

11
2021

REPÈRE

Les chiffres
du droit au logement
opposable
2020

Commission de médiation
de Paris

Auteur
Drihl

Direction régionale et interdépartementale
de l'Hébergement et du Logement
Unité départementale de Paris
Service logement, mission Dalo

SOMMAIRE

PREAMBULE

Méthodologie

1. Les recours amiables traités par la Commission de Médiation

1.1. Les chiffres du DALO et du DAHO en France :	5
1.2. Les chiffres du DALO et du DAHO en Ile de France.....	7
1.3. Des perturbations dans les délais de traitement.....	9
1.4. Les recours DALO.....	10
1.4.1. Le profil des requérants DALO en 2020 : une stabilité remarquable.....	10
1.4.2. Les décisions de la COMED pour le DALO en 2020.....	11
1.5. Les recours DAHO.....	15
1.5.1. Les profils des requérants DAHO en 2020.....	15
1.5.2. Les décisions de la COMED pour le DAHO en 2020.....	16

2. Le relogement des DALO et l'hébergement des DAHO

2.1. Suites données aux recours : Le relogement des ménages DALO labellisés par la COMED de Paris.....	17
2.2. Les problématiques autour du relogement des DALO.....	18
2.2.1 Le profil des demandeurs en attente de relogement.....	19
2.2.2. L'inadéquation de l'offre de logements avec la demande.....	20
2.2.3. Les lacunes des systèmes de cotation, outils d'aide à la décision de priorisation.....	21
2.3. L'enjeu de l'accès au DAHO et du suivi des ménages reconnus.....	22

3. Les recours contentieux du DALO

3.1. Les recours en excès de pouvoir contre les décisions de la commission.....	23
3.2. Les contentieux spécifique et indemnitaire.....	23
3.2.1. Le contentieux spécifique.....	23
3.2.1. Le contentieux indemnitaire.....	25

CONCLUSION

PRÉAMBULE

CHRISTINE WILS-MOREL

PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION DE MÉDIATION

Avant d'évoquer les principaux points de l'activité 2020 de la COMED de Paris, je voudrais remercier tout particulièrement les personnels de son service instructeur DOCAPOSTE, les personnels de l'UD 75 de la DRIHL qui m'ont accompagné chaque semaine et les membres de la Commission qui, malgré un contexte difficile et devant l'impossibilité de se réunir, se sont attachés à trouver les moyens de poursuivre l'activité de la Commission sous un format nouveau.

Grâce à l'engagement de chacun, la COMED de Paris n'a pris aucun retard et a fait face à la demande, qui reste conséquente, de nos concitoyens. Mes remerciements s'adressent aussi à l'ancienne présidente, Madame la Préfète Béatrice Marre pour son action constante à la tête de la COMED pendant 6 ans.

Une année marquée par le contexte de la crise sanitaire

La crise sanitaire a entraîné une diminution significative des recours reçus, qu'ils soient amiables, gracieux (relevant d'une décision de la commission de médiation) mais aussi contentieux (relevant d'une décision du tribunal administratif).

10 654 recours ont été reçus pour passage en commission par rapport à 12 850 en 2019, soit 2 196 de moins (-17%). Ceci peut s'expliquer en partie par un manque d'accompagnement de potentiels demandeurs dû à la situation sanitaire et la fermeture des lieux d'accueil pendant le 1^{er} confinement. Néanmoins, les recours reçus par la COMED de Paris représentent toujours 18% des recours en Ile de France dû à une baisse générale de 12 % des recours déposés sur la région en 2020. Ainsi, 38 commissions se sont tenues en 2020 par rapport aux 43 réunions de l'année précédente, sous la forme dématérialisée à partir du 19 mars 2020 jusqu'à la fin de l'année. Malgré le contexte instable, l'activité de la commission et de gestion des recours contentieux s'est globalement maintenue.

Pour **les recours DALO**, le nombre de décisions positives est en augmentation de 7 points, avec 4 860 reconnaissances DALO en 2020, soit 48% des décisions (10 036 décisions prises), contre 4 890 en 2019, soit 41% des décisions. **Il est à noter que la part de ménages reconnus DALO à Paris représente près d'un tiers de tous les ménages DALO reconnus en Ile de France en 2020.**

Pour le recours DAHO, 836 décisions prises en 2020 ont donné lieu à 487 reconnaissances DAHO soit un taux de reconnaissance de 58 % contre 56 % en 2019.

Avec 5 372 reconnaissances pour 10 887 décisions prises, la COMED de Paris devient la 1^{ère} commission départementale en France à avoir reconnu le plus de requérants DALO et DAHO en

2020, avec un taux de reconnaissance de 49 % (DALO et DAHO) contre 36 % en moyenne nationale et 37 % en région Ile de France. Ceci témoigne en partie d'une augmentation de la précarité résidentielle des ménages parisiens.

Au titre des motifs retenus par la commission pour reconnaître les ménages prioritaires, le premier reste toujours le critère "dépourvu de logement ou hébergé chez un tiers", en légère diminution, avec 41% des recours reçus en 2020, contre 44% en 2019, puis le critère « hébergé en structure d'hébergement ou en logement de transition » qui représente 32 % des reconnaissances DALO pour 25 % des recours reçus. Ceci montre une prise en compte particulière de ces ménages, dans un souci de désengorgement des structures d'hébergement parisiennes.

Malgré la diminution significative des recours amiables, les indicateurs concernant le recours contentieux en excès de pouvoir et en injonction restent plus ou moins stables.

En 2020, 103 décisions d'annulation ont été rendues par le tribunal administratif de Paris (96 pour le recours logement et 7 pour le recours hébergement) pour 253 jugements rendus, soit un taux d'annulation de 41 % sur l'ensemble des recours en excès de pouvoir traités. On constate même une augmentation de 25 % d'annulations par rapport à 2019 (77 annulations en 2019).

Le nombre de recours en injonction, ordonnant sous astreinte à l'État de reloger les requérants ayant été reconnus DALO reste à un niveau élevé, avec 1 943 requêtes traitées pour le DALO en 2020, contre 1 983 requêtes en 2019 (-2%). A l'inverse, le nombre de recours indemnitaires continue de diminuer, d'autant plus fortement cette année, avec 541 requêtes reçues et traitées pour 701 en 2019 (-22%).

Les paiements alloués aux recours contentieux DALO ont également connu une forte diminution en 2020, ce qui peut s'expliquer par la fermeture des tribunaux administratifs mais aussi par l'accès restreint aux subdélégations de crédits pendant le 1^{er} confinement, retardant les paiements. En 2020, le paiement du contentieux DALO (liquidation automatique et liquidation définitive des astreintes et contentieux indemnitaire) **représente 10 005 996 € pour 13 773 480 € en 2019 (-27%).**

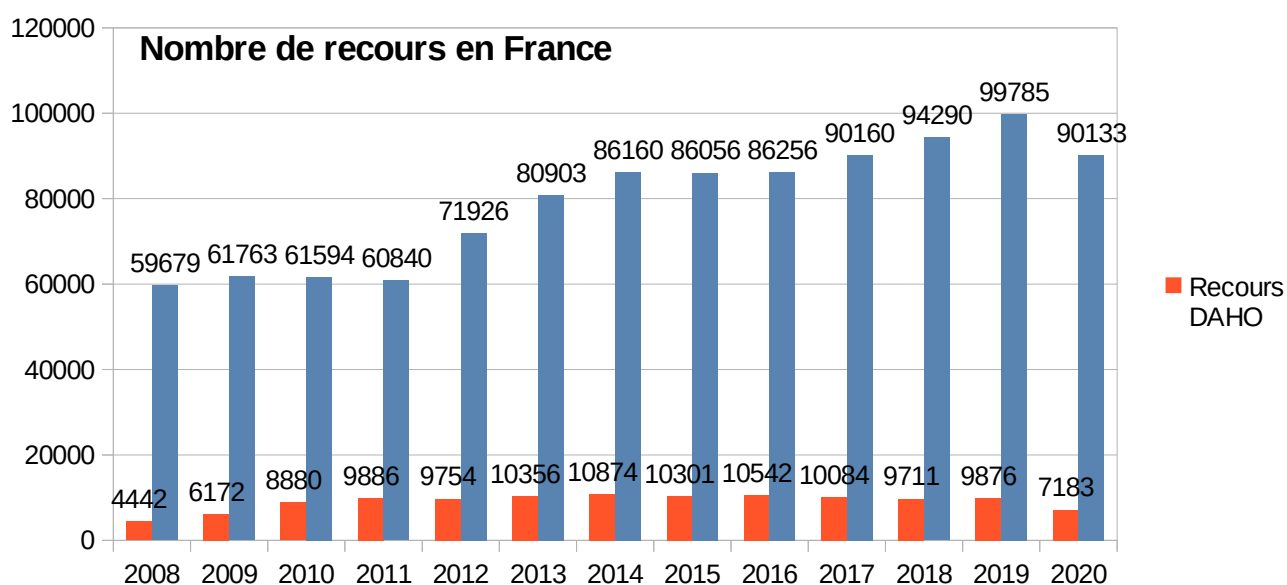
Malgré une activité fortement marquée par la crise sanitaire et les deux confinements, des dispositions ont été prises pour continuer d'assurer le bon déroulement des commissions à distance, sous forme dématérialisée, ainsi que le traitement des contentieux. La masse de l'ensemble des recours, bien que diminuée, a donc pu être traitée dans les temps.

Méthodologie

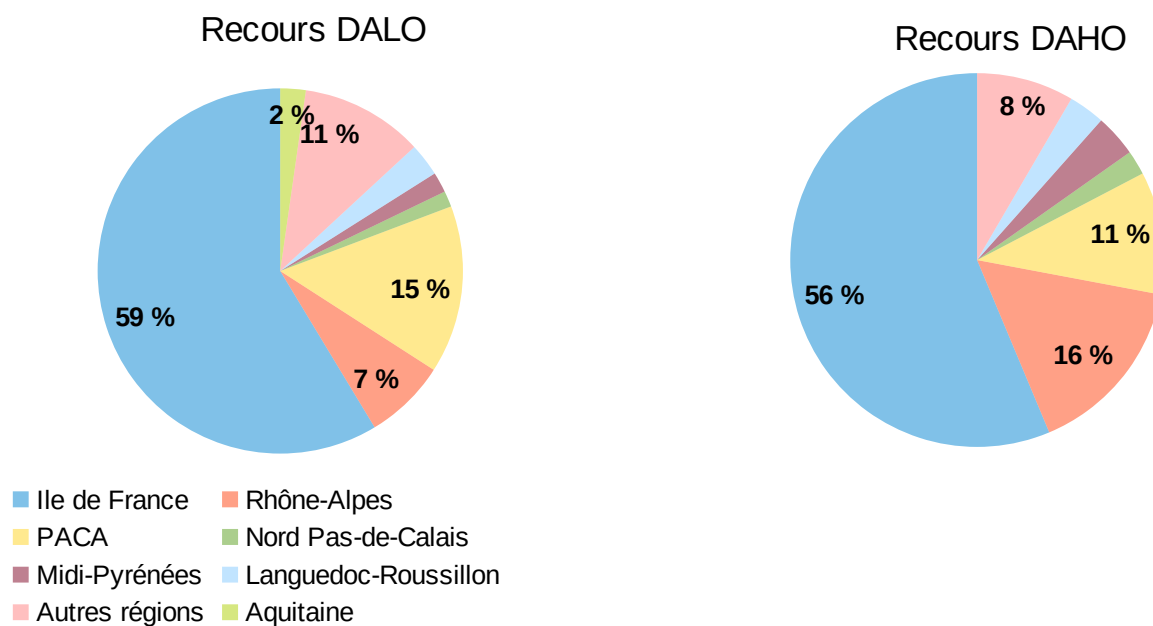
Les données présentées par la suite sont issues de plusieurs bases de données. Les données relatives à la commission de médiation et la nature des recours déposés proviennent majoritairement de la base Infodalo, le centre d'information spécifique au dispositif, synchronisé avec Comdalo¹. Les données relatives au profil des demandeurs reconnus DALO en attente de relogement ou relogés proviennent quant à elle de SYPLO, l'outil de l'État pour la gestion des présentations et des attributions sur le contingent préfectoral, lui-même synchronisé avec le système national d'enregistrement (SNE). Enfin, les données relatives au traitement des dossiers contentieux proviennent de tableaux de suivi produits par la mission DALO de l'UD 75.

1. Les recours amiables de la Commission de Médiation

1.1. Les chiffres du DALO et du DAHO en France



¹Comdalo est l'outil informatique qui centralise les recours DALO. C'est l'outil le plus utilisé par les services instructeurs des dossiers.



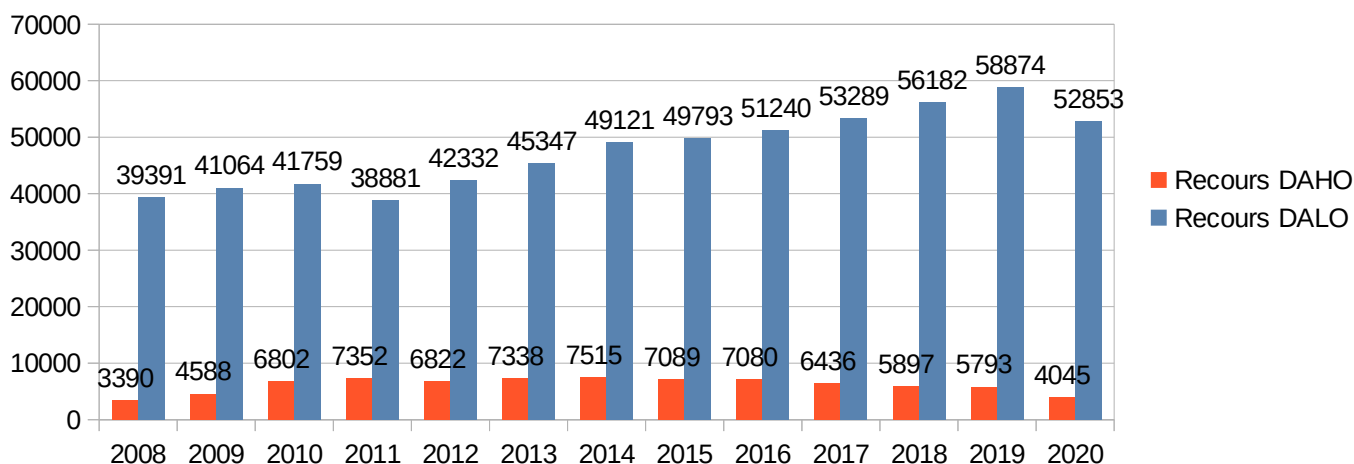
Les proportions entre régions des recours reçus sont restées quasiment identiques à celles de 2019. En 2020, on constate néanmoins une baisse importante de 9 % du nombre de recours reçus par rapport à 2019 par toutes les COMED de France, qui peut s'expliquer par le contexte sanitaire et la fermeture des lieux d'accueil notamment des services sociaux. Malgré ces perturbations, l'Île-de-France absorbe toujours la très grande majorité des recours reçus en France (59 % pour les recours DALO, 56 % pour les recours DAHO).

En France en 2020, 29 189 ménages ont été reconnus prioritaires au titre du DALO et devant être relogés en urgence (-15 % par rapport à 2019), soit un taux de reconnaissance de 39 % sur l'ensemble des recours reçus. 4 130 ménages ont été reconnus prioritaires au titre du DAHO et devant être hébergés, soit un taux de reconnaissance de 57% pour le DAHO, hors réorientations.

NB : En 2020, la commission de médiation du département de Paris a reconnu 16 % des ménages DALO en France, et 11 % des ménages DAHO.

1.2. Les chiffres du DALO et du DAHO en Ile-de-France et à Paris

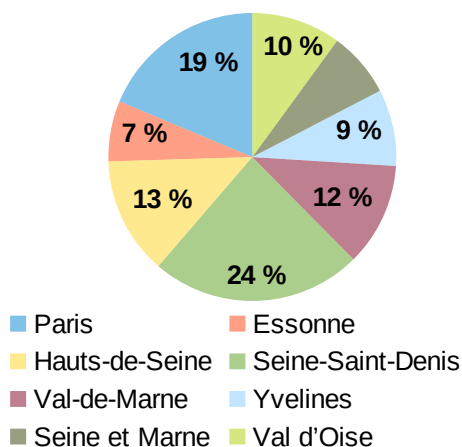
Nombre de recours en Ile de France



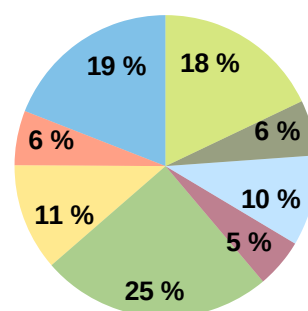
Les trois départements qui reçoivent le plus grand nombre de recours (DALO et DAHO confondus) sont :

- 1-La Seine-Saint-Denis (13 542 recours, 24 % des recours franciliens)
- 2-Paris (10 654 recours, 19 % des recours franciliens)
- 3-Les Hauts-de-Seine (7 289 recours, 13 % des recours franciliens)

Recours DALO



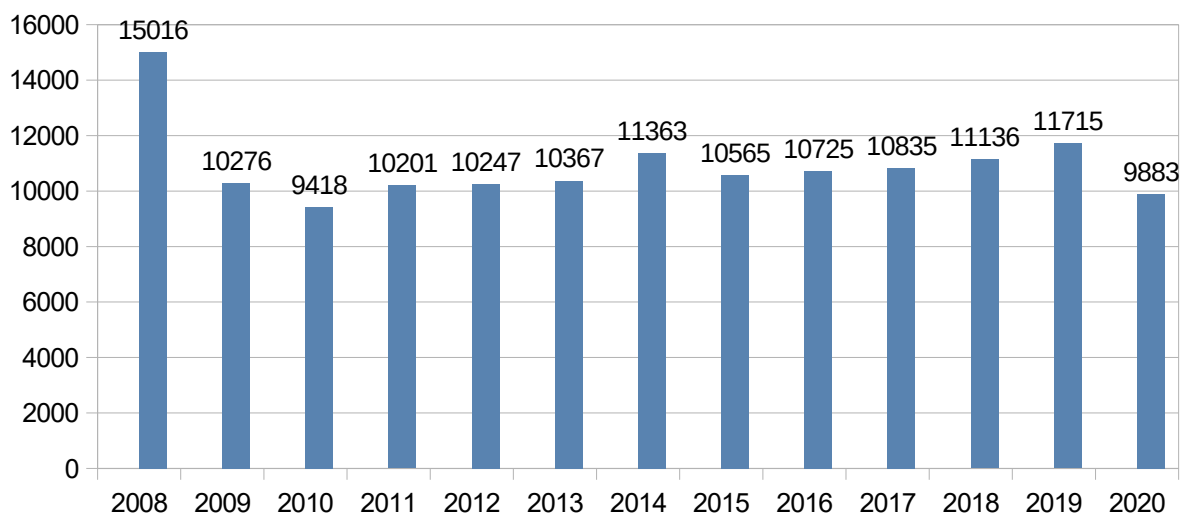
Recours DAHO



La baisse du nombre de recours DALO/DAHO reçus est particulièrement marquée sur la région d'Ile de France : -12 % par rapport à 2019 contre -9 % au niveau national.

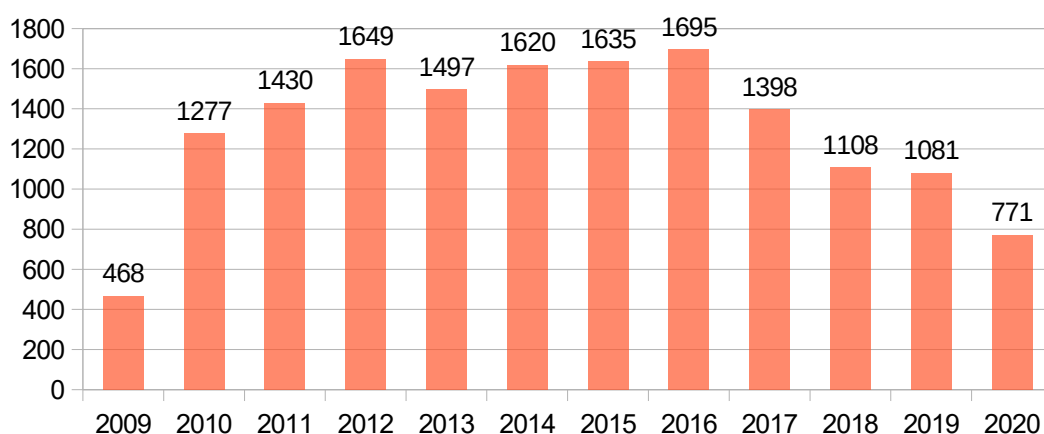
Depuis 2016, l'écart du nombre de recours reçus entre la COMED de Seine-Saint-Denis et celle de Paris se creuse (respectivement -16 % et -7 % par rapport à 2019).

Nombre de recours Logement déposés devant la COMED de Paris



Le nombre de recours DALO déposés devant la COMED baisse de 16 % par rapport à 2019.

Nombre de recours Hébergement déposés devant la COMED de Paris



La baisse du nombre de recours DAHO déposés à Paris est encore plus marquée: elle chute de 28 %.

1.3. Des perturbations dans les délais de traitement des dossiers pour la Comed de Paris

	Délai moyen d'envoi de l'AR (en jours)		Délai moyen d'instruction et de décision (en jours)	
	DALO	DAHO	DALO	DAHO
2012	58,9	24	171	63,6
2013	39,9	32,7	183	69,5
2014	28,2	11,6	124	51,1
2015	5,5	2,5	81	23,7
2016	4,8	3	89	27,5
2017	2,7	1,5	88	31
2018	3,3	1,9	113,4	35,2
2019	4,9	1,7	108,2	39,1
2020	8,1	1,7	97,9	46

Source : DOCAPOSTE

Le délai d'envoi de l'accusé de réception pour un recours DALO a presque doublé par rapport à 2019 et peut s'expliquer par la période de confinement et le télétravail impliquant un taux de présence plus faible des agents instructeurs. En revanche, le délai d'instruction et de passage en commission a lui fortement diminué.

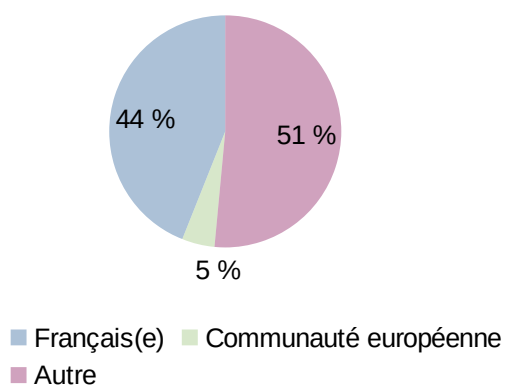
Concernant les délais de décision, on constate une augmentation assez importante pour le DAHO, due aux ajournements décidés par la commission afin de récupérer des éléments complémentaires, nécessaires à la bonne appréciation des dossiers, ou pour inviter les demandeurs à réaliser leur inscription auprès du SIAO².

2 Cf. « 2.3 L'enjeu de l'accès au DAHO »

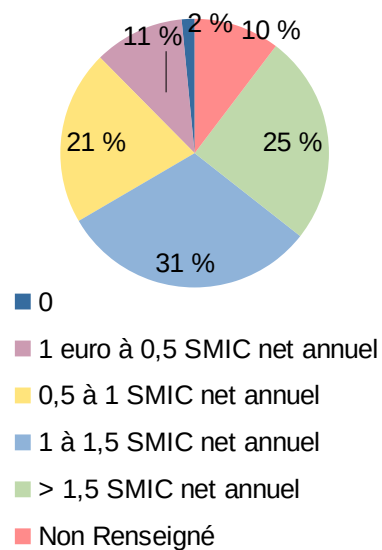
1.4. Les recours DALO à Paris

1.4.1. Le profil des requérants DALO en 2020 : une stabilité remarquable

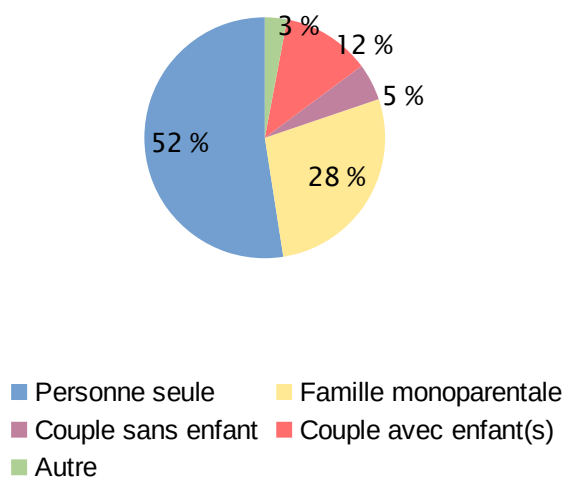
Nationalité



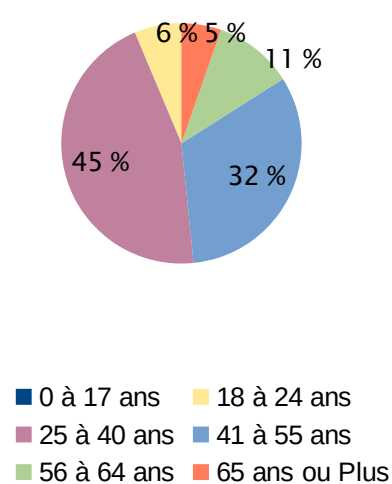
Ressources



Situation familiale



Âge



Le profil du requérant DALO n'évolue que de manière très marginale en 2020 par rapport aux années précédentes, que ce soit en termes de nationalité, de situation familiale, de tranche d'âge ou de ressources :

- 51 % sont des ressortissants hors union européenne ;
- 31 % perçoivent des revenus équivalents à 1 à 1,5 smic par mois ;
- 52 % sont des personnes seules, 28 % des familles monoparentales, 12 % des couples avec enfants ;
- 45 % ont entre 25 et 40 ans, 32 % entre 41 et 55 ans.

1.4.2. Les décisions de la COMED de Paris pour le DALO en 2020

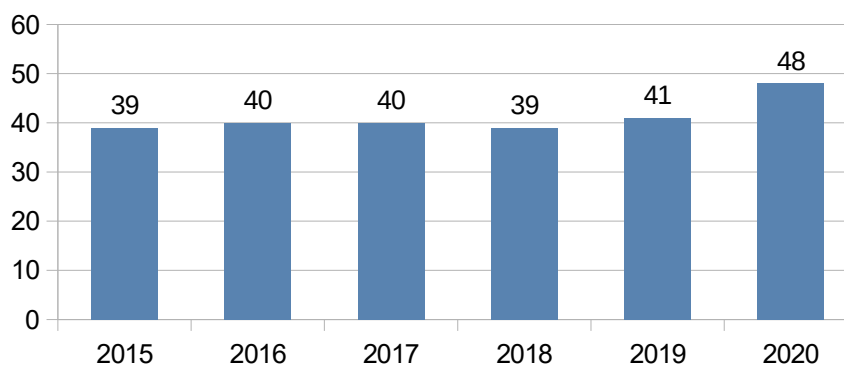
	Nombre de décisions DALO	Nombre de décisions favorables	Nombre de réorientations en hébergement	Nombre de recours sans objet	Nombre de décisions défavorables	Nombre de recours irrecevables
2008	8566	6036	57	136	2310	27
2009	10540	6015	17	316	3483	709
2010	10771	5357	109	149	3636	1520
2011	9329	4599	65	96	3325	1244
2012	8542	3764	115	186	3618	859
2013	12753	6009	206	501	5430	607
2014	11744	5348	252	399	5279	466
2015	12105	4715	153	408	5660	1169
2016	9963	4014	76	358	4289	1226
2017	10414	4130	67	449	4227	1541
2018	11111	4360	53	522	4291	1889
2019	11810	4890	37	520	4222	2141
2020	10036	4860	25	409	2910	1832

Source : extraction Infodalo et chiffres MDALO

Un taux de reconnaissance en augmentation

48% des recours DALO ont fait l'objet d'une décision favorable en 2020 contre 41 % en 2019.

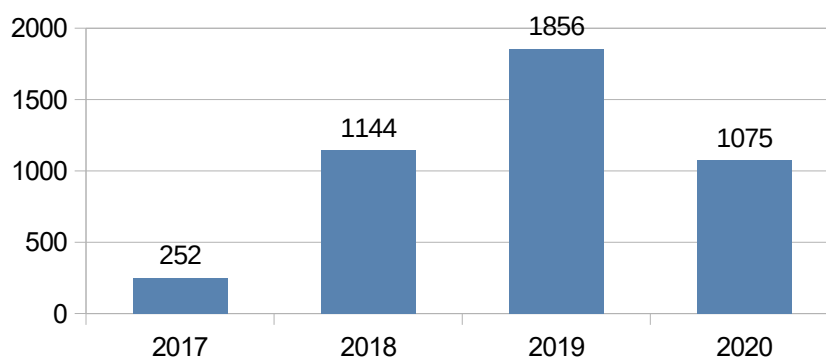
Pourcentage de décisions favorables de la COMED



Source : MDALO, UD 75

Notons également que 1 075 décisions de reconnaissance DALO ont été assorties d'un accompagnement vers et dans le logement (AVDL), soit une baisse de 42 % par rapport à 2019. Cette baisse s'explique en partie par une attention particulière de la COMED de ne pas doubler des dispositifs d'accompagnement similaires comme le dispositif d'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL).

Nombre de prescriptions AVDL en COMED

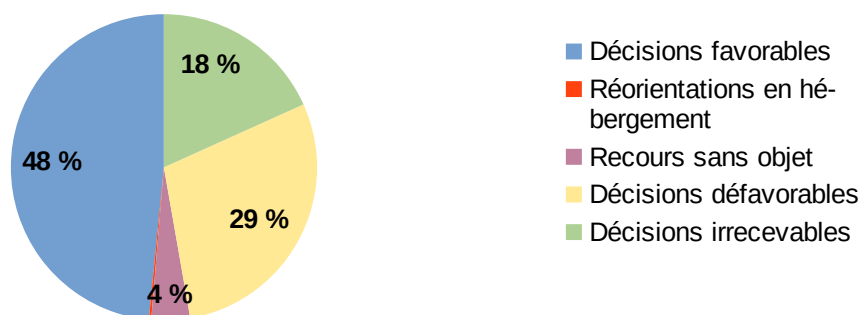


Source : MDALO, UD 75

On peut cependant constater qu'en 2020, la COMED de Paris connaît le taux de reconnaissance le plus important de France. Ce taux significativement plus élevé peut s'expliquer par le fait que les publics dépourvus de logement et sortant de structures d'hébergement, qui sont parmi les plus prioritaires, constituent un nombre bien plus important de requérants à Paris qu'ailleurs.

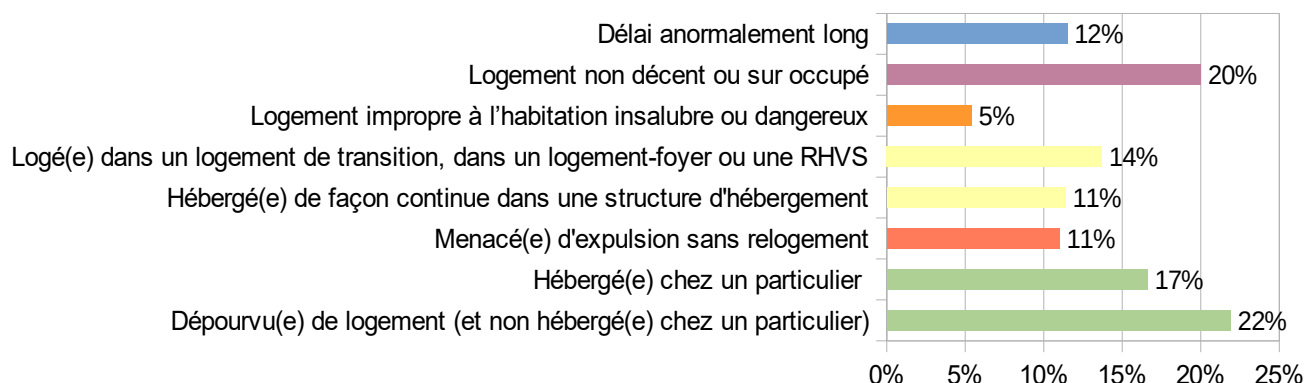
A titre d'exemple, la COMED de Paris a reçu en 2020, 2 858 recours invoquant l'hébergement en structure comme critère de priorité, alors que la COMED de Seine Saint Denis n'en a reçu que 1 559 (sachant que le volume global de recours déposés auprès de ces deux COMED est à peu près équivalent).

Nature des décisions COMED de Paris

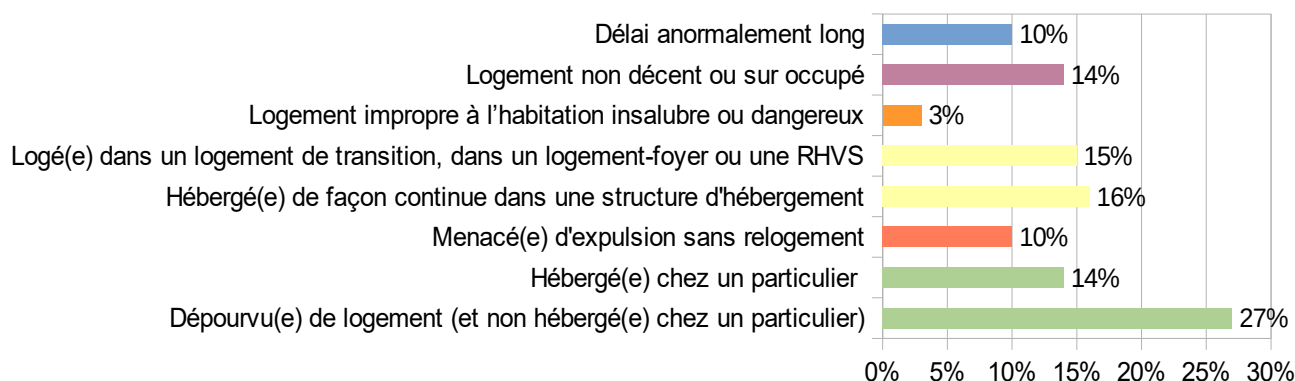


Source : extraction Infodalo et chiffres MDALO

Motifs invoqués par les requérants en 2020-COMED de Paris



Motifs retenus par la COMED en 2020-COMED de Paris



Source : extraction Infodalo

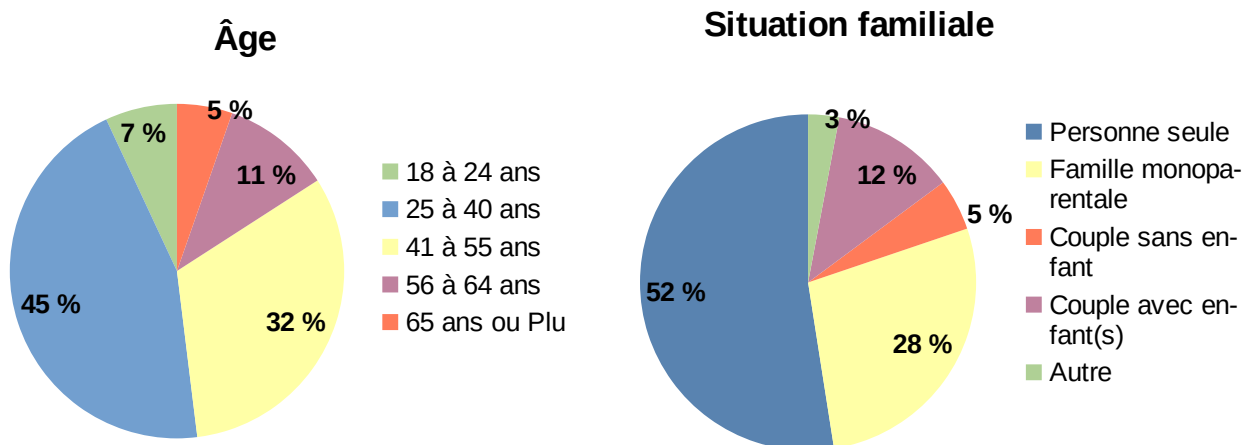
Ces deux graphiques, permettant de comparer la proportion de recours en fonction du motif invoqué par les requérants avec la proportion des motifs effectivement retenus pour une reconnaissance par la COMED, mettent en évidence la priorisation de certains motifs par la COMED, à savoir les requérants dépourvus de logement ou hébergés dans des structures d'hébergement depuis plus de 18 mois. En effet, le sans abris est l'une des situations les plus urgentes parmi les recours et la politique du logement d'abord encourage l'accès direct au logement social pérenne aux requérants sans-abris, très souvent assorti d'un accompagnement vers et dans le logement (AVDL). Le désengorgement des structures d'hébergement et de logements temporaires ainsi que la fluidification du parcours des ménages sortant d'hébergement est également un objectif majeur des services de l'État.

A l'inverse, certains motifs sont moins pris en compte par la COMED par rapport à la masse qu'ils représentent dans les recours déposés, à savoir les motifs de logement indigne ou impropre à l'habitation et de logement sur-occupé. La COMED s'assure que les situations d'habitat indigne soient d'abord connus des services compétents, soit le service technique de l'habitat de la Ville de Paris (STH), ou que des procédures de réhabilitation ne soient pas en cours, permettant un maintien dans le logement du demandeur une fois les travaux terminés. Ainsi, la reconnaissance DALO intervient notamment lorsque la situation perdure en raison de la complexité ou de la longueur des procédures.

Les demandeurs déjà locataires du parc social, qui invoquent le plus souvent le critère de la sur-occupation, ne sont pas reconnus DALO sauf exception. C'est l'un des effets de l'expérimentation mise en place depuis fin 2018 concernant les ménages locataires du parc social, visant à signaler aux bailleurs les cas de sur-occupation (environ 160 courriers de signalements envoyés en 2019-2020) et à encourager le recours à la demande de mutation. Lors d'un club des président.e.s de COMED d'Ile-de-France tenu en fin d'année 2018, ceux-ci ont estimé qu'il relevait de la responsabilité des bailleurs de traiter les demandes prioritaires de mutation des locataires de leur parc, conformément aux objectifs fixés dans la charte des mutations, signée par les principaux bailleurs parisiens.

1.5. Les recours DAHO

1.5.1. Le profil des requérants DAHO en 2020 : une sur-représentation de requérants jeunes et isolés



En 2020 et comme les années précédentes, les requérants jeunes et seuls sont sur-représentés dans les recours reçus par la COMED.

1.5.2. Les décisions de la COMED sur les recours DAHO

	Nombre de décisions DAHO	Nombre de décisions favorables	Nombre de recours sans objet	Nombre de décisions défavorables	Nombre de recours irrecevables
2008	730	271	148	306	5
2009	552	207	21	304	20
2010	1136	759	6	333	38
2011	1460	776	10	643	31
2012	1633	879	34	705	15
2013	1444	768	46	617	13
2014	1758	1082	96	571	9
2015	1622	983	70	527	42
2016	1663	910	52	649	41
2017	1458	755	63	604	36
2018	1298	560	47	492	18
2019	1091	614	18	430	23
2020	836	487	19	330	17

Source : extraction Infodalo, MDALO, UD75

En 2020, le nombre de recours DAHO à Paris diminue de 28% par rapport à 2019. Toutefois, le taux de reconnaissance augmente de 2 points par rapport à 2019 (de 56 % à 58%).

2. Le relogement des DALO et l'hébergement des DAHO

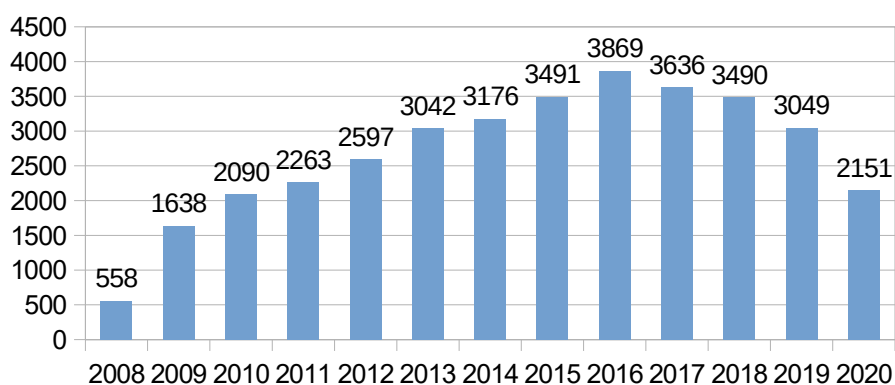
2.1. Suites données aux recours DALO : Le relogement des ménages DALO labellisés par la COMED de Paris

Le contingent préfectoral, ou de l'État, représente 30 % des logements sociaux parisiens³. Les services de l'État ont donc des droits de réservation sur ces logements : c'est-à-dire qu'ils désignent les ménages prioritaires correspondants aux critères des logements qui sont déclarés vacants par les bailleurs sociaux.

Le contingent préfectoral réservé aux mals logés flèche ses attributions au profit des ménages DALO et prioritaires au titre de l'article L441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation. La loi Égalité et Citoyenneté de 2017 prévoit que pour éviter que l'effort de relogement de ces ménages ne porte que sur le contingent de l'État, le relogement des ménages DALO doit représenter 25 % des attributions faites sur les contingents des autres réservataires (Ville de Paris, Action Logement, contingents propres aux bailleurs sociaux...). Malgré une volonté de ré-équilibre, le relogement des ménages DALO pèse dans les faits toujours largement sur le contingent préfectoral.

Ainsi, 2 151 ménages DALO labellisés par la COMED de Paris (DALO 75) ont été relogés en 2020 (à Paris ou sur d'autres communes d'Ile-de-France) sur l'ensemble des contingents réservataires. C'est près de 30 % de moins par rapport à 2019 (3 049 relogements). Cette baisse significative s'explique principalement par un ralentissement global du processus d'attribution pendant le 1^{er} confinement. Néanmoins on observe depuis 2017 une tendance générale à la baisse, des relogements des ménages DALO.

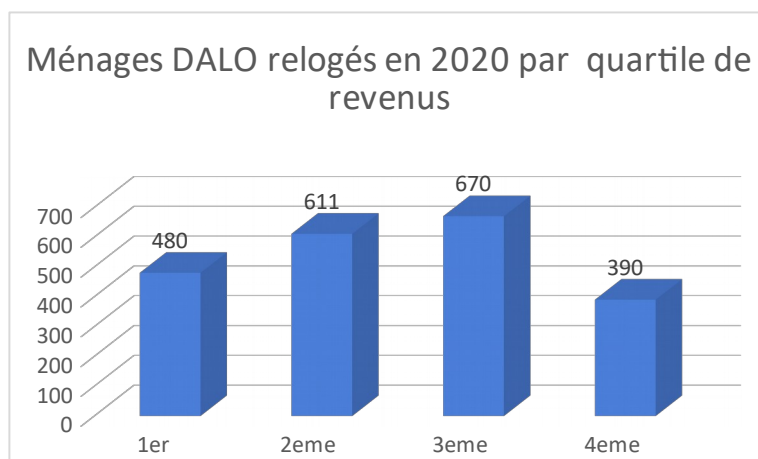
Ménages DALO labellisés par la COMED de Paris relogés



Source : extraction Syplot le 17/02/21

3. Ces 30 %, se répartissent en : 25 % réservés aux publics mal-logés (DALO ou prioritaires au sens de l'article L441-1) et 5 % réservés aux agents de l'État.

Sur ces 2 151 attributions (aux ménages DALO 75, soit labellisés par la COMED de Paris), 988 attributions ont été réalisées sur les contingents préfectoraux des différents départements, soit 45%. De plus, 1 391 ménages DALO 75 ont été relogés à Paris, soit 65 %, sachant que tous les ménages DALO labellisés par la COMED de Paris ne demandaient pas Paris en 1er choix, dans leur demande de logement social. Au total, 1 758 ménages DALO, (labellisés par la COMED de Paris ou une autre COMED d'Ile de France), ont été relogés à Paris en 2020, dont 819 sur le contingent préfectoral parisien, soit 46 % (source : socle de données DRIHL régionale).



Source : extraction Syplo le 17/02/21 (ménages DALO labellisés par la COMED de Paris relogés en Ile-de-France)

En 2020, 480 ménages DALO relogés, soit 22 %, perçoivent des ressources inférieures ou égales au 1^{er} quartile des revenus (833 €/mois et par unité de consommation). Ce sont les ménages du 3^{ème} quartile de revenus (entre 1 182 €/mois et 1 600€/mois et par unité de consommation) qui représentent la plus grande part de ménages DALO relogés, soit 31 % .

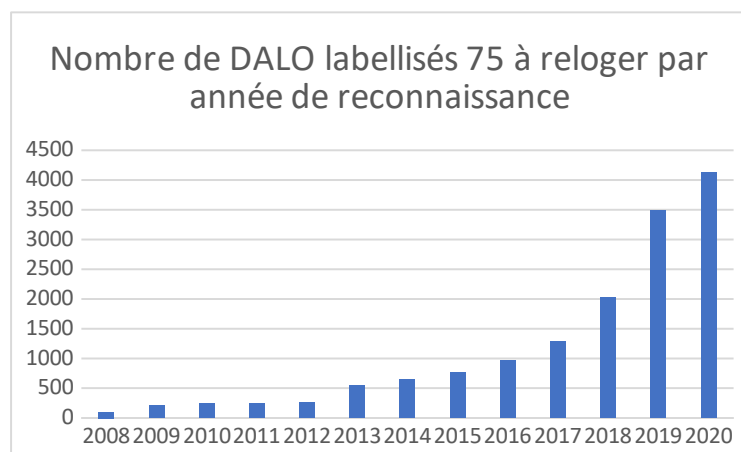
2.2. Les problématiques autour du relogement des ménages DALO

L'écart se creuse d'année en année entre la demande de logement toujours aussi importante de ménages reconnus DALO, et l'offre de logements sociaux disponibles à Paris.

Fin 2020, près de **15 000 demandeurs DALO⁴** labellisés par la COMED de Paris, avec une demande de logement social active, sont en attente de relogement. Parmi ces demandeurs, près de 9 000 ménages demandent Paris en premier choix dans leur demande de logement social.

Le graphique suivant présente la répartition des ménages en attente de relogement fin décembre 2020, reconnus DALO par la COMED de Paris et avec une demande de logement social (DLS) active, par année de reconnaissance.

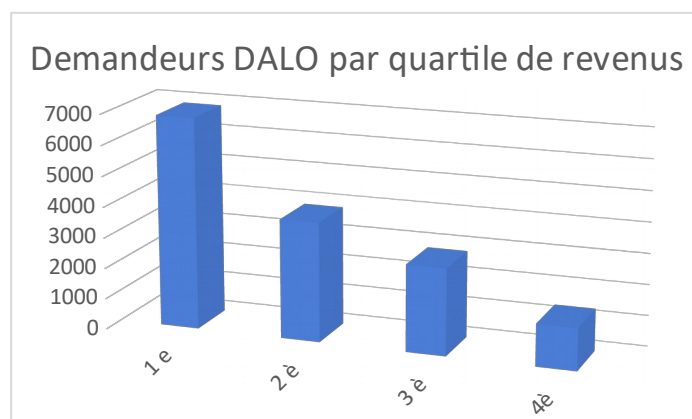
4. 14 400 demandeurs DALO labellisés 75 en attente de relogement le 17/02/21 (les chiffres varient souvent en raison des radiations de DLS pour non-renouvellement).



Source : Extraction Syplo le 21/12/2020

2.2.1 Le profil des demandeurs en attente de relogement

Tout d'abord, le profil de ces demandeurs et en particulier le niveau de leurs ressources, peut être un facteur expliquant la difficulté à les reloger. Il est à noter que sur les 15 000 ménages reconnus DALO à reloger en 2020, **6 870 ménages perçoivent des ressources inférieures au 1^{er} quartile des revenus, soit 46 % des ménages reconnus DALO**. Près de 1 200 demandeurs perçoivent un revenu inférieur ou égal au plus bas seuil du RSA (492 €/mois).



Source : Extraction Syplo le 21/12/2020

2.2.2. L'inadéquation de l'offre de logements avec la demande

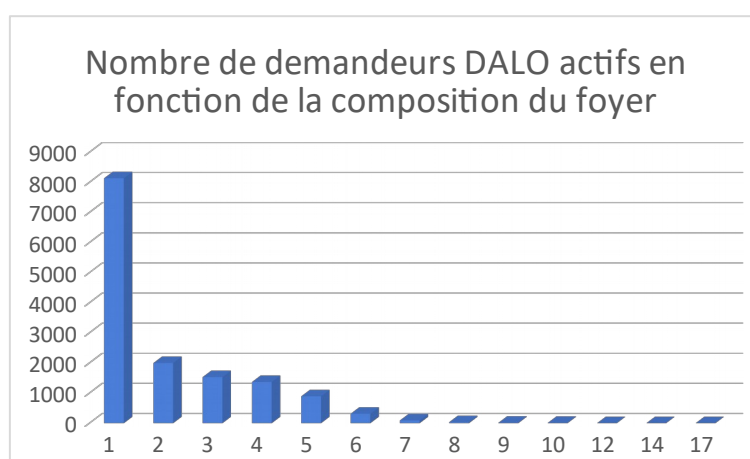
Ensuite, la problématique du relogement des DALO s'explique par l'inadaptation de l'offre de logements déclarés vacants par les bailleurs sociaux et proposés aux réservataires (Etat, collectivités, Action Logement) pour attribution aux ménages prioritaires. Sur les 2 392 logements du contingent préfectoral déclarés vacants à Paris en 2020, donc réservés aux ménages prioritaires les logements financés PLAI⁵ ne représentent que 6 %. Ce sont pourtant plus de 10 000 ménages DALO qui seraient éligibles au PLAI, soit environ 66 % du vivier. A l'inverse, seulement 93 demandeurs, soit 0,6 % du vivier, ont des revenus situés entre les plafonds PLUS et PLS (revenus en adéquation avec les loyers des logements de type PLS ; source : socle de données DRIHL régionale).

Logements déclarés vacants sur le contingent préfectoral mal-logés à Paris en 2020

Type de financement	Nombre de logements
PLAI	163
PLUS	1614
PLS	476
Autre ou non renseigné	139
Total général	2392

Source : Bureau d'Accès au Logement, UD 75

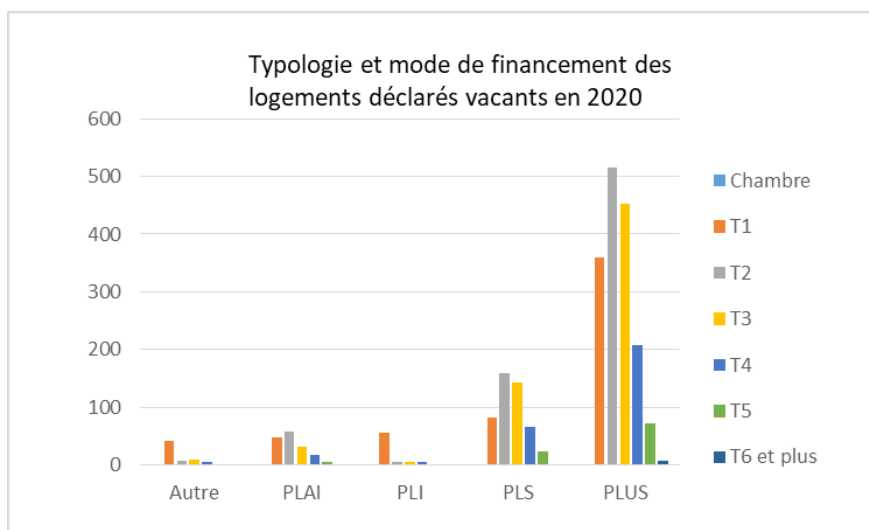
La composition du foyer des demandeurs reconnus DALO à mettre en parallèle avec l'offre de logements des différents contingents, peut également être à l'origine des difficultés de relogement.



Source : Extraction Syplo le 21/12/20 (NB : demandeurs DALO « actifs » = demandeurs DALO avec une DLS active)

5. Les logements sociaux PLAI correspondent aux plus bas loyers soumis à conditions de ressources dont le plafond est le plus bas.

On peut constater une grande majorité de demandeurs seuls (57%) parmi les ménages DALO quand le contingent préfectoral, par exemple, dispose seulement de 15 % de logements de type T1 et 28 % de type T2⁶. Sur les 6 083 demandeurs seuls, plus de 80% sont éligibles au PLAI, soit le plus bas plafond de ressources pour le logement social et 2 065 demandeurs appartiennent au 1^{er} quartile des revenus.



Source : extraction Syplo sur le parc de logements du contingent préfectoral du 17/02/2021

48 T1 en PLAI ont été déclarés à la vacance en 2020 sur le contingent préfectoral. Ce volume met en évidence la nécessité de réadapter l'offre de logements du contingent préfectoral avec les profils des demandeurs prioritaires, alors que le relogement des DALO pèse toujours majoritairement sur ce contingent.

2.2.3. Les lacunes des systèmes de cotation, outils d'aide à la décision de priorisation

Les cotations sont des outils utilisés par les différents réservataires (Etat, Ville de Paris, Action Logement) et consistent à l'attribution d'un certain nombre de points en fonction de critères de priorité. Elles permettent en parallèle d'une appréciation globale des dossiers, de prioriser certains ménages lors du processus de désignation sur un logement déclaré vacant.

Les systèmes de cotation sont encore propres à chaque réservataire et si la cotation de l'État (Syplo) prend bien en compte la reconnaissance DALO, il est à noter que certaines cotations ne le font pas.

Sur le contingent Etat, à la suite de leur reconnaissance par la COMED, les nouveaux ménages DALO sont enregistrés dans la base de données Syplo réservée aux ménages prioritaires et bénéficient de 50 points, soit le plus grand nombre de points pour un critère de priorité.

6. Extraction Syplo du parc de logements du contingent préfectoral

Cependant, la cotation dans l'ensemble des systèmes d'information actuels (Syplo-Etat, AIDA-Ville de Paris, AL'in-Action Logement) ne permet pas systématiquement de prioriser l'urgence du relogement de certains ménages reconnus DALO parmi l'ensemble des demandeurs de logements sociaux reconnus DALO ou prioritaires (au titre de l'article L441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation).

En outre sur Syplo, la plupart des ménages reconnus DALO bénéficient du même nombre de points alors que les situations d'urgence peuvent être très différentes. Par exemple, un ménage reconnu DALO sans abri peut avoir le même nombre de points qu'un ménage logé, reconnu DALO sur le motif « délai anormalement long ». Il y a donc un enjeu de fiabilisation des informations rentrées dans les demandes de logement social pour permettre une attribution de points plus systématique, quand plusieurs critères de priorité sont cumulés (critère DALO et sans abri à cumuler dans le cas précédent).

Dans le cadre de la réforme des attributions issue de la loi ELAN, un système de cotation unique partagé par l'ensemble des réservataires sera mis en place.

Le traitement des ménages reconnus DALO "historiques" :

Sur les 15 000 ménages reconnus DALO en attente de relogement, plus de 1 000 demandeurs DALO sont « historiques », c'est-à-dire reconnus DALO entre 2008 et 2012 par la Commission de médiation de Paris. Parmi eux, plus de 35 % n'ont jamais été désignés sur un logement au 1er, au 2^e ou 3^e rang. De plus, parmi les 1 083 ménages reconnus DALO « historiques », il est à noter également que 538 ménages perçoivent des revenus inférieurs au 1er quartile des revenus.

2.3. L'enjeu de l'accès au DAHO et du suivi des ménages reconnus

Le bilan du DAHO 2008-2019 produit par le Comité de veille de la loi DALO, met en évidence les difficultés d'accès au droit DAHO, sur l'ensemble du territoire français.

Sur le territoire parisien, le suivi de l'ensemble des ménages une fois reconnus au titre du DAHO reste également problématique. L'incitation à un enregistrement préalable auprès du SIAO (Service intégré de l'accueil et de l'orientation) pour prétendre à la reconnaissance DAHO, constitue un élément de doctrine qui est toujours d'actualité depuis fin 2018, malgré le fait que cet enregistrement demande une démarche supplémentaire pour le requérant. En effet, cette inscription permet de garder une traçabilité des demandeurs et des offres d'hébergement qui leur sont faites dans une base de données, sachant que ceux-ci n'ont pas forcément de demande de logement social qui permet de les identifier dans le système national d'enregistrement. La fiabilisation du suivi des ménages reconnus DAHO constitue un objectif majeur pour 2021.

3. Les recours contentieux du Droit au Logement Opposable

3.1. Les recours en excès de pouvoir contre les décisions de la commission

Suites données aux requêtes déposées en 2020

Nombre de recours enregistrés		Dont nombre de jugements rendus		Dont décisions de rejet		Dont décisions d'annulation		Dont décisions autres (non lieu, désistements ...)	
DALO	DAHO	DALO	DAHO	DALO	DAHO	DALO	DAHO	DALO	DAHO
271	23	233	20	115	7	96	7	24	6
294		253		122		103		30	

Source : MDALO, UD 75

Le nombre de requêtes en annulation augmente de 25 % par rapport à 2019, pour le DALO et le DAHO pour passer à 103 annulations du tribunal administratif sur les décisions de la commission en 2020. Ainsi, 41 % des recours en excès de pouvoir aboutissent à des annulations contre 34 % seulement en 2019.

3.2. Les contentieux spécifique et indemnitaire

3.2.1. Le contentieux spécifique

Après décision favorable de la commission de médiation, si aucune proposition de logement ou d'hébergement n'a pu être formulée dans un délai légal (6 mois pour le logement, 3 mois pour le logement de transition, et 6 semaines pour les structures d'hébergement), les requérants peuvent faire valoir le caractère opposable de leur droit au logement par une requête en attribution de logement déposée devant le Tribunal Administratif de Paris.

Malgré une forte baisse des recours amiables, les recours déposés pour ce contentieux demeurent toujours à un niveau élevé avec 1 943 requêtes déposées pour le DALO en 2020 contre 1983 requêtes déposées en 2019.

La loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative a modifié les dispositions de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Il porte sur le régime des astreintes dues au titre du non-respect par l'État des délais de relogement et d'hébergement pour les ménages reconnus prioritaires et urgents.

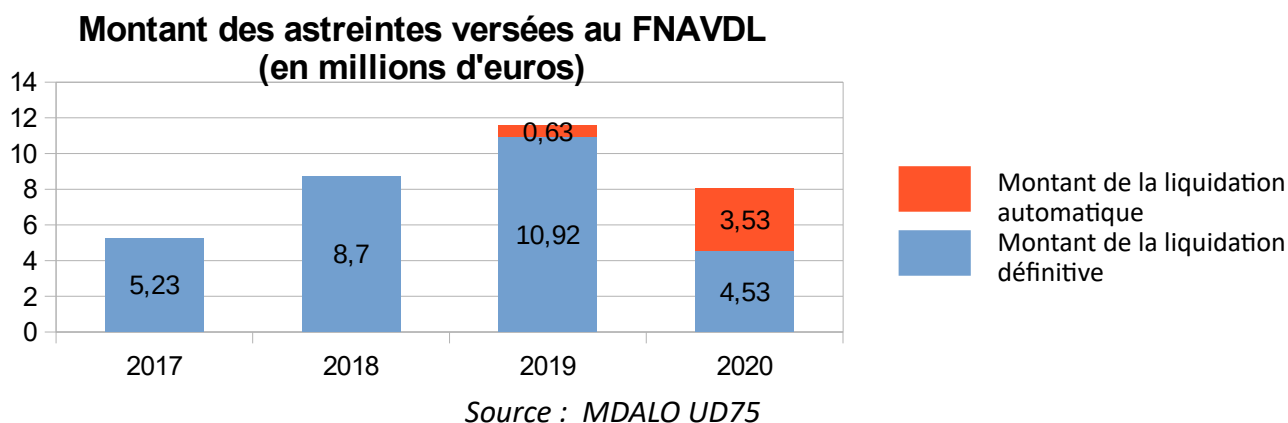
Suite à cette loi, la mission DALO de l'Unité Départementale du 75, en charge de la gestion et de la mise en paiement de ces contentieux, adopte une nouvelle procédure de paiement des astreintes. Jusqu'en 2019, la mission DALO attendait le jugement de liquidation définitive d'astreinte du tribunal administratif pour effectuer un seul versement au fond national d'accompagnement vers

et dans le logement (FNAVDL)⁷. La liquidation définitive de l'astreinte représente l'arrêt du calcul de l'astreinte, le plus souvent dû au relogement du ménage ou à un éventuel refus de proposition de logement adaptée. En 2020, 566 ordonnances de liquidations définitives ont été prononcées par le tribunal administratif.

Depuis le 1er janvier 2019, des astreintes sont calculées et versées mensuellement au FNAVDL dans l'objectif d'abonder plus régulièrement le fond. Ainsi, pour chaque dossier, un versement s'effectue tous les 6 mois par l'administration à compter de la date de début des astreintes et jusqu'au jugement de liquidation définitive.

En 2019, 633 000 € ont été versés au FNAVDL au titre de la liquidation automatique mensuelle des astreintes. La mise en oeuvre de cette procédure prend de l'ampleur car elle représente en 2020 un montant versé de 4 532 040 € bien supérieur au montant versé au titre de la liquidation définitive de 3 525 390 € (pour les jugements d'astreintes prononcés avant le 1er janvier 2019). Fin 2020, ce sont 1 947 demandeurs qui sont concernés par la liquidation automatique des astreintes.

L'élaboration au sein de la mission DALO de l'UD 75 d'une procédure de suivi et de paiement des astreintes selon la liquidation automatique a montré son efficacité en 2020.



Afin d'éteindre les astreintes et de délier le préfet de son obligation de relogement pour des ménages reconnus DALO par la COMED de Paris ayant refusé une proposition de logement adaptée, la mission DALO poursuit la rédaction de mémoires de signalement et de suivi d'exécution de jugements au Tribunal Administratif de Paris.

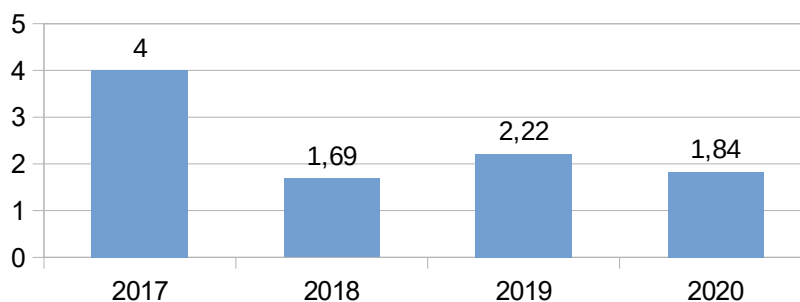
⁷ Pour le financement de l'accompagnement vers et dans le logement (et donc des travailleurs sociaux spécialisés dans cet accompagnement spécifique)

3.2.2. Le contentieux indemnitaire

A partir de l'expiration du délai de relogement et à n'importe quel moment, les requérants peuvent saisir le tribunal administratif pour demander réparation des préjudices subis du fait de la carence fautive de l'État à les reloger.

A l'inverse des indicateurs pour les recours en excès de pouvoir et en injonction qui sont restés stables, le nombre de requêtes au titre de ce contentieux a chuté de 22 % avec 541 requêtes en 2020 contre 701 requêtes en 2019. Au total, ce sont 1 835 305 € qui ont été versés aux requérants et à leurs avocats dans le cadre de ce contentieux en 2020, soit une baisse de 17 % par rapport au montant de 2019. Il y a plusieurs explications à cette baisse significative qui sont encore une fois liées au contexte sanitaire : le ralentissement de l'activité des tribunaux administratifs pendant les confinements retardant les jugements, mais aussi les difficultés d'accompagnement pour le dépôt de ce type de recours, étant donné qu'il faut nécessairement être accompagné d'un avocat.

**Montant des indemnités versées aux requérants
(en millions d'euros)**



Source : MDALO UD75

CONCLUSION

En 2020 encore, l'implication et l'adaptation de l'ensemble des membres de la commission, anciens ou nouveaux, permet de maintenir l'activité soutenue de la commission malgré le contexte difficile de la crise sanitaire et le renouvellement des équipes des collèges État et Ville notamment. Néanmoins 2020 fut également une année de pause au niveau des échanges partenariaux entre collèges membres de la commission, étant donné que la planification des réunions plénières et groupes de travail thématiques fut bouleversée. Ces temps d'échanges, propices à une prise de recul sur l'activité de la COMED et de sa doctrine, ont été reportés à début 2021.

Les données présentées dans ce bilan permettent de constater la particularité de l'année 2020, pour laquelle certaines conclusions sont difficiles à tirer. Nous devrions néanmoins nous attendre à un rebond des recours déposés en COMED en 2021, potentiellement décuplé par la suite, avec l'impact de la crise sanitaire sur les publics les plus précaires.

Certaines procédures ont tout de même évolué, notamment la procédure de saisine des bailleurs concernant la situation de requérants DALO déjà locataires du parc social : l'expérimentation auparavant limitée au cas de sur-occupation ou de sous-occupation a été complétée avec des signalements concernant de l'habitat indigne, des situations de violences ou de handicap des requérants. Les directeurs territoriaux des bailleurs concernés sont directement saisis pour les signalements les plus urgents. De plus, la COMED incite toujours les demandeurs à utiliser la bourse d'échange de logements.

Par ailleurs, après une pause de plus d'un an, l'expérimentation de caducisation proposée par la DRIHL au niveau régional a repris en fin d'année 2020. Cette expérimentation concerne les ménages sans astreintes⁸ qui refusent une ou plusieurs propositions de logement adaptées ou plus exceptionnellement, pour lesquels il y a des fraudes avérées. Le tribunal administratif ne se prononçant pas sur ces dossiers car il n'y a pas de recours contentieux, la caducisation de ces ménages via cette expérimentation permet de fiabiliser le vivier des ménages prioritaires.

La décision de caducisation est collégiale puisque les dossiers de refus abusifs de ménages DALO sont dans un premier temps examinés en commission de caducisation interne à la DRIHL pour décider du lancement d'une procédure contradictoire ou non. Les dossiers pour lesquels la procédure contradictoire aboutit sont ensuite ré-examinés en COMED pour caducisation définitive. Le Préfet est alors délié de son obligation de relogement.

Il est également à noter qu'en 2020, malgré le contexte de ralentissement global et un taux de reconnaissance plus élevé que les années précédentes, le tribunal administratif a annulé un nombre plus important de décisions qu'en 2019 (103 décisions annulées en 2020 contre 77 en 2019). Il s'agira d'identifier et de comprendre les causes de cette augmentation. La jurisprudence contribue fortement à l'évolution des pratiques de la commission.

8. Pour les ménages sous astreintes, la caducisation, donc la perte du statut DALO, fait l'objet d'une décision du Tribunal Administratif qui liquide l'astreinte par la même occasion.



www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr

Drihl

Repère, novembre 2021