niveau national, les acteurs de l'hébergement sont unanimes, le manque de connaissance des besoins est généralisé. Conscientes de cette limite pour mener une action publique performante, les collectivités territoriales ont lancé les nuits de la solidarité, opérations de dénombrement des personnes sans-abri. Ces opérations multi-partenariales conduites par de nombreuses villes (Marseille, Paris, Rennes, Toulouse, Bordeaux, etc.) doivent permettre d'adapter l'offre d'hébergement aux besoins spécifiques des populations locales¹⁵.

A cette problématique de dénombrement, s'ajoute un manque de visibilité dans le suivi des bénéficiaires du DAHO. « *Les données relatives à l'accueil des ménages reconnus au titre du Dalo hébergement sont lacunaires, pâtissant d'un manque de renseignement de l'application ComDalo et du non interfaçage avec le SI-SIAO et le SYPLO [...] un ménage accueilli en hébergement se trouve comptabilisé dans SI-SIAO, mais doit être saisi manuellement dans ComDalo pour apparaître dans les statistiques. La saisie manuelle, en plus d'être aléatoirement réalisée selon les départements, est source de nombreuses erreurs de saisie* » (HCDL, 04.2022, p.109).

Cette absence de fiabilité dans les bases de données ne facilite pas le suivi des ménages par les services de l'État. Certains bénéficiaires sont alors maintenus en place d'hébergement d'urgence limitant leurs possibilités d'insertion par le logement, objet d'une augmentation du contentieux au tribunal administratif.

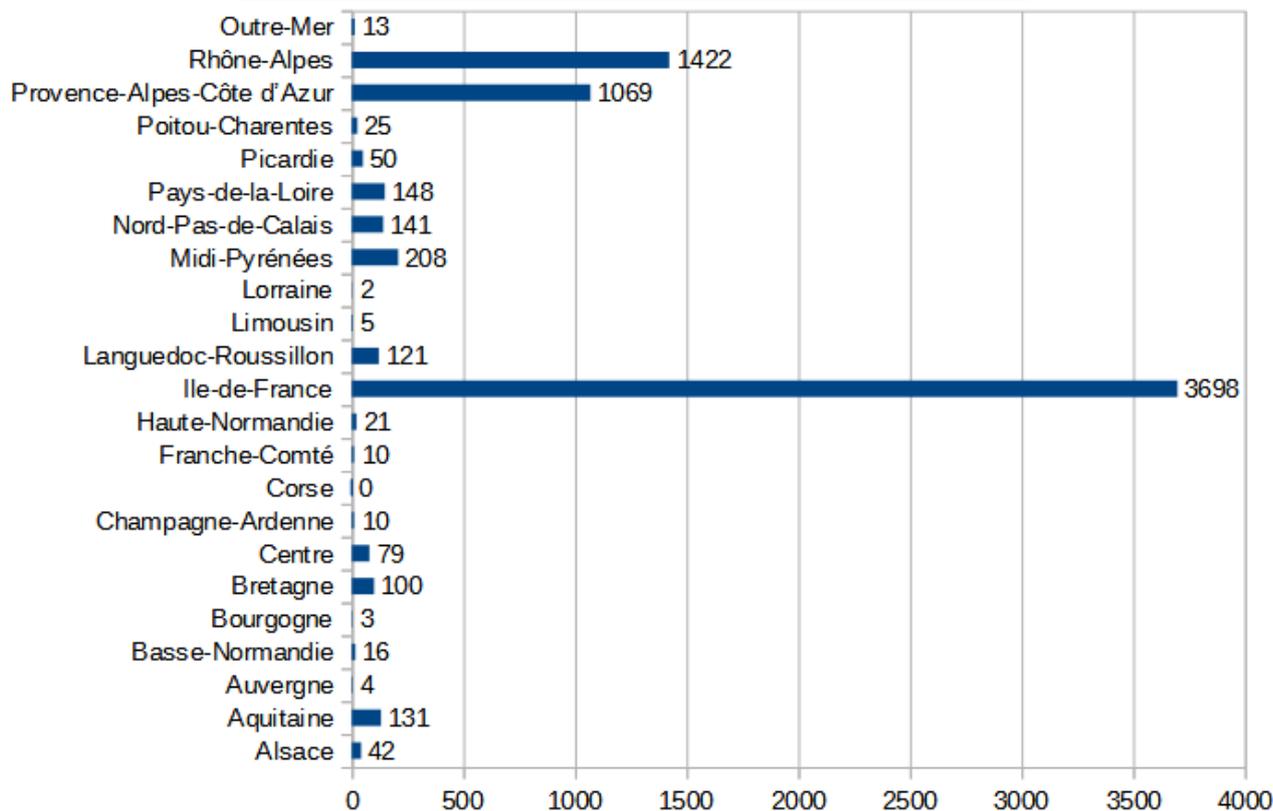
En 2022, 7 212 recours DAHO ont été déposés sur le territoire national et 7 318 recours ont été examinés par les commissions de médiation. Il est à noter que le nombre de dossiers examinés est supérieur au nombre de dossiers reçus car certains dossiers ont été reçus en 2021 mais traités par les commissions en 2022. En comparaison avec l'année 2021, une légère baisse de l'activité est observée.

◆ À NOTER

Les informations quantitatives présentes dans ce bilan sont issues de la base de données Etat « InfoDALO ». Les différentes variables (objets, filtres, etc.) sont paramétrées par le ministère du logement. Le nombre de régions proposées est antérieur à la réforme territoriale initiée en 2014.

¹⁵ [Un guide méthodologique à destination des acteurs des nuits de la solidarité publié par la DIHAL en partenariat avec l'INSEE en mai 2021 est disponible.](#)

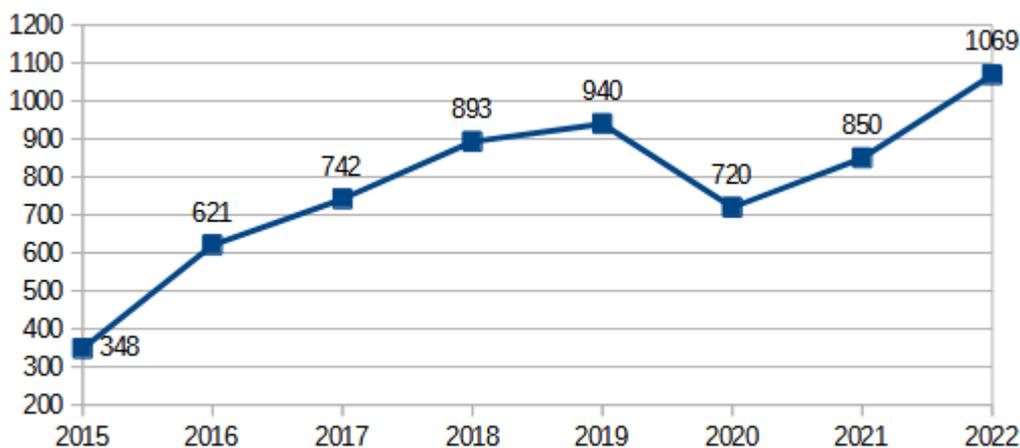
Nombre de dossiers DAHO examinés en 2022 par région



Données au 29.03.2023 (source : requête TS3, INFODALO).

Malgré une baisse constatée au niveau national, en 2022 on observe une hausse des recours DAHO sur le territoire régional. Cette année, 1 010 recours au titre de l'hébergement ont été déposés sur les 18 047 recours reçus (DALO + DAHO) en région, ce qui représente 5,6 % du total des demandes effectuées. Plus globalement, si on observe le nombre de recours DAHO examinés, on obtient les évolutions suivantes :

Évolution des dossiers DAHO examinés en PACA



Données au 29.03.2023 (source : requête TS3, INFODALO).

2.2. Dossiers examinés par département

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, en 2022 les commissions de médiation ont examiné 1 069 dossiers. Sur ces recours, 716 d'entre eux ont fait l'objet d'une décision favorable, ce qui représente un taux d'acceptation de 67 %.

On remarque que les départements qui enregistrent le plus grand nombre de recours sont les Bouches-du-Rhône et les Alpes-Maritimes. De plus, [la tendance observée par la Cour des comptes au niveau national](#) se constate également en région PACA ; les taux d'acceptation sont très aléatoires d'un département à l'autre, ce qui interroge sur le traitement des recours en commission. En matière de répartition départementale, la volumétrie se répartie de la manière suivante :

	Nombre de recours reçus	Nombre de dossiers examinés	Nombre de décisions favorables	Taux d'acceptation
Bouches-du-Rhône	756	824	567	69 %
Alpes-Maritimes	157	154	123	80 %
Var	62	55	22	40 %
Alpes-de-Haute-Provence	0	0	0	0 %
Vaucluse	28	29	4	14 %
Hautes-Alpes	7	7	0	0 %
PACA	1010	1069	716	67 %

Données au 29.03.2023 (source : requête TS3, INFODALO).

Au total, sur les 1 069 dossiers DAHO examinés par les commissions de médiation de la région, 302 dossiers ont fait l'objet d'un rejet et 49 étaient sans objet, certains ménages requérant ayant trouvé une solution d'hébergement ou de logement avant la commission.

2.3. Les ménages restant à héberger

Dans la continuité des objectifs poursuivis par le Gouvernement dans le cadre du plan quinquennal logement d'abord, une priorité doit être accordée au relogement. Ce changement de paradigme suppose que le recours à l'hébergement soit limité. Selon le Haut comité pour le droit au logement, « le Dalo hébergement est chaque fois plus remis en question : manque de données fiables, non-recours croissant, non reconnaissance des requérants en situation irrégulière, faible accueil après reconnaissance, etc. Certes, la mobilisation sans précédent de l'État en termes d'hébergement pour faire face à la situation d'urgence soulevée par le Covid peut expliquer en partie le délaissement du Dalo hébergement en 2020. Toutefois, cela ne saurait masquer son déclin structurel » (HCDL, 04.2022, p.31).

Au niveau régional, force est de constater que le nombre de ménages en attente d'hébergement reste élevé (4 255 ménages en 2022 contre 3 660 en 2021). Si on observe la répartition entre les différents départements, on obtient la déclinaison suivante :

Ménages restant à héberger au 31.12.2022							
	Alpes-de-Haute-Provence	Hautes-Alpes	Alpes-maritimes	Bouches-du-Rhône	Var	Vaucluse	Total
2009	0	0	1	0	6	0	7
2010	0	0	0	0	8	0	8
2011	0	0	0	0	10	0	10
2012	0	0	0	15	4	0	19
2013	0	0	0	47	7	0	54
2014	0	0	4	63	23	0	90
2015	0	0	11	141	36	0	188
2016	0	0	30	295	49	0	374
2017	0	0	24	340	57	0	421
2018	0	0	22	510	8	2	542
2019	0	0	19	547	41	6	613
2020	0	0	39	371	49	10	469
2021	0	0	127	445	70	6	648
2022	0	0	194	568	44	6	812
Total	0	0	471	3342	412	30	4255

Données au 29.03.2023 (source : requête L4, INFODALO).

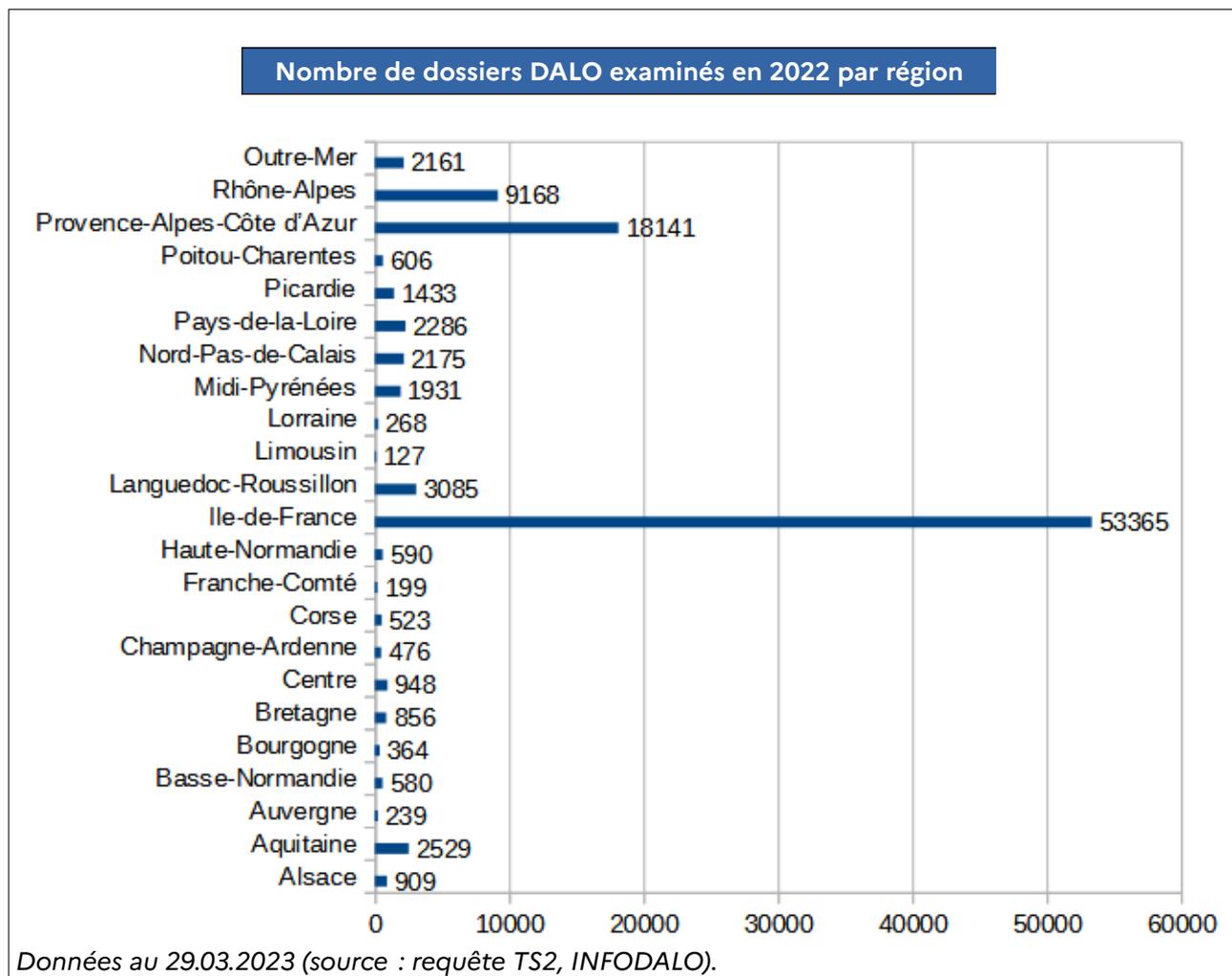
A la lecture de ce tableau, on observe la présence de demandes datant de plusieurs années. Il est à souligner que les ménages n'ayant pu être hébergés sont souvent dans des situations très particulières ou n'ont pas actualisé leur dossier et sont injoignables. De fait, certains requérants apparaissent encore dans les sources statistiques des années antérieures, supposant une clôture de dossier délicate en l'absence de réponse malgré les sollicitations et relances des DDETS. A cette limite, s'ajoute également le manque de fiabilisation dans l'interfaçage des bases de données évoqué précédemment.

3. LES RECOURS DALO EN 2022

3.1. Éléments de référence nationaux et régionaux

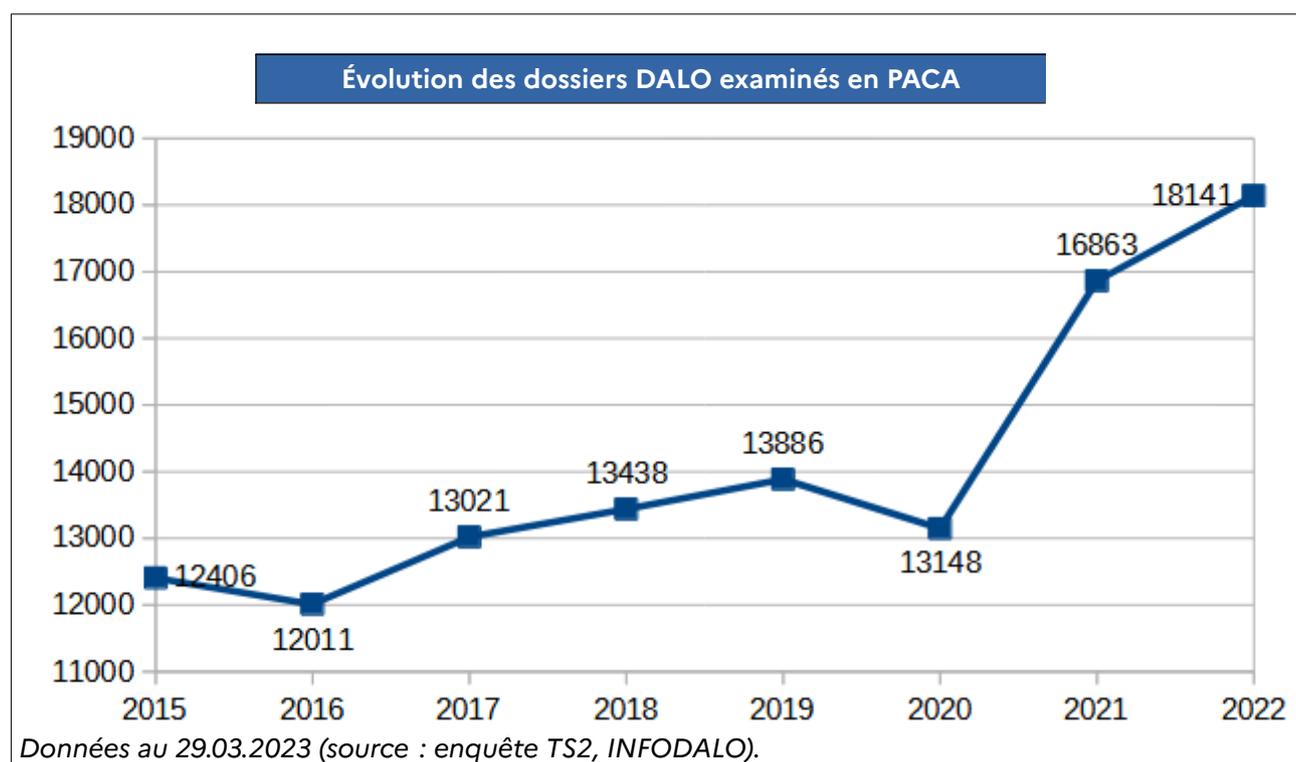
En 2022, au niveau national 104 964 recours DALO ont été déposés et 102 959 demandes examinées par les commissions de médiation. Une légère réduction du nombre de recours est constatée en comparaison avec l'année 2021 (105 709 recours déposés et 105 641 examinés).

La région Île-de-France enregistre le plus grand nombre de recours malgré une baisse de 13 % (53 365 en 2022 contre 61 482 en 2021). Elle est suivie de la région PACA pour laquelle, à l'inverse, on observe une hausse significative depuis 2020 tendant à se pérenniser ces deux dernières années.



« Les recours Dalos sont inégalement répartis sur le territoire national. Ils se retrouvent concentrés dans les zones connaissant une forte tension de leur marché du logement [...] plus la tension du marché du logement est importante, plus il est difficile d'accéder à un logement social. Cela d'autant plus dans des délais raisonnables. Ainsi, les dispositifs de droit commun dysfonctionnant dans ces zones, le nombre de recours Dalos y est important. Ces zones de tension sont : l'Île-de-France – la région Provence Alpes-Côte d'Azur – les grandes métropoles et leurs aires urbaines – la Haute-Savoie – la Réunion » (HCDL, 04.2022, p.48-49).

En région PACA, 17 037 recours DALO ont été déposés en 2022 et 18 141 examinés par les COMED. Depuis 2015, l'évolution du nombre de dossiers examinés est la suivante :



Depuis 2013, au niveau régional on comptabilisait un nombre de recours examinés quasiment stationnaire. En 2021, une hausse importante est constatée pouvant s'expliquer par les phénomènes de paupérisation suite à l'épidémie de Covid-19. L'année 2022 est marquée par une augmentation qui se poursuit, certainement liée à l'adoption de nouveaux critères d'éligibilité au DALO.

3.2. Dossiers examinés par département

Chaque année, le département des Bouches-du-Rhône concentre plus de la moitié des dossiers DALO examinés en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. En matière d'activité entre les départements, on observe la répartition de recours DALO suivante :

	Nombre de recours reçus	Nombre de dossiers examinés	Nombre de décisions favorables	Taux d'acceptation
Bouches-du-Rhône	9440	10566	3652	35 %
Var	3324	3363	868	26 %
Vaucluse	828	808	220	27 %
Alpes-Maritimes	3422	3383	789	23 %
Alpes-de-Haute-Provence	18	14	4	29 %
Hautes-Alpes	5	7	1	14 %
PACA	17037	18141	5534	30 %

Données au 29.03.2023 (source : requête TS2, INFODALO).

Contrairement aux années précédentes, le taux d'acceptation des recours DALO est en baisse au niveau régional (30 % en 2022 contre 34 % en 2021).

Globalement, le HCDL observe tout de même depuis 2017 au niveau national une nette amélioration des taux de décisions favorables de certains départements sous tension (HCDL, 04.2022, p.68). En 2022, en France le pourcentage d'acceptation des recours par les COMED s'élève à 35 %, taux relativement stable ces dernières années.

3.3. L'activité des commissions de médiation

A l'échelle régionale, les commissions de médiation ont pris 19 213 décisions au titre du DALO et du DAHO (hors recours sans objet et relogés avant la commission, réorientations, etc.). La déclinaison départementale se ventile de la manière suivante :

	04	05	06	13	83	84	PACA
Nombre de recours reçus	18	12	3579	10196	3386	856	18047
Recours reçus en vue d'un logement	18	5	3422	9440	3324	828	17037
Recours reçus en vue d'un hébergement	0	7	157	756	62	28	1010
Dont recours ajournés	0	0	8	210	30	142	390
Décisions de la commission	14	14	3539	11390	3419	837	19213

Données au 29.03.2023 (source : requête ACT 2, INFODALO).

En raison du nombre conséquent de recours traités dans les Bouches-du-Rhône, une commission est organisée tous les quinze jours. La tension sur ce département est forte, il comptabilise 56 % de recours DALO et DAHO reçus en région. Dans les Alpes-Maritimes, le Var et le Vaucluse, les membres des COMED se réunissent une fois par mois. Dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes, la fréquence des rencontres est aléatoire compte tenu du nombre limité de recours déposés sur ces deux départements.

3.4. Les délais d'instruction

Pour rappel, le délai réglementaire pour statuer sur un recours est de 3 mois pour le DALO et de 6 semaines pour le DAHO.

Les délais moyens d'instruction et de décision DALO varient d'un département à l'autre, que ce soit en incluant le délai de suspension¹⁶ ou pas. Cet allongement des délais d'instruction s'explique essentiellement par la nécessité pour les membres de la COMED d'obtenir des informations complémentaires pour apprécier la situation du requérant. Il est à noter que ce délai d'instruction ne court qu'à compter de la réception d'un dossier complet. Le tableau ci-dessous recense les délais moyens par département, proposant une comparaison avec les délais moyens appliqués au niveau national.

¹⁶ Le délai de suspension correspondant au délai accordé au requérant durant lequel il doit fournir les pièces complémentaires nécessaires à l'instruction de son recours.

	04	05	06	13	83	84	PACA	France
Délai moyen d'instruction et de décision en jours (incluant délai de suspension)	61	85	95	136	127	114	126	129
Délai moyen d'instruction et de décision en jours (hors délai de suspension)	47	80	89	107	114	89	104	111

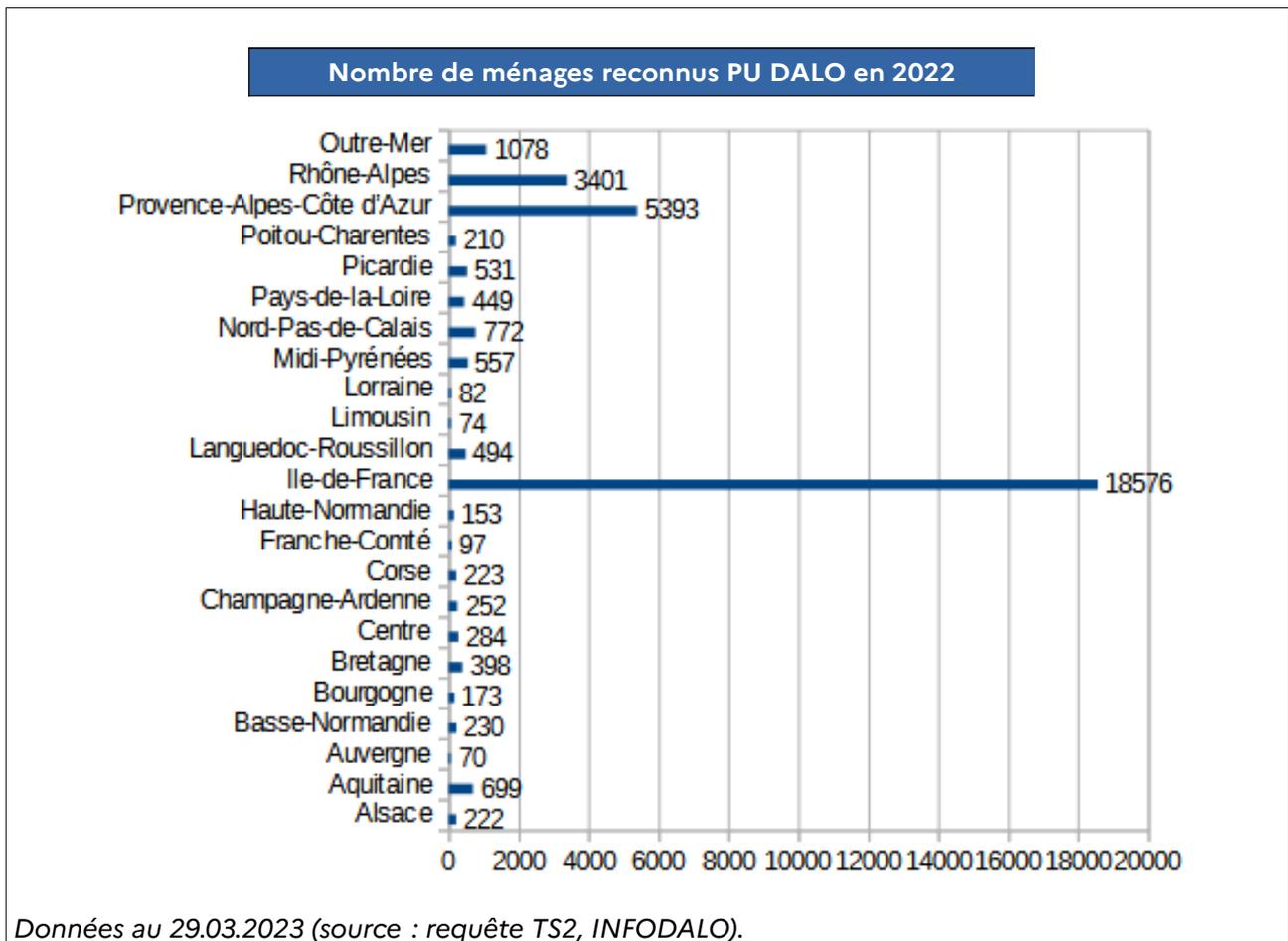
Données au 29.03.2023 (source : requête DEL 1, INFODALO).

Au niveau régional, les délais moyens d'instruction et de décision, incluant ou non le délai de suspension, ont baissé ces deux dernières années ; les délais étant de 133 jours et 113 jours en 2021. A l'inverse, on observe une hausse à l'échelle nationale, passant de 115 jours en 2020, contre 123 jours en 2021 et 129 jours en 2022.

4. LES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES ET URGENTS AU TITRE DU DALO

4.1. Éléments de référence nationaux

En 2022, le nombre de ménages reconnus « Prioritaires et urgents » (PU DALO) s'élève à 5 393 en région PACA. De nouveau, la région comptabilise le plus grand nombre de bénéficiaires après l'Île-de-France (21 297).

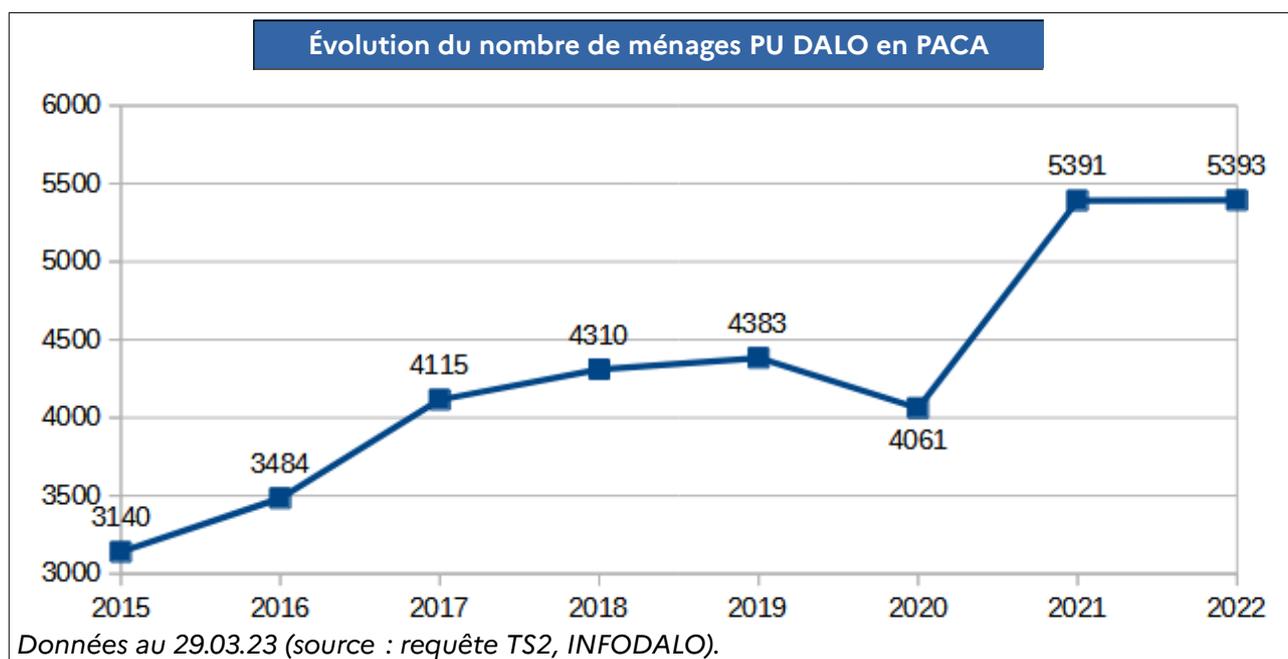


4.2. Éléments régionaux et départementaux

A l'échelle régionale, on observe une augmentation régulière du nombre de ménages reconnus PU DALO depuis 2015 ; tendance qui se contraste ces deux dernières années.

L'année 2020 est marquée par une légère baisse pouvant s'expliquer par une réduction du nombre de recours reçus lors du premier et second confinement pendant l'épidémie de Covid-19. Un « effet rebond » s'observe en 2021 qui se caractérise par une hausse importante de reconnaissance PU DALO proportionnelle à l'augmentation du nombre de recours déposés et examinés.

En 2022, malgré une augmentation continue du nombre de recours, le nombre de reconnaissance PU DALO est stationnaire. Cette tendance semble s'inscrire en cohérence avec la baisse de réponses favorables apportées aux demandes par les commissions de médiation.



À noter : il existe une différence entre le nombre de décisions favorables (5 534 – partie 3.2) et le nombre de ménages reconnus prioritaires et urgents ; sur le total de décisions favorables certaines demandes font l'objet d'une réorientation (relève de l'hébergement, autre).

En cohérence avec la volumétrie de recours reçus, les Bouches-du-Rhône comptabilisent le nombre de reconnaissances PU DALO le plus élevé de la région. Au niveau départemental, on observe la répartition suivante :

	Nombre de ménages PU DALO par département
Bouches-du-Rhône	3651
Var	804
Vaucluse	218
Alpes-Maritimes	715
Alpes-de-Haute-Provence	4
Hautes-Alpes	1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5393

4.3. Motifs retenus par les commissions

Dans un formulaire DALO, le requérant peut invoquer plusieurs motifs pour lesquels il sollicite une aide au titre du droit au logement. Si l'on compare le nombre de motifs ramené à l'ensemble des recours, de fait, la somme de ces derniers est supérieure au nombre de ménages reconnus PU DALO. Notamment, bien que les motifs retenus ne concernent que les recours logements, il est important de préciser que les décisions favorables comptabilisent également les réorientations.

En région, la ventilation départementale entre les différents motifs invoqués par les requérants se décline comme suit :

	04	05	06	13	83	84	PACA
Dépouvu de logement/hébergé chez un tiers	1	1	330	1643	334	103	2412
Menacé d'expulsion sans relogement	1	0	131	282	146	41	601
Hébergé de façon continue dans une structure d'hébergement ou logé dans un logement de transition	0	0	241	935	229	15	1420
Logé dans des locaux impropres à l'habitation, présentant un caractère insalubre ou dangereux	1	0	60	39	29	5	134
Logement non décent ou sur-occupé, personne handicapée ou mineur	0	0	227	416	120	31	794
Délai anormalement long	0	0	213	837	71	33	1154
Logement inadapté au handicap	0	0	16	88	26	6	136

Données au 29.03.2023 (source : requête TS5 bis, INFODALO).

Dans l'ensemble, l'absence de logement ou le fait d'être hébergé chez un tiers (apparenté ou non) constituent la première raison pour laquelle les ménages ont recours au DALO tant au niveau national (14 830) que régional (2 412).

Les autres motifs particulièrement invoqués concernent l'hébergement dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS (8 041 au national contre 1 420 au régional) et l'absence de proposition de logement dans un délai anormalement long (9 183 au national contre 1 154 au régional).

Par ailleurs, comme évoqué précédemment, l'année 2022 est marquée par l'adoption d'un nouveau critère d'éligibilité relatif à l'inadaptation du logement au handicap. La comptabilisation de ce dernier est à nuancer puisqu'il n'a pas été intégré aux bases de données Etat « ComDALO » et « InfoDALO » au 1^{er} janvier. N'étant pas comptabilisé sur une année pleine, l'année 2023 sera alors plus représentative pour interpréter le recours à ce nouveau critère.

5. LE RELOGEMENT EN 2022

5.1. Le relogement

- **Nombre d'offres faites ayant conduit au relogement**

Au niveau régional, en 2022 on comptabilise 2 853 offres de logements sociaux¹⁷ (contre 2 363 en 2020 et 2 739 en 2021) faites aux bénéficiaires du DALO.

Le nombre de ménages ayant signé un bail suite à une offre de logement est de 2 721¹⁸. Depuis 2014, on observait un volume de relogements plutôt stable. Ces deux dernières années, avec l'augmentation du nombre de recours par voie de conséquence le nombre de relogements est en hausse.

En région PACA, le ratio de ménages DALO relogés ramené au nombre total de baux signés suite à une demande de logement social (23 738)¹⁹ est de 11,4 % (détails partie 5.3).

- **Les refus d'offres de logements**

Sur le territoire national, le Haut comité pour le droit au logement signale une baisse depuis 2015 du nombre de refus par les requérants de propositions de logement adapté (HC DL, 04.2022, p.106).

En région, on enregistre 100 offres adaptées refusées par les bénéficiaires du DALO²⁰. La définition d'une offre adaptée figure à l'article R.441-16-2 du CCH, il prévoit que « *le bailleur auquel le demandeur a été désigné est tenu de le loger dans un logement tenant compte de ses besoins et capacités, appréciant ces derniers en fonction de la taille et de la composition du foyer au sens de l'article L.442-12, de l'état de santé, des aptitudes physiques ou des handicaps des personnes qui vivront au foyer, de la localisation des lieux de travail ou d'activité et de la disponibilité des moyens de transport, de la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes* ».

Les DDETS en charge des COMED déterminent si ce refus d'offre dite adaptée est légitime ou non.

Dans l'ensemble, les motifs invoqués justifiant le refus du logement proposé concernent souvent l'éloignement de l'établissement scolaire des enfants et des commodités, du lieu de travail ou de la sphère familiale. En matière de localisation, un sentiment d'insécurité est également évoqué, souvent lié au quartier ou aux logements situés en rez-de-chaussée. La question du coût du logement fait aussi l'objet de refus de la part des demandeurs, craignant de ne pouvoir honorer le paiement des frais liés au logement. À la marge, certains ménages mentionnent un manque d'équipement/confort évoquant l'absence de balcon, de jardin, de placard, de parking, de garage, ou encore la présence de vis-à-vis, de pièces trop petites.

Il est à souligner que la question de l'adaptation de l'offre fait l'objet de débats entre les membres des COMED dès lors qu'un requérant refuse un logement. Le questionnement est alors double : il y a-t-il réellement urgence si le ménage refuse la proposition de logement ? Ce refus est-il légitime ? Ces échanges consistent à apprécier si un motif impérieux est à l'origine du refus ou non car le requérant peut perdre le bénéfice de la décision de la Comed ([CE, 28 mars 2013, n°347913](#) et [CE, 10 février 2017 n°388607](#)).

17 Données au 13.04.2023 – source : requête TS1, InfoDALO.

18 Données au 24.02.2023 – source : requête de l'infocentre du Système national d'enregistrement (SNE).

19 Ibid.

20 Données au 13.04.2023 – source : requête TS1, InfoDALO.

La jurisprudence administrative est stricte en cas de refus, « c'est seulement si l'intéressé a été informé des conséquences d'un tel refus que le fait de rejeter une offre de logement peut lui faire perdre le bénéfice de la commission de médiation » ([Conseil d'État, 4 novembre 2015, n°374241](#)). Le cas échéant, si le demandeur perd le bénéfice de la décision de la COMED, cette dernière est considérée comme exécutée et le Préfet est alors délié de son obligation de relogement une fois cette perte de reconnaissance du Dalo notifiée au requérant.

- **Le délai moyen de relogement**

Pour rappel, dans la plupart des départements de la région PACA, le Préfet dispose d'un délai de 180 jours (90 jours dans les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes, le Vaucluse) pour reloger les ménages reconnus « Prioritaires Urgents » au titre du DALO. Ce délai réglementaire est souvent dépassé.

En 2022, il est à noter une hausse du délai moyen de relogement porté à 315 jours sur le territoire régional (305 en 2021, 320 en 2020). En guise de comparaison, ce délai se situe nettement en dessous de la moyenne nationale (509 jours) qui ne cesse d'augmenter (484 jours en 2021).

Au niveau départemental, la tension sur le parc locatif social impacte fortement les délais moyen de relogement, allant parfois du simple au double : 19 jours dans les Hautes-Alpes – 315 jours dans les Alpes-Maritimes – 345 jours dans les Bouches-du-Rhône – 258 jours dans le Var – 207 jours dans le Vaucluse²¹. Comparativement à l'année 2021, on observe une augmentation de ces délais de relogement dans les Alpes-Maritimes, le Var et le Vaucluse. Par ailleurs, une baisse est notable dans les Hautes-Alpes et une stagnation dans les Bouches-du-Rhône.

5.2. Les ménages reconnus PU DALO restant à reloger

« Aujourd'hui presque un quart des ménages reconnus au titre du Dalo n'ont toujours pas accédé au logement et ce malgré l'obligation établie par la loi [...] Ce stock augmente d'année en année du fait du décrochage entre le nombre de reconnaissances et de logements effectifs [...] ce stock est inégalement réparti sur le territoire, se concentrant dans les territoires sous tension » (HCDL, 04.2022, p.92-93).

Au niveau national, une certaine homogénéité est observée entre les différents profils des requérants relogés, et ce toutes caractéristiques confondues (HCDL, 04.2022, p.97).

En matière de composition familiale on note 21 % pour les personnes seules – 21 % pour les familles monoparentales – 15 % pour les couples sans enfant – 20 % pour les couples avec enfant.

La répartition en nombre de personnes par foyer est de 21,3 % pour 1 personne – 20,7 pour 2 personnes – 21 % pour 3 personnes – 20,4 % pour 4 personnes – 19,2 % pour 5 personnes – 18,1 % pour 6 personnes et plus.

À propos de l'âge, le relogement concerne 17 % des 18 < 24 ans – 21 % des 25 < 40 ans – 22 % des 41 < 55 ans – 20 % des 56 < 64 ans – 18 % des 65 ans et plus.

Le niveau des revenus est le seul indicateur pour lequel on observe une variation un peu plus nette avec une représentation plus forte des ménages aux ressources s'échelonnant entre 0 et 0,5 SMIC annuel (24,5%) et 0,5 et 1 SMIC annuel (25,3%).

Les principaux freins relevés par le Haut comité du droit au logement concernent la situation même des requérants, la mobilisation insuffisante et complexe des différents contingents, le refus des demandeurs ou le financement de l'accompagnement (HCDL, 04.2022, p.98).

²¹ Données au 29.03.2023 – source : requête DEL1, InfoDALO – à noter : absence de données fiables pour le département des Alpes-de-Haute-Provence.

Parallèlement, côté bailleurs sociaux, l'Union sociale pour l'habitat (USH) identifie comme enjeu premier le besoin « *d'amplification et d'accélération de la production de logements sociaux, notamment ceux à bas niveau de quittance. Si le parc social doit contribuer au droit au logement, il ne peut seul apporter des réponses à la hauteur des besoins de relogement s'il n'est pas fortement soutenu par l'ensemble des pouvoirs publics pour produire une offre nouvelle adaptée aux caractéristiques de ces demandeurs* » (Avis de l'USH sur le rapport du HCDDL du 04.2022, 24.01.21).

Sur le territoire régional, le stock de prioritaires urgents au titre du DALO en attente de relogement ne cesse d'augmenter. Au 31 décembre 2022, on dénombre 8 030 ménages répartis de la manière suivante sur les six départements :

Ménages restant à reloger au 31.12.2022							
	Alpes-de-Haute-Provence	Hautes-Alpes	Alpes-maritimes	Bouches-du-Rhône	Var	Vaucluse	Total
2009	0	0	5	0	0	0	5
2010	0	0	0	0	0	0	0
2011	0	0	1	0	0	0	1
2012	0	0	0	0	0	0	0
2013	0	0	1	7	0	0	8
2014	0	0	0	12	0	0	12
2015	0	0	0	15	0	0	15
2016	0	0	1	15	0	0	16
2017	0	0	0	66	0	0	66
2018	0	0	4	193	2	6	205
2019	0	0	11	747	16	20	794
2020	0	0	43	833	24	16	916
2021	0	0	183	1810	93	56	2142
2022	3	0	436	2872	449	90	3850
Total	3	0	685	6570	584	188	8030

Données au 29.03.2023 (source : requête L4, INFODALO).

Compte tenu de la tension sur ce département, par voie de conséquence on observe un nombre de ménages restant à reloger nettement supérieur dans les Bouches-du-Rhône. Cette répartition par année permet de mettre en perspective la part de ménages à reloger et de prendre pleinement la mesure des disparités existantes entre les départements de la région PACA. Comme évoqué précédemment, ces différences s'expliquent par une tension locative plus ou moins prononcée en fonction des territoires. Plus localement, les Alpes-de-Haute-Provence ont relogé la totalité des ménages reconnus PU DALO et les Hautes-Alpes ont relogé la totalité de ces ménages de 2009 à 2021.

Il est important de souligner que le nombre de ménages restant à reloger est au-dessus de la réalité pour les motifs suivants : changement de situation non signalé à l'État, problème d'interfaçage ponctuels entre différentes bases de données, refus non intégré dans la base de données COMDALO, solutions alternatives trouvées par les requérants, changement de département, etc. Les DDETS poursuivent le travail engagé de vérification systématique de la situation des ménages restant à reloger en vue de connaître l'évolution potentielle de leur situation. En parallèle, certains ménages n'ont pas renouvelé leur demande de logement social, ou signalé leur changement d'adresse et, de fait, ne peuvent pas être relogés.

Il arrive également que certaines demandes ne soient pas radiées par les bailleurs sociaux suite à une attribution, pouvant fausser également le vivier de demandeurs encore réellement en attente.

En somme, « la loi fixe au préfet une obligation de relogement, sans préciser si celle-ci doit se faire dans le parc social ou dans le parc privé. En pratique, les propositions de logement concernent exclusivement le parc social, à quelques rares exceptions [...] Pour autant, le parc conventionné, dont la construction a été financée par des ressources publiques, pourrait contribuer à élargir les possibilités de logement, par le biais du recours à l'intermédiation locative ou aux baux glissants » (Cour des comptes, « Le droit au logement opposable : une priorité à restaurer », janvier 2022, p.35).

5.3. Les contingents réservataires mobilisés pour le relogement

- **Définition des contingents réservataires**

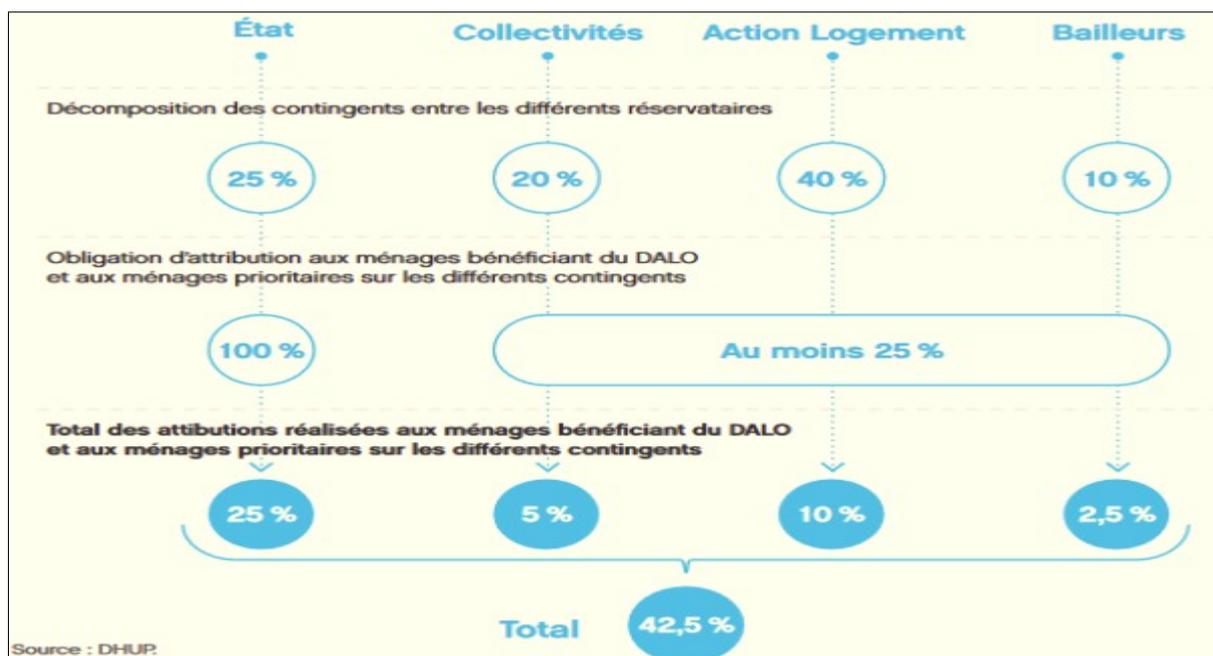
Le parc locatif social fait l'objet de réservations de logements qui sont soit obligatoires pour le contingent de l'État « personnes prioritaires », soit conventionnelles en contrepartie de financements et de garanties accordés par les collectivités territoriales, Action logement (anciennement 1 % patronal) et d'autres réservataires.

Action logement, représentée par des employeurs et des salariés, gère paritairement la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) en faveur du logement des salariés et des demandeurs d'emploi. Cette perception concerne uniquement le secteur privé, elle est accessible sans condition d'ancienneté, quelle que soit la nature du contrat de travail et le nombre de salariés dans l'entreprise. La quote-part fixée à 0,45 % minimum des rémunérations est versée sous la forme d'investissements pour la construction de logements.

Les bailleurs disposent du parc résiduel non réservé pour lequel ils exercent eux-mêmes les attributions.

- **Les obligations réglementaires**

Pour rappel, depuis la loi LEC de 2017 chaque réservataire (État, Action logement, collectivités territoriales), ainsi que le bailleur sur son parc non réservé, doivent concéder au moins 25 % de leurs attributions annuelles aux ménages Dalou ou à défaut aux publics prioritaires. Ces obligations pourraient être résumées comme suit :



- **Les baux signés par département et par type de réservataires aux ménages DALO**

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, on comptabilise 2 721 signatures de baux en faveur des ménages reconnus PU DALO sur l'année 2022.

La répartition par département et par type de réservataires se décline comme suit :

	Action Logement	Contingent autres réservataires	Contingent commune	Contingent département	Contingent EPCI	Contingent préfet fonctionnaires et agents publics de l'Etat	Contingent préfet prioritaires (hors fonctionnaires et agents publics de l'Etat)	Contingent région	Hors contingent	Total de baux signés
Alpes-de-Haute-Provence				[1;9]						[1;9]
Alpes-Maritimes									[1;9]	[1;9]
Bouches-du-Rhône	43	13	22	[1;9]	[1;9]	100	325		[30;50]	546
Hautes-Alpes	122	31	98	29	[1;9]	171	839	[1;9]	226	1 529
Var	[10;30]	[1;9]	[10;30]	[1;9]	[1;9]	[30;50]	272		98	465
Vaucluse	[1;9]	[1;9]	[1;9]	[1;9]		[1;9]	92		68	179
PACA	196	51	142	38	[10;25]	315	1528	[1;9]	427	2 721

Données au 24.02.2023 (source : requête de l'infocentre du SNE).

À noter : pour des raisons de secrétisation statistique, certaines données sont masquées.

Depuis plusieurs années, on observe un effort de relogement majoritairement concentré sur les réservations de l'État. Sur le total de baux signés en région par des ménages PU DALO, 68 % concernent des logements issus du contingent préfectoral. Garant du dispositif, il ne peut pour autant être le seul à contribuer à son effectivité, d'autant plus qu'il n'est pas gestionnaire des parcs de logements.

Ce constat est identique au niveau national, la mobilisation du contingent préfectoral étant prononcée en comparaison avec celle des autres contingents insuffisante (HCDL, 04.2022, p.31).

L'absence de respect des quotas fixés par la loi est problématique car elle limite la capacité à reloger dans des délais raisonnables des ménages aux situations sociales dégradées, délais pouvant aggraver les difficultés qu'ils rencontrent.

De surcroît, « la concurrence entre publics pour l'accès au logement est une réalité à laquelle sont confrontés les organismes HLM et les réservataires. Ils sont tenus de satisfaire différentes obligations de relogement, notamment en faveur des ménages concernés par des opérations de renouvellement urbain (ANRU, ORCOD)²², et les besoins sont particulièrement marqués en Ile-de-France et en PACA [...] l'USH souhaite réaffirmer que, pour rendre effectif la mise en œuvre du Dalo, le développement de l'offre est le seul levier permettant d'éviter une mise en concurrence des demandeurs en situation d'urgence » (Avis USH, 24.01.21).

Face à ces enjeux, d'autres pistes d'amélioration sont proposées. La Cour des comptes alerte sur l'importance de mobiliser davantage les contingents réservataires autres que celui de l'État. Elle indique qu'« une réflexion plus large sur l'instauration d'un mécanisme visant à sanctionner pécuniairement la carence des bailleurs, des collectivités et d'Action logement pourrait être ouverte, à l'instar du dispositif existant dans le cadre du non-respect par les collectivités de leurs obligations au

²² Agence nationale pour la rénovation urbaine, Opération de requalification des copropriétés dégradées.

titre de l'article 55 de la loi SRU [...] le recours à un tel mécanisme de sanction paraît seul à même de restaurer l'effectivité du Dalo dans les zones tendues. Les fonds ainsi collectés pourraient contribuer à alimenter le budget du FNAVDL. L'Ancois pourrait être chargée du contrôle régulier sur les bailleurs » (La Cour des comptes, 2022, p.58).

Dans l'ensemble, comme évoqué précédemment, le manque de données fiables sur le logement des ménages PU DALO et sur la mobilisation réelle des différents contingents fragilise aussi le suivi et l'effectivité du DALO (HCDL, 04.2022, p.32).

6. LES VOIES DE CONTESTATION GRACIEUSES ET CONTENTIEUSES EN 2022

Le requérant au titre du DALO et du DAHO dispose de voies de contestation s'il n'a pas obtenu satisfaction à sa demande de recours amiable.

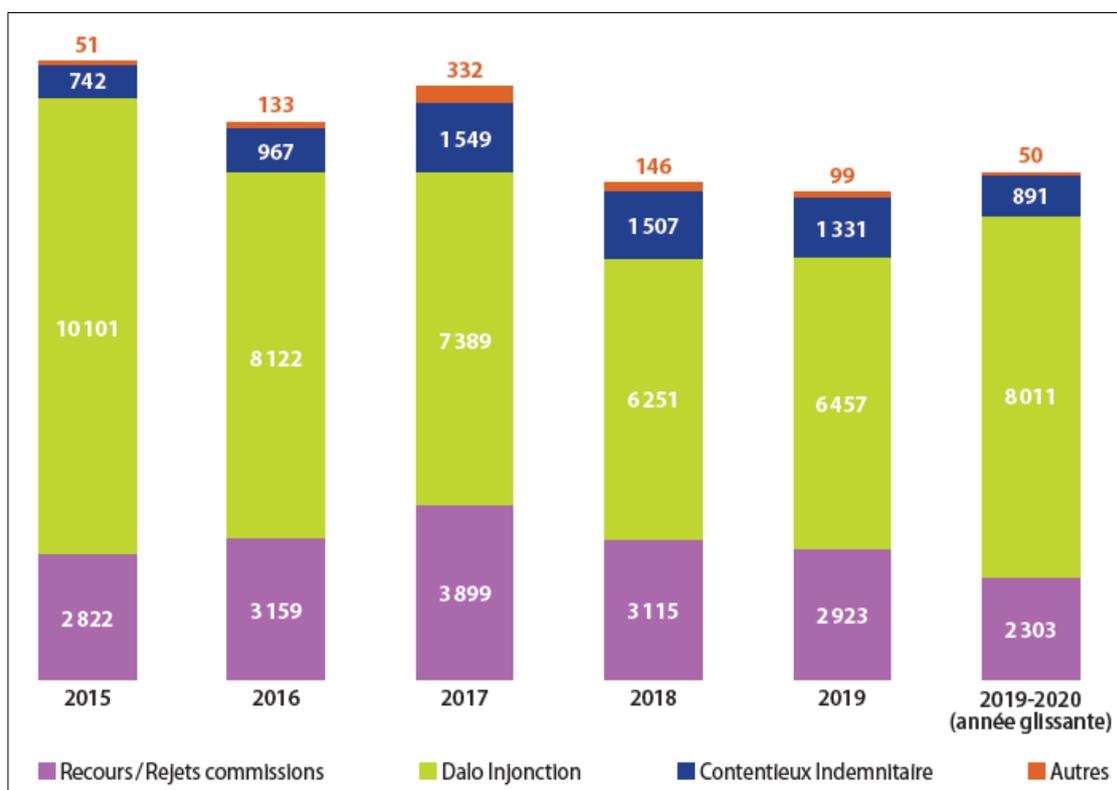
D'une part, en cas de réponse défavorable de la COMED, il peut déposer un recours gracieux devant cette même commission s'il souhaite apporter de nouveaux éléments à sa situation.

D'autre part, en cas de défaut de proposition de logement, d'hébergement ou de contestation de la décision de la commission, le requérant peut également exercer un recours contentieux auprès du tribunal administratif ; la saisine peut intervenir soit directement à l'issue du recours amiable soit à l'issue du recours gracieux.

Le contentieux regroupe différents types de recours que sont le recours pour excès de pouvoir, pour défaut de proposition de logement ou d'hébergement appelé recours en injonction, et le recours indemnitaire.

Le recours pour excès de pouvoir et le recours indemnitaire sont des recours en responsabilité, ils n'ont pas été prévus par le législateur dans la loi DALO du 5 mars 2007 ; de plus, les actes de la commission de médiation étant qualifiés de décisions administratives, le contentieux administratif de droit commun s'applique. Au fur et à mesure des requêtes traitées et des décisions prises par les juges, le Conseil d'État en charge de l'unité de la jurisprudence administrative est venu préciser les modalités de ces recours.

En complément, le Conseil d'État veille aussi à communiquer sur les chiffres relatifs aux recours gracieux et contentieux sur le territoire national. Depuis 2015, le contentieux DALO des tribunaux administratifs en données nettes (hors liquidations) se décline comme suit :



Source : données du Conseil d'État, HCDL, 04/2022, p.149.

Force est de constater que le contentieux pour défaut de proposition de logement ou d'hébergement est nettement majoritaire en France en comparaison avec les autres voies de contestations existantes.

Durant l'état d'urgence sanitaire, l'article 10-1 de l'ordonnance n°2020-305 du 25 mars 2020²³, comme l'article 4 de l'ordonnance n°2020-1402 du 18 novembre 2020²⁴ ont introduit la possibilité de permettre au magistrat de statuer par ordonnance lorsque le prononcé d'une injonction s'impose avec évidence au vu de la situation du requérant et après instruction contradictoire. Cette disposition a considérablement accéléré la durée de traitement de ces recours en injonction dans l'intérêt des requérants (cf. retours d'expériences du TA de Cergy-Pontoise, période du 15.12.20 au 15.02.21 qui souligne une augmentation d'activité de 350 %).

Issu de ces expériences positives, l'article 29 de la [loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire](#) vient alors modifier l'article L.441-2-3-1 du CCH permettant de ne réserver la tenue d'une audience pour le traitement de ce contentieux que lorsque le dossier présente une difficulté sérieuse.

Ainsi, il est paraît quasiment inéluctable qu'une nette augmentation du contentieux en injonction s'observe en 2022 sur le territoire national²⁵.

6.1. Les recours gracieux

En région, on comptabilise 1 900 recours gracieux déposés en 2022 auprès des commissions de médiation (contre 1 576 en 2021). Il est intéressant de souligner que la répartition entre les décisions confirmées et les nouvelles décisions est quasiment équivalente. Sur le volume des 1 876 recours examinés, pour 915 dossiers la décision s'est vue confirmée et pour 961 dossiers la commission a pris une nouvelle décision²⁶.

On observe alors que pour 51 % des recours gracieux examinés (contre 47 % en 2021), la commission a revu favorablement sa décision initiale. Le requérant déposant un recours gracieux apporte souvent de nouvelles pièces à son dossier qui permettent à la commission de mieux appréhender sa situation en comparaison avec le premier recours formulé.

6.2. Les recours pour excès de pouvoir²⁷

Le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort sur les requêtes. Il n'y a pas de possibilité de se pourvoir en appel devant la cour administrative d'appel. Seul le pourvoi en cassation est possible devant le Conseil d'État.

L'année 2022 est marquée par une nette baisse du nombre de recours pour excès de pouvoir déposés contre les décisions de la commission de médiation auprès des tribunaux administratifs en région PACA. Au total, on enregistre 183 recours pour excès de pouvoir déposés contre 409 en 2021, soit une réduction de 55 %.

Après un pic constaté en 2021, l'activité enregistrée se rapproche à nouveau de celle observée antérieurement (280 recours en 2020). Dans l'ensemble, il est à noter que les décisions prises par les commissions restent très peu attaquées.

23 [Ordonnance n°2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif](#).

24 [Ordonnance n°2020-1402 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre administratif](#).

25 Absence de données publiques du Conseil d'Etat à ce jour.

26 Données au 29.03.2023, source : requête TS2, InfoDALO.

27 Les chiffres mentionnés dans ce chapitre et dans les chapitres 6.3 et 6.4 sont issus des remontées des DDETS en février 2023.

En général, le tribunal confirme la décision de la commission et rejette les requêtes déposées. Pour preuve, en 2022 on comptabilise 225 décisions des COMED confirmées²⁸. Cette tendance démontre que pour la majorité des cas, les doctrines et les décisions rendues par les commissions sont conformes au droit.

Plus localement, la répartition départementale observée est la suivante :

	Recours pour excès de pouvoir déposés en 2022	Décisions confirmées par le tribunal administratif en 2022
Alpes-de-Haute-Provence	0	0
Hautes-Alpes	0	0
Alpes-Maritimes	26	166
Bouches-du-Rhône	78	25
Var	73	31
Vaucluse	6	3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	183	225

6.3. Les recours en injonction

Au-delà d'un délai de 6 mois²⁹, l'État peut-être mis en demeure par le tribunal administratif de reloger ces personnes et de payer des indemnités tant que le relogement n'est pas effectif. Conformément à l'article L441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, pour rappel les astreintes versées par l'État pour ces condamnations servent à abonder le Fonds National d'Accompagnement Vers et dans le Logement (FNAVDL).

L'année 2022 est également marquée par une hausse du nombre de recours en injonction à l'échelle régionale, soit 673 recours contre 481 en 2021. Avec un taux d'évolution de 40 %, plusieurs phénomènes contribuent à cette difficulté des services de l'État à proposer une offre adaptée aux requérants dans les délais. Au premier chef, la tension sur le parc social associée au faible taux d'attribution de logements à des ménages PU DALO sur les contingents autres que ceux de la Préfecture (Action logement, collectivités territoriales, parc propre du bailleur) participent à l'augmentation des recours pour défaut de proposition de logement ou d'hébergement.

Au niveau départemental, 117 recours ont été déposés dans les Alpes-Maritimes, 462 dans les Bouches-du-Rhône, 92 dans le Var et 2 dans le Vaucluse. Les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes n'enregistrent aucun recours en injonction.

En 2022, quelques spécificités sont à souligner pour deux départements. D'une part, le Vaucluse qui enregistre pour la première fois depuis plusieurs années une activité sur ce type de contentieux. D'autre part, les Bouches-du-Rhône confrontées à forte augmentation des recours en injonction, soit une hausse de 72 % (268 recours en 2021).

Au niveau régional, en comparant le nombre de recours en injonction avec le volume de décisions favorables PU logement (5 534) et PU hébergement (716), on constate que ce contentieux représente 11 % des décisions favorables tous recours confondus. Sur ces dernières années, on observe les variations suivantes :

²⁸ Le volume de décisions confirmées par le tribunal administratif en 2022 concerne également des recours déposés lors d'années précédentes.

²⁹ Article R.441-16-1 du CCH.

	2019	2020	2021	2022
Contentieux pour non-relogement	508	483	481	673
Pourcentage par rapport aux décisions favorables prioritaires urgent logement et hébergement	9,90 %	10,70 %	7,90 %	10,80 %

En Provence-Alpes-Côte d’Azur, 324 recours ont abouti à des condamnations de l’État ; c’est-à-dire que dans 48 % des cas le tribunal confirme l’injonction au relogement ou à l’hébergement du ménage requérant. Il est important de souligner que ce taux de variation est nettement inférieur à celui enregistré en 2021 (70%), représentant une baisse significative des condamnations de l’État.

De ce fait, on observe en 2022 une forte réduction des astreintes versées au FNAVDL tous recours (défaut de relogement et d’hébergement) et départements confondus ; le montant total des condamnations s’élevant à 932 222 € (contre 2 000 790 € en 2021).

6.4. Les recours indemnitaires

Un requérant au droit au logement ou à l’hébergement opposable peut engager la responsabilité de l’État devant la juridiction administrative. Il peut demander à être indemnisé pour les préjudices subis en raison du maintien de sa situation suite à la décision défavorable de la commission de médiation. Pour calculer le montant de l’indemnisation, le tribunal s’appuie sur les troubles occasionnés par l’absence de logement (conditions, durée, nombre de personnes composant le foyer).

Le Conseil d’État a jugé le recours indemnitaire indépendant du recours en injonction ; ainsi il n’est pas nécessaire que le requérant ait auparavant formulé un recours pour défaut de proposition de logement ou d’hébergement.

Il est à noter en France une progression du contentieux en injonction et indemnitaire soulignée par la Cour des comptes qui recommande une simplification des procédures. Dans la continuité de la révision du contentieux en injonction, la Cour préconise un suivi plus centralisé du contentieux indemnitaire.

Au niveau régional, on observe également une hausse du nombre de recours déposés. En 2022, le contentieux indemnitaire a été reconnu par les tribunaux pour 36 dossiers.

	2018	2019	2020	2021	2022
Contentieux indemnitaire	34	29	30	25	36

Au total, le montant des condamnations en région s’élève à 109 836 € (indemnisations requérants et avocats confondus). L’ensemble des départements ne sont pas concernés par ce type de contentieux ; seules les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône et le Var ont contribué au versement de ces condamnations.

Globalement, à l’exception des recours pour excès de pouvoir, la région Provence-Alpes-Côte d’Azur enregistre une augmentation du nombre de recours gracieux et contentieux sur son territoire.

7. SYNTHÈSE 2022

7.1. Perspectives d'amélioration et spécificités locales

Les propositions émises dans ce chapitre s'appuient principalement sur les constats réalisés lors de l'animation régionale du DALO/DAHO. Ces derniers sont alimentés par des échanges avec les DDETS (équipes logement et hébergement), les membres de commissions de médiation et leurs présidents, la DHUP, le HCDL et les prestataires en charge de l'externalisation des recours (Soliha et Docaposte). Les suggestions proposées prennent en compte aussi les constats effectués lors d'extractions réalisées sur les bases de données de l'État ou encore sur les diverses études et rapports existants en matière de logement et d'hébergement des populations en situation de vulnérabilité socio-économique (Fondation Abbé Pierre, HCDL, DIHAL, Cour des comptes, etc.).

- **Promouvoir la dématérialisation des recours DALO/DAHO**

Une telle pratique permettrait de dégager du temps aux services instructeurs pour approfondir certains dossiers. Par exemple, les démarches liées aux rappels de pièces auprès des requérants se verraient facilitées, permettant de consacrer davantage de temps d'instruction aux échanges avec les travailleurs sociaux de secteur, les référents insertion des MDPH, etc.

Il est à noter qu'à ce jour, la dématérialisation est déployée sur aucun territoire de France³⁰. Innovant, le Var envisage de développer cette pratique à l'échelle du département via l'outil d'État « démarche simplifiée ». Une phase d'essais réalisée auprès des travailleurs sociaux, du HCDL, de la DREAL et d'autres acteurs est envisagée avant son lancement.

- **Systématiser la présence des référents MDPH en COMED en cas de recours pour « inadaptation du logement au handicap »**

Depuis l'adoption de la loi du 21.02.2022 dite 3DS, ce nouveau critère d'éligibilité questionne fortement les membres des COMED. Qui plus, l'[article R.441-13 du CCH](#) qui détermine les collègues qui composent les commissions n'a pas été élargi aux représentants des MDPH, guiche unique en matière de reconnaissance des situations de handicap. L'absence d'une telle mention dans le code n'a pas empêché pour autant la plupart des départements de la région à prendre l'attache de ces référents handicap, siégeant en commission. Leur présence permet de mieux appréhender les besoins spécifiques du requérant en matière d'adaptation du logement.

- **Harmoniser les pratiques professionnelles en commission de médiation**

L'ensemble des rapports et bilans publiés sur le droit au logement opposable sont unanimes³¹, les pratiques des COMED divergent fortement d'un département à l'autre. En guise d'illustration³², en 2022, l'Alsace enregistre un taux de réponses favorables sur le DALO totalement différent entre le Bas-Rhin (16%) et le Haut-Rhin (65%). De même, en région Aquitaine on constate des variations allant du simple au double avec un taux de 30 % en Gironde et de 61 % en Dordogne. Bien que ces écarts soient moins prononcés en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, un travail de veille juridique permanent autour de l'interprétation des critères de reconnaissance est requis.

Sur le territoire régional, conscients de cet enjeu les acteurs se réunissent régulièrement pour travailler collectivement autour des éléments de doctrine et tendre vers une harmonisation des

30 La région Ile-de-France envisage de lancer la dématérialisation de ses recours à l'été 2023 avec l'appui du prestataire Docaposte via son portail « webDALO ».

31 Rapport de la Cour des comptes, du HCDL et leurs bilans d'activité, etc.

32 Données au 29.03.2023, source : requête TS2, InfoDALO.

pratiques tenant compte des spécificités départementales en présence (appels fréquents, clubs DALO, réunions des présidents de COMED – cf. partie 1.4).

- **Proposer une rémunération aux présidents des commissions de médiation pour les départements tendus**

Malgré les préconisations de la Cour des comptes, « les fonctions de président et de membre de la commission de médiation sont gratuites. Les frais de déplacement sont remboursés dans les conditions prévues par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat »³³. Dans les départements les plus tendus, il est à noter une difficulté pour recruter une personne volontaire et qualifiée. Cette difficulté touche plus particulièrement les départements les plus saturés que sont les Bouches-du-Rhône et les Alpes-Maritimes. En PACA, deuxième région de France en matière de DALO, la charge de travail des commissions de médiation est dense et requiert pour certains départements une demi-journée à une journée entière hebdomadaire d'examen des dossiers. Un fonctionnement dérogatoire pour certains départements semble opportun.

- **Poursuivre le travail de fiabilisation des bases de données SNE et ComDALO**

L'obtention de données fiables visant à objectiver les freins rencontrés et ainsi accompagner le droit au logement et à l'hébergement opposable représente un levier majeur pour participer au relogement des plus précaires. A ce titre, le travail de fiabilisation des systèmes d'information SNE et ComDALO engagé par les DDETS et les bailleurs sociaux sous l'impulsion de la DREAL sur les demandeurs de logements sociaux et le nombre de ménages prioritaires urgents en attente de logement ou d'hébergement reste à poursuivre. La poursuite de cet exercice demeure essentiel pour que les services de l'État puissent estimer avec exactitude les obligations de relogement non couvertes.

- **Développer la communication entre les commissions de médiation et les services chargés de la lutte contre l'habitat indigne**

Les commissions de médiation manquent parfois d'informations sur les demandes relevant de l'habitat indigne (date du dépôt de plainte et suites apportées, coopération du propriétaire, délai de remise en état du logement, etc.). En vue d'apprécier de manière objective les demandes au motif « logé dans des locaux impropres à l'habitation, présentant un caractère insalubre ou dangereux », l'accès à ces informations est essentiel.

À ce niveau, les interlocuteurs privilégiés des COMED sont les services de l'État (DDTM et ARS) et des collectivités territoriales (mairies).

- **Renforcer l'accompagnement des ménages les plus fragiles**

Une sensibilisation aux enjeux de la numérisation de la demande de logement social semble requise. Certains ménages rencontrent des difficultés à s'approprier le portail grand public SNE et les documents administratifs (illettrisme, barrière de la langue, etc.). En cas de dématérialisation des recours DALO/DAHO, cette même vigilance s'appliquerait.

Les DDETS (demande DALO/DAHO) comme les guichets enregistreurs (demande de logement social) reçoivent des demandes incomplètes, supposant d'appeler de nombreux ménages en vue d'obtenir des compléments d'informations ; chronophage, cette difficulté est exacerbée dans les départements les plus tendus en l'absence de moyens dédiés.

On constate que certaines personnes sont reconnues DALO parce qu'elles ont atteint le délai de 6 mois ou 18 mois en structures alors que certaines d'entre elles disposent d'une autonomie encore

33 Article R.441-13 du CCH.

relative et ne sont pas toujours prêtes à entrer dans un logement autonome. À ce niveau, quelques DDETS soulignent que certains requérants DALO refusent les attributions voire fournissent volontairement des dossiers incomplets aux bailleurs. Ce constat renforce la nécessité de développer l'accès aux dispositifs de type FNAVDL, Accompagnement socio-éducatif lié au logement (ASELL) ou encore logement accompagné. Pour certains, la passerelle d'un centre d'hébergement vers un logement temporaire type résidence sociale pourrait être une solution, tout comme le maintien en logement temporaire à défaut d'être prêt pour intégrer un logement autonome. Par ailleurs, concernant certaines situations, il faudrait que les instructeurs DALO soient destinataires d'une enquête sociale fine remontée par les travailleurs sociaux en vue de proposer une réorientation adaptée aux besoins de la personne.

Les DDETS remarquent aussi une crainte pour certains bailleurs sociaux à reloger des ménages PU DALO expulsés en raison d'impayés de loyers. De nouveau, un accompagnement individuel est nécessaire pour permettre aux ménages d'obtenir un appui à la gestion budgétaire, occasion également pour rassurer les bailleurs sociaux concernant le respect des obligations qui incombent à un locataire.

- **Renforcer l'accompagnement à la rédaction des recours dans les Bouches-du-Rhône**

Les services sociaux de proximité semblent saturés pour accompagner les ménages dans la rédaction de recours DALO comme DAHO. D'après les constats d'un représentant d'une association de défense des personnes en situation d'exclusion, corroborés par les services de la DDETS, certains écrivains publics dans les Bouches-du-Rhône proposent leurs services pour rédiger ces recours. Toutefois, proposer un tel appui requiert des compétences spécifiques ; c'est pourquoi le législateur préconise que « *le demandeur peut être assisté par les services sociaux, par un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique prévu à l'article L.365-3, ou par une association agréée de défense des personnes en situation d'exclusion* ». Le recours à ce type de méthode, observé a priori sur un seul département de la région, met en lumière les difficultés rencontrées par certains ménages face à la barrière de la langue.

- **Développer l'offre sur certaines typologies de logements**

En région, la pénurie de logement est plus prononcée sur certaines typologies ; plus particulièrement, sont concernés les studios et les logements de grande typologie (T4/T5) ainsi que les logements aux normes PMR. De nouveau, un enjeu fort autour de la fiabilisation des bases de données État est à souligner. Le Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) qui dresse un état global de leur parc (nombre de logements, localisation, taux d'occupation, niveaux de loyers, etc.) n'est renseigné que partiellement. De fait, l'identification de logements adaptés aux besoins des requérants DALO se voit complexifiée dans un contexte où les délais réglementaires sont contraints et les situations sociales des ménages dégradées.

- **Renforcer la mobilisation des contingents réservataires autres que le contingent de l'État**

Le nombre de baux signés par des ménages reconnus PU DALO est faible en région ; le contingent préfectoral restant majoritairement mobilisé. Les autres contingents réservataires sont très éloignés de l'objectif des 25 % fixés par la loi. Face à cette situation, une mobilisation plus soutenue des autres réservataires est souhaitable.

- **Promouvoir la mixité sociale dans les quartiers prioritaires de la ville**

De nombreux ménages reconnus PU DALO refusent des logements en raison d'un sentiment d'insécurité. Pour certains quartiers, un contexte de ghettoïsation est notable, cumulant diverses problématiques sociales (consommations et trafic de substances illicites, délinquance, etc.). Les efforts en matière de mixité sociale et attendus par le législateur restent à poursuivre.

- **Supprimer le critère d'éligibilité au Dalo fondé sur le délai anormalement long d'obtention d'un logement social pour les requérants déjà logés dans le parc social**

Recommandation proposée par la Cour des comptes, cette proposition appelle à un changement législatif. En zone tendue, un long délai pour obtenir un logement social n'apparaît pas anormal et relève plutôt de la norme pour la majorité des demandeurs.

En région PACA, les DDETS remontent une réelle difficulté sur l'applicabilité de ce critère d'éligibilité compte tenu de la tension sur le parc social. Cette tension n'est pas identique au sein d'un même département, certaines communes étant bien plus saturées que d'autres. Les délais de relogement sur la commune de Pertuis dans le Vaucluse, la commune de Nice dans les Alpes-Maritimes ou encore la ville de Marseille dans les Bouches-du-Rhône sont nettement supérieurs aux délais observables sur d'autres communes d'un même département.

De surcroît, cette tension est également différente en fonction de la typologie de logement. D'un territoire à l'autre la carence en logement diverge, allant d'un manque de T2 (exemple : problématique importante sur Gap) à un manque en T4-T5 et de logements aux normes PMR (tous départements confondus).

Ce délai dit anormalement long est fixé par le Préfet, autorisé par le législateur à adapter ce dernier en fonction des « circonstances locales ». Idéalement, pour limiter ces difficultés sur les territoires, certaines DDETS préconisent d'adapter ce délai à la commune ou à la typologie de logement³⁴. Une telle pratique reviendrait à complexifier grandement les procédures d'attributions de logement sociaux et limiterait la lisibilité pour les usagers. Fort de ces écueils, en Île-de-France la DRIHL travaille à une harmonisation de ces délais pour aller vers un délai régional.

La révision du critère d'éligibilité en tant que tel préconisé par la Cour des comptes paraît nécessaire, à la fois pour limiter le stock de ménages Dalo en attente de relogement, mais aussi recentrer ce droit sur les situations individuelles les plus urgentes.

En guise de conclusion, au-delà de la pénurie de logements sociaux et des durées pour accéder à ce parc, les causes qui expliquent les difficultés de relogement des ménages DALO sont plurielles.

Certains freins relèvent du droit lui-même et de sa mise en application, comme la complexité du cadre juridique et des critères d'éligibilité ou encore l'insuffisance de l'effort de relogement de la part des collectivités territoriales, d'Action logement et des bailleurs sociaux et représentent les principaux points de vigilance actuels.

Quant à eux, les autres freins concernent les logiques « concurrentielles » parfois à l'œuvre entre les politiques publiques. La multiplication du nombre de publics prioritaires (13 catégories distinctes) liée à la mise en œuvre des politiques en matière de renouvellement urbain, de lutte contre l'habitat indigne ou de logement d'abord a complexifié le relogement des ménages PU DALO. Intervenir sur ces limites apparaît nécessaire pour garantir l'effectivité du droit au logement opposable.

³⁴ Ces distinctions sont pratiquées en Île-de-France, par exemple, le délai anormalement long pour un T4 est estimé à 10 ans. Plus généralement, dans 12 départements de France ce délai varie en fonction de la typologie du logement, de l'échelle territoriale ou du public.

7.2. Les chiffres clés en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

DAHO

- ◆ Augmentation du nombre de recours DAHO
- ◆ 1 069 dossiers DAHO examinés
- ◆ Taux d'acceptation des recours de 67 %
- ◆ 716 ménages reconnus PU DAHO
- ◆ 4 255 personnes en attente d'hébergement

DALO

- ◆ Augmentation du nombre de recours DALO
- ◆ 18 141 dossiers DALO examinés
- ◆ Taux d'acceptation des recours de 30 %
- ◆ 5 393 ménages reconnus PU DALO
- ◆ 8 030 personnes en attente de relogement
- ◆ 2 721 baux signés par des ménages PU DALO

Recours gracieux et contentieux

- ◆ Augmentation du nombre de recours gracieux et contentieux
- ◆ 1 900 recours gracieux déposés
- ◆ 183 recours pour excès de pouvoir
- ◆ 673 recours en injonction
- ◆ 36 dossiers reconnus par les tribunaux au titre du contentieux indemnitaire

FNAVDL

Le montant total des liquidations d'astreintes en région s'élève à 932 222 €, condamnations reversées au FNAVDL pour l'insertion par le logement.

8. ANNEXES

8.1. Annexe 1 – Principaux textes de référence

→ Code de la construction et de l'habitation (CCH)

Partie législative

L. 300-1 (principe : droit au logement garanti par l'État)

L.441-2-3 (recours amiable : saisine de la commission de médiation)

L.441-2-3-1 (recours contentieux : recours devant le tribunal administratif)

L.441-2-3-2 (information sur les dispositifs existants)

Partie réglementaire

R.300-1 à R.300-2-2 (conditions liées à la nationalité du demandeur)

R.441-13 à R.441-18-5 (recours amiable : procédure devant la commission)

R.300-1 et R.300-2 (conditions de séjour)

→ Code de la justice administrative (CJA)

Partie législative

L.778-1 (information litiges)

Partie réglementaire

R.778-1 à R.778-9 (procédure devant le tribunal administratif)

→ Textes législatifs

Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite Molle)

Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (dite Alur)

Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (dite Lec)

Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite Elan)

Loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap)

Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite 3DS)

8.2. Annexe 2 – Glossaire

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
ARHLM : Association régionale des organismes d'habitation à loyer modéré
ASELL : Accompagnement socio-éducatif lié au logement
CALEOL : Commission d'attribution des logements et de l'examen de l'occupation des logements
CASF : Code de l'action sociale et des familles
CCH : Code de la construction et de l'habitation
CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social
CIA : Convention intercommunale d'attribution
DDETS : Direction départementale de l'emploi du travail et des solidarités
DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DREETS : Direction régionale de l'économie, de l'emploi du travail et des solidarités
EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale
HC DL : Haut comité pour le droit au logement
FNAVDL : Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement
ORCOD : Opération de requalification des copropriétés dégradées
LDA : Logement d'abord
MDPH : Maison départementale des personnes handicapées
PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PEEC : Participation des employeurs à l'effort de construction
PU DAHO : Prioritaires urgents au titre du droit à l'hébergement opposable
PU DALO : Prioritaires urgents au titre du droit au logement opposable
RHVS : Résidence hôtelière à vocation sociale
RPLS : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux
SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation
SNE : Système national d'enregistrement
USH : Union sociale pour l'habitat