



LES ÉCHECS DE RELOGEMENT DES MÉNAGES PRIORITAIRES AU TITRE DU DALO EN ÎLE-DE-FRANCE

- REFUS D'ATTRIBUTION PAR LES COMMISSIONS D'ATTRIBUTION DE LOGEMENT
- REFUS DE PROPOSITIONS PAR LES MÉNAGES

ENQUÊTE MENÉE AUPRÈS DU RÉSEAU DES COMITÉS DE VEILLE ASSOCIATIFS
SUR LA PÉRIODE DU 1^{ER} JUILLET 2014 AU 30 JUIN 2015



SOMMAIRE

Présentation de la démarche	5
Rappel du cadre général des attributions dans le parc social francilien	8
• Composition de la CAL	10
• Les critères d'attribution	10
• Les décisions de la CAL	12
• Les voies de contestation des décisions des CAL	12
• Les refus des ménages	13
Les résultats de l'enquête	15
• Remarques méthodologiques	16
• Données générales	16
Les résultats pour les refus d'attribution par les CAL	20
• Le profil des ménages	22
• Les propositions de logement	24
• Les refus pré-CAL	26
• Les motifs de refus d'attributions en CAL	26
• La légitimité des refus	27
• Les refus considérés comme illégitimes	28
• Les refus considérés comme légitimes	35
• Les refus donnant lieu à des avis « mitigés »	37
• Les suites données aux refus par les associations	38
• Les démarches conseillées aux associations pour éviter / réagir face aux refus des CAL	39
Les résultats pour les refus de propositions de logement par les ménages	41
• L'historique des éventuelles propositions antérieures	42
• La visite du logement	43
• Accompagnement des visites	44
• Forme des refus	45
• Légitimité des refus selon les travailleurs sociaux	46
• Les motifs de refus	47

• Suites données par les services de l'Etat	49
• Les propositions pour réduire les refus des ménages dans le cadre de l'action associative	50
Conclusion	52
Nos propositions pour réduire collectivement les échecs de relogement	55
Annexes	60
• Annexe 1 : Questionnaires adressés aux associations (refus bailleurs et refus ménages)	62
• Annexe 2 : Les pièces obligatoires à joindre à la DLS, et les pièces que le service instructeur peut demander (annexe de l'arrêté du 24/07/13)	68
• Annexe 3 : Document élaboré par la DRIHL sur les jurisprudences relatives à la légitimité des refus de logements par les ménages	73

PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE

La région Ile-de-France est le territoire où l'application du DALO est la plus difficile, avec à la mi-2015 plus de 44 000 ménages reconnus prioritaires et en attente d'un relogement (délais allant de 7 mois à 7 ans !). Conscientes des nombreux freins qui entravent l'effectivité de ce droit, les associations, mobilisées notamment au niveau de l'accès au droit, de l'accompagnement vers et dans le logement et des Commissions de médiation (COMED), ont organisé un réseau de Comités de Veille DALO départementaux, afin d'observer la mise en oeuvre de ce droit à chaque stade de la procédure. Actuellement, il existe six Comités de Veille en Ile-de-France : Paris (création en 2009), Hauts-de-Seine (création en 2011), Val-de-Marne (création en 2011), Essonne (création en 2013), Seine-St-Denis (création en 2013), Yvelines (création en 2015). La coordination des comités de veille est assurée par la Fondation Abbé Pierre, le Secours Catholique, la Fapil Île-de-France et la Fnars Île-de-France.

Par le biais de ce réseau, les associations ont soulevé de manière récurrente des incompréhensions face à certains refus d'attribution de logement par les Commissions d'Attribution de Logements (CAL) à des ménages DALO, tandis que certains bailleurs et représentants de l'Etat mettent davantage en avant les refus de logement par les ménages reconnus prioritaires.

Selon le Comité de suivi DALO, le taux de refus d'attribution par les CAL aux ménages DALO était de 22% en moyenne en Ile-de-France en 2013¹, chiffre à tempérer car la moitié des refus proviennent de la Seine-et-Marne qui a adopté un fonctionnement particulier concernant le DALO (Cf p.36). La moyenne hors Seine-et-Marne est de 15,5%. Nous ne disposons pas du taux de refus moyen des CAL tous demandeurs confondus, mais certains acteurs avancent le chiffre de 10 à 12%. Ce taux de refus serait donc supérieur pour les ménages DALO.

Pour les ménages, le taux de refus de proposition avoisine les 16%², chiffre à prendre avec prudence car il reflète des réalités très différentes (autre solution trouvée avant le passage en CAL, etc.).

Dans les deux cas, ces refus posent le problème du relogement des ménages reconnus prioritaires et de la légitimité des refus. Les conséquences sont lourdes pour un ménage, qu'il s'agisse d'un refus du bailleur ou de son propre refus : possible perte de priorité DALO, absence de nouvelle proposition de logement, etc.

Par conséquent, nous avons souhaité réaliser une enquête visant à produire une **objectivation des refus de proposition de logement par les ménages reconnus PU DALO, ainsi que des refus d'attribution par les Commission d'Attribution des Logements (CAL)** des bailleurs, en analysant les motifs de ces refus et les pratiques existantes. Cette étude a une visée avant tout qualitative, via une analyse des échecs d'attribution aux ménages reconnus PU DALO en Ile-de-France, quels que soient le contingent de réservation ou le bailleur concerné.

La finalité de l'étude est de discerner les pistes d'améliorations pour réduire le nombre de refus

qui pourraient être considérés comme illégitimes (dans les deux cas de figure), et d'améliorer le rapprochement entre l'offre et la demande de logement, afin d'éviter les refus considérés comme légitimes.

Pour ce faire, nous avons élaboré deux questionnaires distincts : l'un concernant les refus des bailleurs, l'autre concernant les refus des ménages prioritaires (annexe 1), adressés aux associations membres des Comités de Veille DALO (environ 65 associations, et plus de 280 personnes). Ces questionnaires portaient sur une période d'une année : de juillet 2014 à juillet 2015.

Nous avons ainsi collecté **161 questionnaires pour les refus des CAL et 77 questionnaires pour les refus ménages.**

Il convient de préciser que **cette enquête ne nous permet pas d'obtenir une vision exhaustive de la réalité des refus, notamment la part des refus des bailleurs par rapport à celle des ménages. Les résultats obtenus n'ont donc pas vocation à être généralisés**, néanmoins ils nous donnent de premières indications sur certaines tendances, qui mériteraient une étude plus approfondie.

Ce document de synthèse et d'analyse des résultats obtenus se veut avant tout un outil pour ouvrir le dialogue avec les personnes reconnues prioritaires au titre du DALO, les bailleurs, les services de l'Etat, les collectivités locales et les associations sur la question des refus. Ce dialogue doit permettre de réduire les refus, de renforcer l'effectivité du droit au logement, et ce de manière équitable sur l'ensemble du territoire francilien. ❖

¹ Source : 9^è rapport du comité de suivi DALO, p.24, chiffres DRIHL pour l'année 2013

² Ibid., p.25

RAPPEL DU CADRE GÉNÉRAL DES ATTRIBUTIONS DANS LE PARC SOCIAL FRANCILIEN

En Ile-de-France, le parc HLM est en grande partie réservé par différents acteurs – que l'on appelle « réservataires » - dont les trois principaux sont l'Etat, les collectivités locales et les collecteurs du 1% (Action Logement). Ils disposent de ces « contingents de réservation » en contrepartie des financements qu'ils octroient aux organismes HLM pour la construction de logements sociaux¹.

[NB : les organismes HLM peuvent eux-mêmes disposer de logements qu'ils attribuent directement, mais leur part est très variable en fonction du financement et de l'âge de leur parc.]

Chaque logement réservé est identifié et octroyé à tel ou tel réservataire. Dès qu'un logement se libère, le bailleur en informe le réservataire. Ce dernier propose alors au bailleur jusqu'à trois candidatures de ménages disposant d'un numéro unique régional. Dans le cadre de la loi DALO, les réservataires (essentiellement le Préfet mais également Action Logement²) ont cependant la possibilité de ne proposer qu'un seul candidat par logement libéré. En Ile-de-France, à notre connaissance, jusqu'à présent seule la Seine-et-Marne pratiquait la « multi-désignation » en positionnant trois candidats prioritaires par logement.

Pour sélectionner le ou les candidats au titre du DALO, les réservataires utilisent le logiciel SYPLO³, « vivier » des publics prioritaires, géré par les services de l'Etat.

SYPLO, l'outil de gestion du contingent préfectoral

L'outil informatique SYPLO a été rendu obligatoire par la DHUP en 2014 et constitue l'outil de gestion du contingent préfectoral pour les services déconcentrés de l'Etat.

Le logiciel SYPLO est interfacé avec le Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE) qui est lui-même commun à l'ensemble des bailleurs. Toutes les demandes de logement social sont enregistrées et mises à jour dans le SNE qui recense également les ménages désignés prioritaires par la commission de médiation.

Concernant la gestion de la demande, SYPLO permet aux services déconcentrés de l'Etat d'alimenter et de mettre à jour un "vivier" de ménages prioritaires (ménages

DALO, sortants de structures d'hébergement...). Il fonctionne sur un système de cotation : un dossier se voit attribuer un certain nombre de points selon les motifs de la demande. Chaque territoire paramètre les motifs de priorité selon son PDALHPD, le DALO devant dans tous les cas être le motif le plus coté.

Une fois la demande identifiée et priorisée, l'outil informatique SYPLO permet de mettre en adéquation cette demande et le logement qui se libère, chaque logement du contingent préfectoral étant enregistré dans SYPLO selon son numéro RPLS (Répertoire sur le parc locatif social).

– Extraits du 9ème Rapport du Comité de Suivi de la Loi DALO, 2015

¹ Même si la part des différents contingents peut varier fortement entre les différents organismes d'HLM, on considère en moyenne que l'Etat possède des droits de réservation sur 30% du parc, les collectivités territoriales sur environ 20% et Action Logement sur 20 à 40% du parc de logements sociaux.

² Les logements réservés par l'Etat sont obligatoirement destinés aux ménages prioritaires (DALO, sortants d'hébergement, PDAHLPD, etc.). Action Logement et les bailleurs ont des obligations de relogement des publics prioritaires sur une part limitée de leurs attributions (25% pour Action Logement par exemple), même s'ils peuvent dépasser ces objectifs. Les collectivités priorisent selon leurs propres critères.

³ « Système Priorité Logement »

Depuis la loi dite « Macron » du 7 août 2015, **les réservataires doivent présenter leurs candidats dans un délai maximum d'un mois**, à compter du jour où ils ont connaissance de la vacance du logement. A l'issue de ce délai, en l'absence de proposition de la part du réservataire, le bailleur « récupère » le logement et peut proposer à la CAL un candidat de son choix.

Les candidatures désignées par le réservataire sont ensuite instruites par les services du bailleur en vue du passage en Commission d'Attribution (CAL), qui reste l'instance décisionnelle de l'attribution des logements sociaux.

Toutefois, depuis la loi Alur de 2014, le Préfet peut imposer un candidat à la CAL et procéder lui-même à l'attribution (art L.441-2-3 II du CCH).

COMPOSITION DE LA CAL

L'article R441-9 du Code de la Construction et de l'Habitation définit la composition et le fonctionnement des CAL. Chaque commission est composée de **six membres représentant le bailleur**, désignés par le conseil d'administration de l'organisme HLM, avec voix délibérative, dont un représentant des locataires⁴.

Par ailleurs, **le Maire** de la commune d'implantation des logements ou son représentant est membre de droit de la CAL, avec voix prépondérante en cas de partage des voix.

Siègent également en CAL, avec voix consultative, **un représentant des associations d'insertion par le logement agréées**, désigné par le Préfet, et, pour l'attribution des logements situés sur le territoire relevant de leur compétence, des **Présidents des Etablissements publics de coopération intercommunale** compétents en matière de programme local de l'habitat ou leurs représentants.

Le représentant de l'Etat dans le département, ou l'un de ses représentants assiste, sur sa demande, à toute réunion de la commission d'attribution. Cependant, au vu du nombre important de CAL sur le territoire francilien et du peu de moyens dont ils disposent, les services de l'Etat siègent rarement en commission.

LES CRITÈRES D'ATTRIBUTION

Pour chaque attribution, l'article L441-1 du CCH prévoit que la CAL examine la ou les candidatures « *en tenant compte notamment du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions*

⁴ Pour les Offices Publics de l'Habitat, la CAL est ainsi composée de deux représentants de la collectivité locale de rattachement, de deux administrateurs désignés par le Préfet, d'un administrateur désigné par les locataires et d'un administrateur désigné par les Caisses d'Allocations Familiales.

de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins du demandeur ».

Concernant l'appréciation du niveau de ressources, deux indicateurs sont généralement utilisés : le « taux d'effort » et le « reste pour vivre ».

Taux d'effort et reste à vivre : de quoi parle-t-on ?

• **Le « taux d'effort »** correspond au rapport entre les dépenses engagées pour l'habitation principale et le revenu disponible. Il mesure le coût du logement dans les ressources des ménages.

Son mode de calcul a été défini par l'arrêté du 10 mars 2011 :

$$(Loyer+charges) - APL = Ressources \text{ (telles que déclarées dans la DLS)}$$

Si les consommations d'eau et de chauffage sont individualisées, le bailleur intègre dans ce calcul, au titre des charges, un forfait tenant compte de la taille du logement et du nombre de personne qui vivront au foyer (arrêté du 10 mars).

En général, le taux d'effort considéré comme acceptable par les bailleurs se situe autour de 30%.

• **Le « reste pour vivre »** est une notion plus floue. Elle vise à évaluer le montant qui reste à la famille pour faire face à ses dépenses courantes. La loi de lutte contre l'exclusion de 1998 a introduit cette notion en la définissant comme la « *part de ressources nécessaires aux dépenses courantes du ménage* » qui doit échapper aux créanciers.

Plusieurs méthodes de calcul semblent être utilisées : chaque acteur intègre les types de dépenses qui lui semblent pertinentes, certains raisonnent en nombre de personnes, d'autres en « unités de consommation » (en comptant des parts inférieures pour les enfants), etc.

De plus, le niveau de *reste pour vivre* jugé comme acceptable ou non varie selon les acteurs. D'où une opacité en matière de refus d'attribution sur ce motif.

Si la réglementation prévoit que les CAL procèdent à l'attribution des logements sociaux au bénéfice des « personnes défavorisées » et des « demandeurs prioritaires », elles doivent également veiller « *à la mixité sociale des villes et des quartiers, selon les critères et au bénéfice, notamment, des demandeurs prioritaires (...), ainsi qu'au bénéfice des personnes visées au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.* » (art. R441-3 du CCH).

[NB : cette notion de « mixité sociale » n'est définie nulle part.]

LES DÉCISIONS DE LA CAL

Depuis le décret du 15 mai 2015, la CAL ne peut désormais prendre qu'un nombre limité de décisions pour chaque dossier examiné :

- Attribution du logement proposé au candidat ;
- Après avoir classé les candidats par ordre de priorité, attribution du logement à un candidat sous réserve du refus de la proposition (conformément à la réglementation : respect d'un délai de réponse de 10 jours) par le ou l'un des candidats placé devant lui ;
- Attribution sous condition suspensive, lorsqu'une des conditions d'accès au logement n'est pas remplie. Le bailleur a alors l'obligation de signer le bail avec l'attributaire du logement si la condition est remplie dans le délai fixé par la CAL ;
- Rejet/refus d'attribution pour irrecevabilité de la demande au regard des conditions législatives et réglementaires d'accès au logement social. L'organisme bailleur après en avoir avisé l'intéressé, procède à la radiation de la demande un mois après cet avertissement ;

[NB : La réglementation ne prévoit que quatre motifs susceptibles de provoquer un refus d'attribution pour irrecevabilité de la demande :

- ◇ Le dépassement des plafonds de ressources ou l'impossibilité de justifier des ses ressources (art. R441-1 du CCH) ;
- ◇ Pour les personnes de nationalité étrangère, l'absence de titre de séjour régulier dont la liste est fixée par arrêté (art. R441 du CCH);
- ◇ Le fait d'être propriétaire d'un logement adapté à ses besoins et capacités (article L441-2-2 du CCH);
- ◇ Le fait de ne pas produire les pièces obligatoires à l'instruction d'une demande de logement social (art. L441-2-4) ; (cf. annexe : annexe de l'arrêté du 24 juillet 2013)]

- Non-attribution du logement au candidat.

L'ajournement du dossier n'est désormais plus possible.

Tout refus d'attribution doit être obligatoirement notifié par écrit au candidat et motivé, c'est-à-dire justifié et explicite par des arguments (article L.441-2-2 du CCH).

LES VOIES DE CONTESTATION DES DÉCISIONS DES CAL

Le cas échéant, ces motifs peuvent être contestés par le demandeur auprès du juge qui, seul, peut apprécier la légalité du refus. Théoriquement, selon le statut de l'organisme, le tribunal chargé d'apprécier la légalité des motifs de refus sera le tribunal administratif pour les Offices Publics de l'Habitat ou le tribunal de grande instance pour les Entreprises Sociales pour l'Habitat (ex SA d'HLM).

Par ailleurs, l'organisme public chargé notamment de contrôler les attributions dans le parc social est, depuis le 1er janvier 2015, l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), établissement issu de la fusion de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos). L'ANCOLS peut être saisie (par courrier à l'attention du Directeur général) en cas de difficulté relevant de son champ d'intervention, à savoir le respect des dispositions législatives et réglementaires s'appliquant aux organismes HLM⁵.

Enfin, dans le cas où l'on estime que la personne est victime d'une discrimination au titre d'un motif prévu par la loi (composition familiale, origine réelle ou supposée, handicap...), le Défenseur des Droits peut être saisi⁶.

LES REFUS DES MÉNAGES

A contrario, si le ménage prioritaire au titre du DALO refuse le logement qui lui a été attribué alors que ce dernier correspond à ses besoins et capacités, il risque de perdre le bénéfice de la décision de la commission de médiation. Le décret du 15 février 2011 cite les critères légitimes de refus, de manière non exhaustive, comme par exemple :

- Logement inadapté au handicap d'un membre du ménage ;
- Logement trop éloigné du lieu de travail (bien justifier le refus) ;
- Le loyer dépasse d'un tiers les ressources du ménage, etc.

À titre exceptionnel, d'autres motifs de refus peuvent être considérés comme légitimes par les services de l'Etat. Dans tous les cas, il est nécessaire de justifier le refus d'une proposition de logement par écrit au bailleur (avec copie aux services de l'Etat) afin d'en expliquer les motifs.

Attention, même pour les motifs listés dans le décret, l'Etat conserve une marge d'interprétation. Ses orientations peuvent évoluer, et nous notons que la DRIHL met en avant des décisions très restrictives des juges quant aux motifs de refus légitimes.

[NB : Contrairement aux idées reçues, l'Etat n'est tenu de faire qu'une seule proposition adaptée au ménage reconnu prioritaire au DALO.] ❖

⁵ <http://www.ancols.fr>

⁶ Via un formulaire en ligne ou par courrier : <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/saisir-le-defenseur-des-droits>

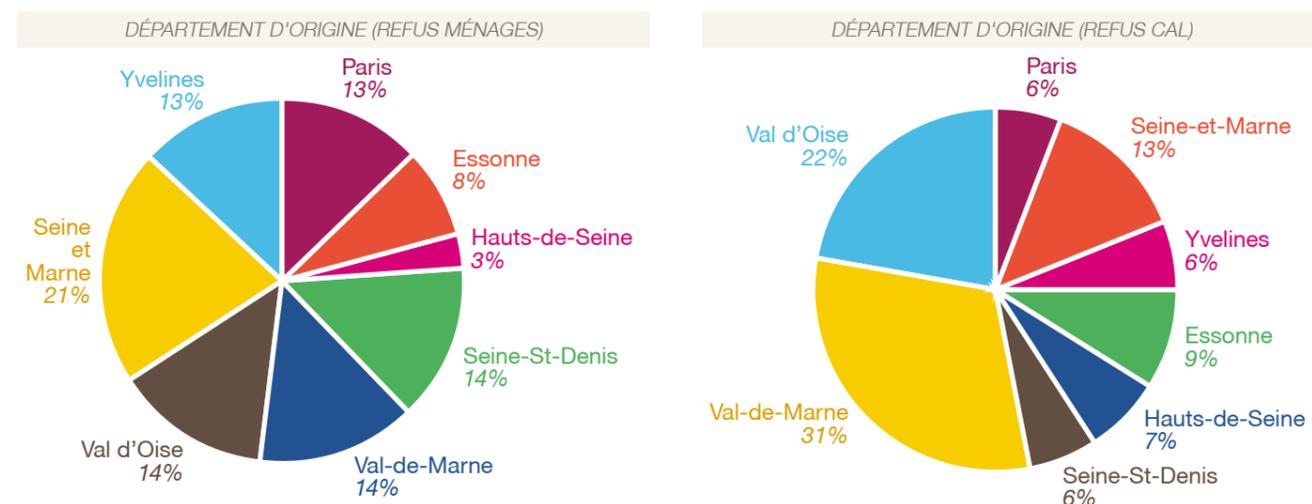
REMARQUES MÉTHODOLOGIQUES

Comme cela a déjà été souligné, cette enquête ne vise pas à l'exhaustivité. Elle a été réalisée dans un temps restreint, sans moyens d'études spécifiques. En conséquence, nous pouvons pointer un certain nombre de limites méthodologiques :

- L'enquête concerne des associations pratiquant l'accompagnement, ce qui exclut de fait toutes les personnes qui ne sont pas suivies par une association ;
- Nous n'avons pas connaissance du nombre total et des profils de l'ensemble des ménages accompagnés par chaque association, ce qui ne permet pas de faire des comparaisons entre ménages reconus PU DALO/ménages non PU DALO ;
- Nous n'avons pas collecté le nombre total de propositions de logements reçues, il n'est donc pas possible de calculer des taux de refus (par bailleur, par association ou par territoire) ;
- Parfois les réponses au questionnaire sont incomplètes, car certaines concernent des refus intervenus avant la mise en place d'un accompagnement, ou encore enregistrées par un autre travailleur social que le répondant.

DONNÉES GÉNÉRALES

Une bonne couverture territoriale de l'enquête



L'échantillon (238 situations) contient des situations issues de **tous les départements franciliens**.

On note :

- une faible représentation des départements des Hauts-de-Seine et de l'Essonne dans les deux enquêtes ;
- pour l'enquête « refus ménages » une sur-représentation de la Seine-et-Marne,
- pour les « refus CAL » une sur-représentation du Val de Marne et du Val d'Oise, et une sous-représentation des Yvelines et de la Seine-Saint-Denis.

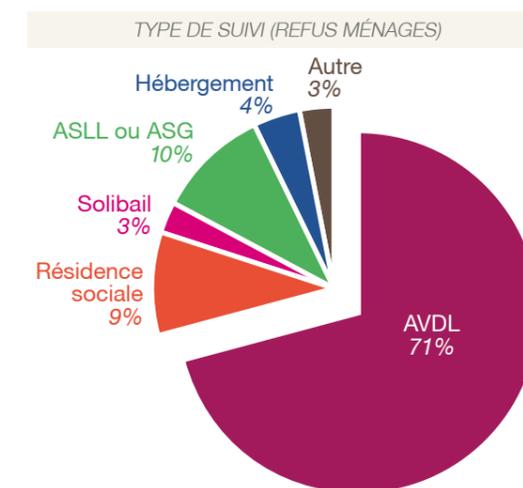
Comme indiqué ci-dessus, il est difficile d'interpréter ces différences.

Des ménages essentiellement suivis dans le cadre de l'AVDL DALO

La majorité des ménages sont suivis dans le cadre de l'AVDL DALO.

26% des ménages ayant refusé un logement sont dans une structure d'hébergement ou logement d'insertion (résidence sociale, sous-location, etc.).

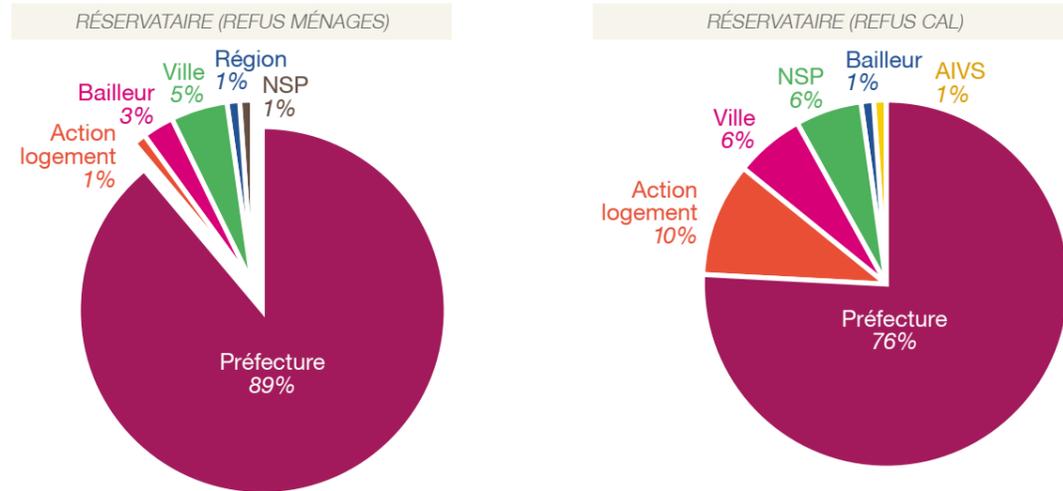
14% des refus CAL concernent des sortants de structures ou de logements d'insertion.



Si l'on croise le type de suivi avec la légitimité des refus (selon les accompagnants), on constate que :

- les proportions de refus illégitimes des ménages selon les types de suivis sont sensiblement les mêmes que pour l'échantillon global des refus.
- Pour les refus des CAL considérés comme illégitimes, on note une légère surreprésentation des ménages sortants d'hébergement ou de logement de transition (20% contre 14% sur l'ensemble des refus).

Des propositions de logement essentiellement issues du contingent préfectoral



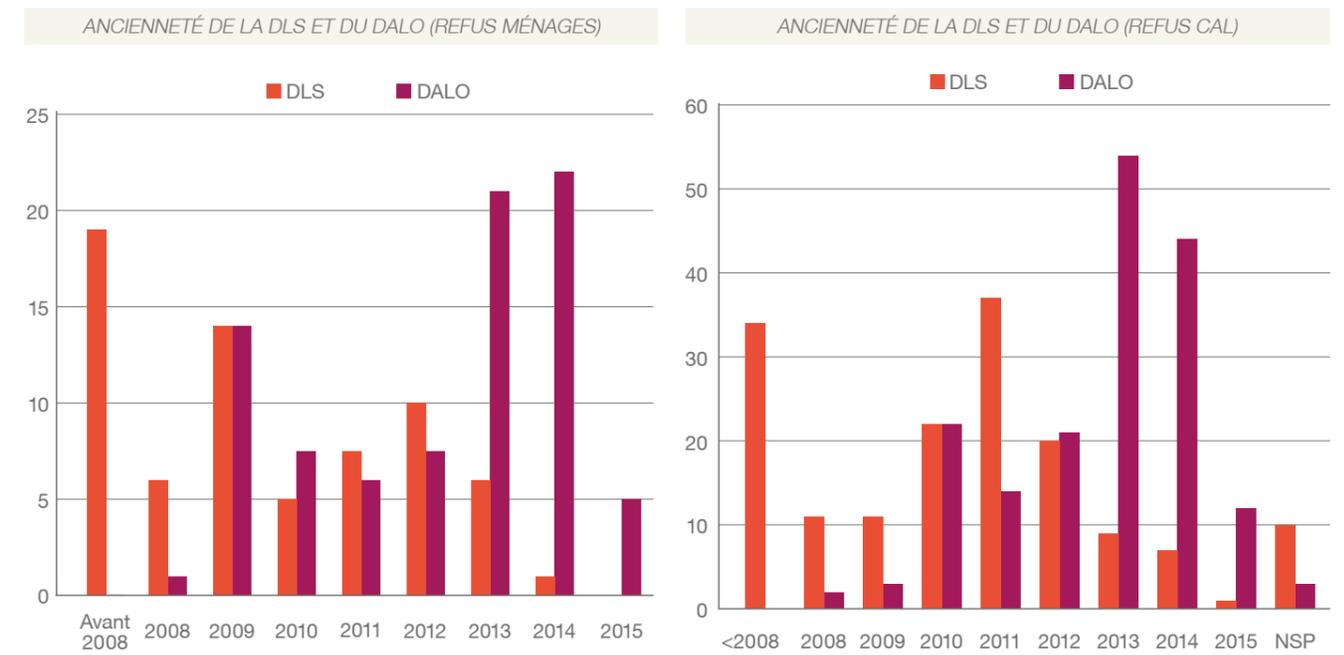
La grande majorité des propositions ont été faites par la Préfecture (88% pour les refus ménages et 76% pour les refus CAL), ce qui reflète le poids de la mobilisation du contingent préfectoral dans le relogement des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO.

Dans le cas des refus considérés comme légitimes, cela pose la question de l'adéquation des propositions faites par la Préfecture, si elles donnent lieu à des refus, que ce soit des ménages ou des CAL : les données intégrées dans Syflo sont-elles à jour ?

Si ce n'est pas le cas, cela peut provenir de plusieurs sources : le ménage lui-même, qui n'a pas mis à jour sa DLS ; les services enregistreurs, dans le cadre de l'enregistrement ou du renouvellement de la demande, ou encore les services de l'Etat eux-mêmes dans leur utilisation de Syflo. Il serait intéressant d'analyser davantage ces erreurs de positionnement.

Cela pose de fait la question des moyens d'instruction mis en oeuvre par les réservataires, notamment l'Etat, pour éviter les erreurs de positionnement.

Des refus concernant des ménages ayant une DLS ancienne mais un DALO récent



On constate des similitudes entre les deux enquêtes, avec une forte proportion de ménages ayant une DLS ancienne, et des tendances : des taux de refus qui diminuent plus la DLS est récente, et un effet inverse concernant la reconnaissance DALO : des refus qui augmentent plus le DALO est récent.

Cette représentation reflète peut-être les caractéristiques des ménages suivis par les associations : DLS plutôt ancienne, et DALO plutôt récents. Par conséquent, nous ne pouvons pas en déduire par exemple une propension plus forte au refus des ménages DALO récents.. ❖

LES RÉSULTATS POUR LES REFUS D'ATTRIBUTION PAR LES CAL

- **39 associations** répondantes
- **161 cas de refus** d'attribution de logement à des ménages DALO concernant 57 bailleurs différents.
- 11 bailleurs sont plus particulièrement représentés, avec, au minimum, 4 situations de refus d'attribution en CAL qui les concernent. Ces 11 bailleurs totalisent la moitié des refus (86).

[NB : Pour certaines analyses, seuls les 138 cas reçus avant le 31/08/2015 sont comptabilisés (ressources des ménages par exemple).]

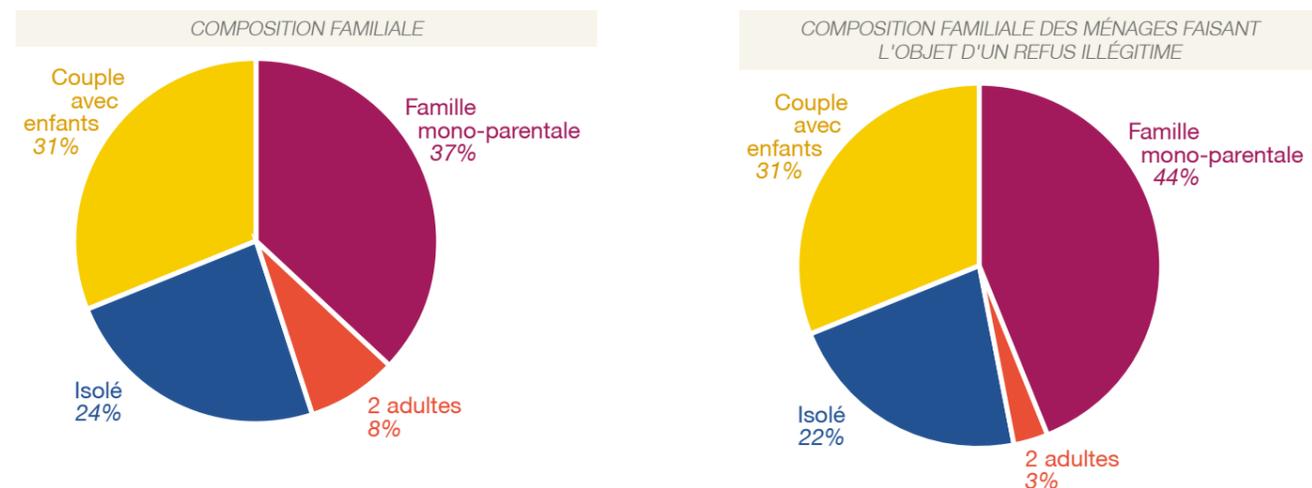
L'analyse de cette enquête permet de tirer des enseignements de différentes natures, sur :

- le profil des ménages qui essuient un refus d'attribution ;
- La connaissance des propositions par les ménages et les associations qui les accompagnent ;
- Les motifs invoqués par les bailleurs ;
- La légitimité des refus, évaluée par les associations répondantes ;
- Les pratiques des bailleurs en matière de notification des refus ;
- Les pratiques des associations face à une proposition de logement et aux bailleurs.

Une évaluation quantitative est proposée dès que cela est possible, mais toutes les données ne le permettent pas. Elle est complétée par des éléments qualitatifs, issus des commentaires des répondants.

LE PROFIL DES MÉNAGES

Composition familiale



Le profil des ménages de cette enquête est proche de celui de l'ensemble ménages reconnus au titre du DALO en 2014, sauf en ce qui concerne les personnes seules et les couples avec enfants (33% de personnes seules, 39% de familles monoparentales, 21% de couples avec enfants, 5% de couples sans enfants selon *Le bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014* réalisé par le Comité de suivi). Ainsi, nous observons une **surreprésentation des couples avec enfants** et une **sous-représentation des personnes seules** parmi les ménages qui ont essuyé des refus d'attribution en Ile-de-France.

On observe une légère surreprésentation des familles monoparentales et sous-représentation des couples sans enfants parmi les refus considérés comme illégitimes.

Ressources

[NB : nous ne disposons pas dans l'enquête d'informations sur la nature des ressources (salaires, revenus de transfert...).]

48% des ménages ont des ressources supérieures à un SMIC, 44% des ressources inférieures, et nous ne disposons pas de l'information pour les 8% restants (nous prenons en compte toutes les ressources). En termes de ressources, ces ménages ont un profil très similaire à l'ensemble des ménages reconnus au titre du DALO (voir *Le bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014* réalisé par le Comité de suivi).

Le revenu mensuel moyen des ménages DALO concernés par les refus d'attribution est de **1 330 €**. Seuls 11 ménages sur les 161 ont des revenus supérieurs à 2 500 €, mais il s'agit dans tous les cas de couples avec

enfants (2 ou plus pour la plupart).

En Ile-de-France, le revenu médian annuel par unité de consommation est de 22 180 €, soit 1 848 € mensuels. 91% des ménages concernés par l'enquête ont des ressources inférieures, et **76% ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté francilien** (qui est de 13 308 € par UC). Leur revenu annuel moyen par UC est de 9 518 € (soit 793 € mensuels)..

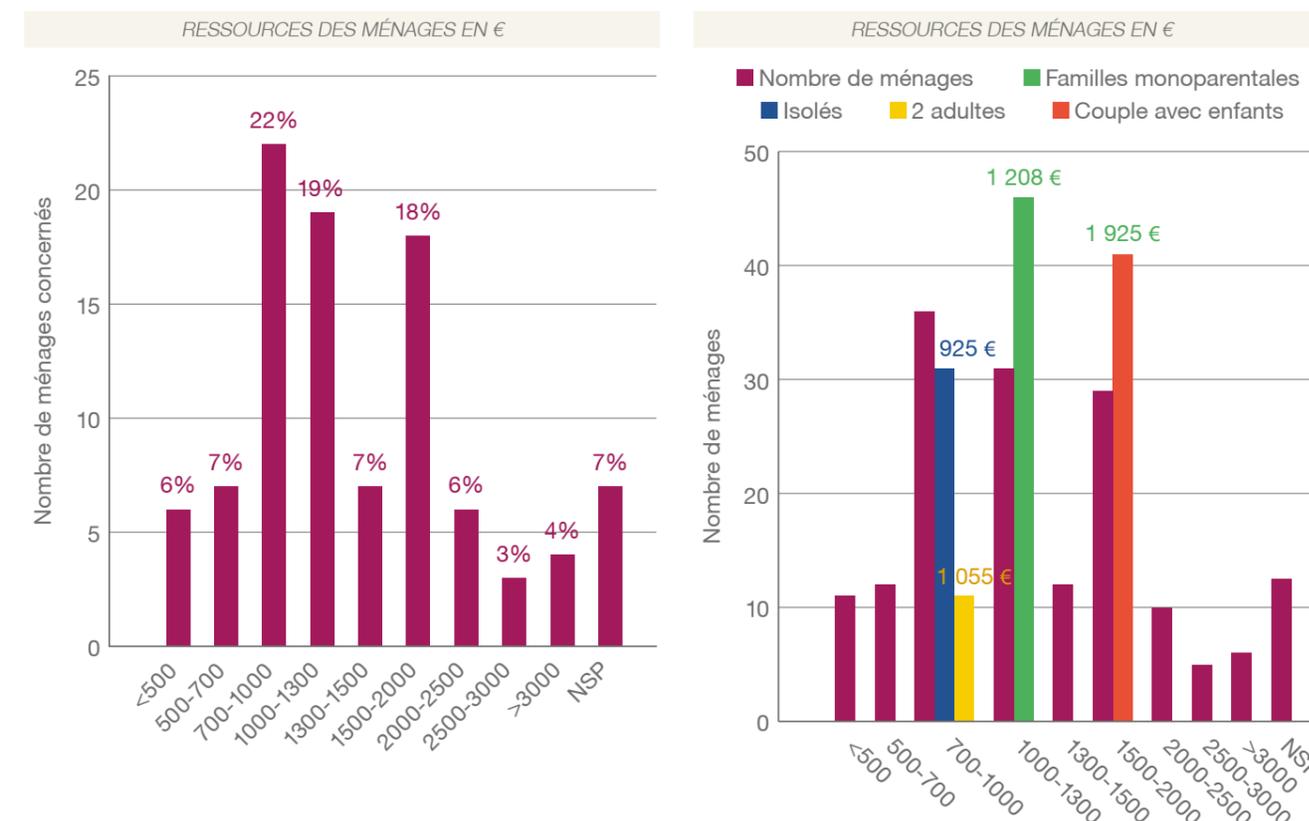
[NB : ces chiffres sont probablement un peu sous-estimés, notre enquête ne permettant pas de distinguer les enfants de plus de 14 ans, qui ont alors été considérés comme des enfants de moins de 14 ans (UC = 0,3 au lieu de 0,5).]

On n'observe pas d'écart de ressources en fonction de l'ancienneté du DALO.

► RESSOURCES MOYENNES/COMPOSITION FAMILIALE

Composition familiale	Nombre de ménages	Ressources moyennes / mois	Ressources moyennes / an	Plafonds de ressources pour un PLAI en zones B et B1
Monoparentale	60	1 163 €	13 958 €	24 929 € à 36 466 €
2 adultes	12	1 209 €	14 505 €	20 740 €
Isolée	39	884 €	10 611 €	12 722 €
Couple + enfants	49	1 842 €	22 098 €	24 929 € à 36 466 €
Total	160	1 330 €	15 960 €	

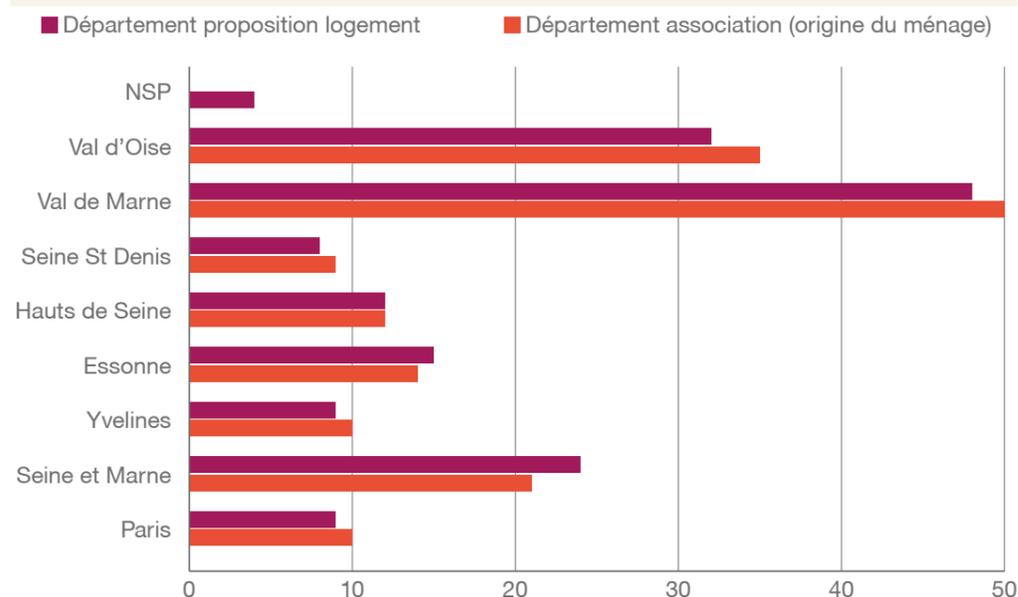
En s'appuyant sur le niveau de ressources moyen des ménages étudiés dans cette enquête, on constate que la majorité d'entre eux a des ressources très inférieures aux plafonds PLAI.



LES PROPOSITIONS DE LOGEMENT

Territoire

COMPARAISON ENTRE DÉPARTEMENT D'ORIGINE & LOCALISATION DE LA PROPOSITION DE LOGEMENT



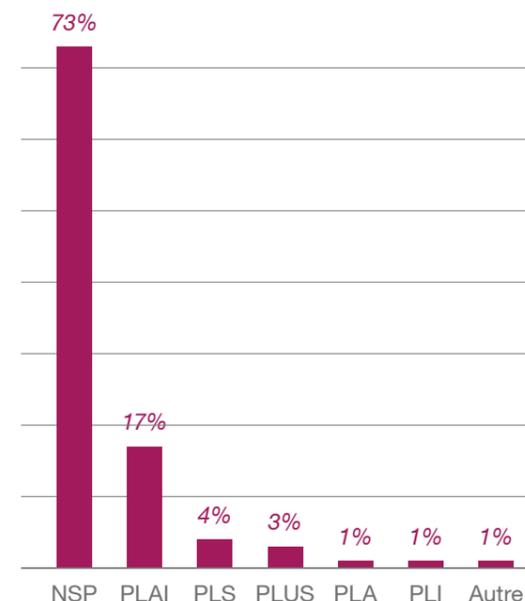
Dans la majorité des cas, le logement proposé se situe dans le département de résidence du ménage. On observe cependant que les ménages originaires du Val d'Oise et du Val-de-Marne, et dans une moindre mesure des Yvelines, de Seine-Saint-Denis et de Paris, ont parfois des propositions dans d'autres départements (Seine-et-Marne ou Essonne). Comme nous n'avons pas d'information sur la demande initiale des ménages, nous ne pouvons rien déduire avec certitude concernant l'inadaptation ou non du relogement dans un autre département. Toutefois, ces indications confirment des informations obtenues sur le terrain sur les difficultés de relogement des personnes en difficulté dans certains départements.

La territorialisation des réponses à l'enquête ne permet pas d'affirmer que les propositions font plus souvent l'objet de refus en CAL dans certains départements que dans d'autres. Nous pouvons seulement observer que les associations du Val-de-Marne et du Val d'Oise ont beaucoup répondu à l'enquête (85/161 au total) et constater, à travers leurs réponses, que les bailleurs dont les pratiques sont les plus contestées se trouvent dans ces départements.

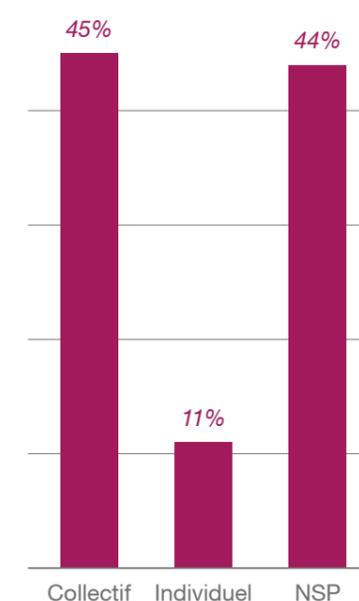
Type de logement proposé

Il semble que la majorité des logements proposés aux ménages soient des PLAI (64% quand le type de financement est connu) avec chauffage collectif (80% quand le mode de chauffage est connu). Les loyers des logements avec chauffage individuel ne sont pas particulièrement plus faibles que ceux avec chauffage collectif inclus dans les charges : leur coût d'usage semble donc globalement plus élevé que ceux avec chauffage collectif.

TYPE DE FINANCEMENT DU LOGEMENT



TYPE DE CHAUFFAGE



La connaissance de la proposition par le ménage et le travailleur social

Le plus souvent, il semble que le bailleur informe à minima du nombre de pièces du logement et du loyer. Cependant, dans 22% des questionnaires, aucun loyer n'a été notifié. Il se peut que l'association ne dispose plus de l'information au moment de l'enquête. Cependant, il a parfois été indiqué que le bailleur n'avait pas transmis cette information, voire avait refusé de la transmettre malgré la demande de l'association.

Dans 73% des questionnaires, le type de financement du logement n'a pas été rempli (PLAI, PLUS, PLS, etc.). Comme pour le loyer, il est probable que les associations n'aient pas gardé les éléments permettant de remplir cette donnée a posteriori. Nous supposons également que certains bailleurs ne transmettent pas l'information, ou que les personnes en contact avec les ménages au sein des associations (bénévoles, travailleurs sociaux, juristes, etc.) ne savent pas toujours interpréter les informations transmises par le bailleur.

Dans 44% des propositions, le mode de chauffage est inconnu. Cette information n'est pas toujours délivrée par le bailleur et peu commentée par les associations. Prennent-elles alors cette donnée en compte pour évaluer l'adaptation du logement et du coût des charges aux ressources des ménages ?

LES REFUS PRÉ-CAL

Trois cas de refus de candidature avant la CAL ont été signalés. Comme l'enquête ne portait que sur les refus notifiés, ce chiffre est sans doute largement sous-estimé. Cela mériterait une étude approfondie, d'autant que les refus pré-CAL n'entraînant aucune obligation de notification écrite de la part du bailleur, ils sont entourés d'une grande opacité. N'importe quel motif peut être invoqué et il est impossible de le contester. De plus, le ménage ne sait pas quel est le facteur bloquant sa candidature.

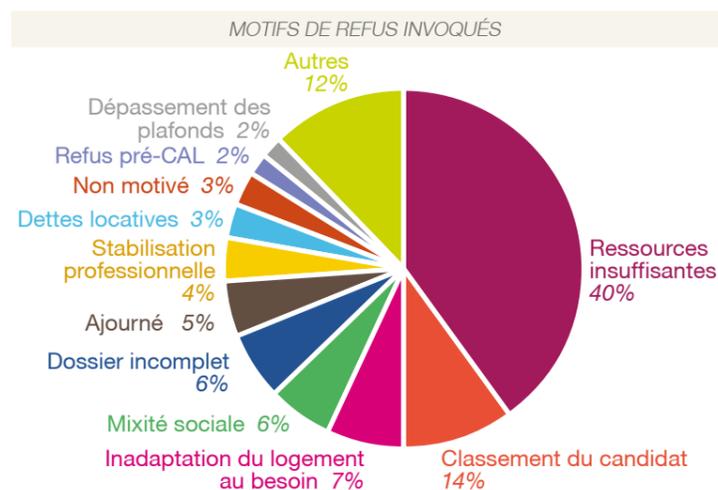
Dans les trois cas remontés, les informations ont été obtenues grâce aux démarches effectuées par les accompagnants. Les motifs donnés aux travailleurs sociaux sont liés à la fragilité socio-économique des ménages (ressources insuffisantes, dette qui grève le budget et erreur d'orientation de la préfecture sur un logement en zone sensible). Dans deux cas, ils sont considérés comme illégitimes par les associations.

LES MOTIFS DE REFUS D'ATTRIBUTIONS EN CAL

Le graphique présente les motifs invoqués pour motiver les refus d'attribution par les CAL. Il réunit les refus considérés légitimes et illégitimes

Graphique : plusieurs motifs peuvent être donnés pour expliquer un seul refus (183 motifs invoqués pour 161 situations).

[NB : La répartition des motifs de refus ne varie pas particulièrement en fonction des profils des ménages.]



LA LÉGITIMITÉ DES REFUS

Le motif de refus invoqué n'est considéré **pleinement légitime que dans 28% (45) des situations.**

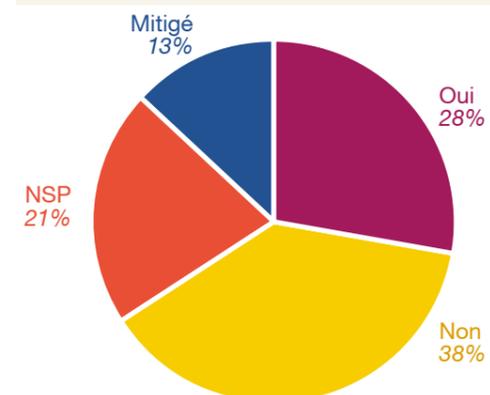
Dans 38% (61) des cas, le motif de refus est estimé illégitime. 21% (35) des répondants n'ont pas exprimé d'avis sur la question, souvent par manque d'information pour pouvoir se prononcer (ménage non accompagné au moment de la proposition, pas de transmission du montant du loyer, répondant qui ne connaît pas la situation suffisamment, etc.).

Dans 13% (20) des cas, le répondant a un avis mitigé qui exprime généralement sa compréhension des réticences du bailleur, mais le sentiment qu'un effort aurait pu être fait.

On observe que certains motifs de refus sont systématiquement jugés illégitimes (« mixité sociale » ou « stabilisation professionnelle » par exemple. Voir plus haut).

[NB : la notion de « refus légitime » est subjective. Elle repose d'une part sur la connaissance que le travailleur social / l'accompagnant a de la réglementation et des critères d'attribution, et d'autre part sur sa représentation de ce qui est acceptable ou non. Or certains tendent à intégrer les pratiques de bailleurs, par exemple sur les critères économiques, sans forcément les questionner. D'où l'importance de travailler à une objectivation des attributions, même si une objectivité totale n'est pas possible, une part d'appréciation restant aux acteurs.]

LÉGITIMITÉ DU REFUS SELON L'ASSOCIATION

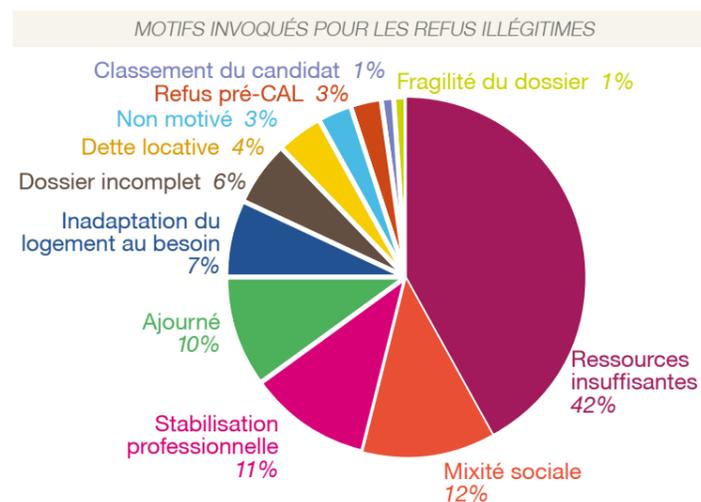


LES REFUS CONSIDÉRÉS COMME ILLÉGITIMES

En premier lieu viennent les refus liés à la précarité socio-économique des ménages, en second ceux liés à la « mixité sociale » et en troisième à l' « instabilité professionnelle ».

À noter que trois motifs sont surreprésentés par rapport à l'analyse des motifs de l'ensemble des refus :

- ceux pouvant être classés sous l'appellation « Mixité sociale » (12% au lieu de 6% pour la totalité des refus),
- instabilité professionnelle (11% au lieu de 4% pour la totalité des refus),
- ajournement (10% au lieu de 5% pour la totalité des refus).



Il est clair que, pour les associations, ces motifs manquent de transparence : quand un ménage est dans une situation d'urgence, comment la précarité peut-elle légitimer un refus ? Disposant de faibles revenus, les ménages en difficulté d'insertion professionnelle ont toute légitimité à intégrer le parc social. Par ailleurs, l'ajournement, qui constitue une forme de « refus masqué », n'est pas toujours associé à une explication claire.

Les refus liés à la précarité socio-économique des ménages

Le principal motif de refus d'attribution est lié à la précarité socio-économique des ménages, qui représente 69% des motifs de rejets considérés comme illégitimes, si l'on agrège les motivations qui portent de près ou de loin sur ce sujet.

Si l'on se penche sur les différentes formulations écrites de ce motif de refus, ces dernières apparaissent diverses et variées. Certains bailleurs utilisent ainsi des notions usuelles mettant en rapport le montant des ressources et celui du loyer (« Taux d'effort trop important », « Reste pour vivre insuffisant », « Résiduel insuffisant ») mais sans que cela ne fasse l'objet d'une quelconque explicitation (montant du taux d'effort ou du seuil de reste à vivre acceptables par exemple).

D'autres bailleurs portent un jugement général sur la situation sociale et économique du ménage (« Fragilité économique », « Incapacité du demandeur à faire face aux dépenses du logement », « Précarité de votre situation actuelle » / « Dette locative » / « Ajournement puis étude après stabilisation professionnelle ») sans que cela ne fasse non plus l'objet d'une objectivation.

Enfin, des bailleurs relient cette question des ressources à celle de l'environnement socio-économique du logement (« Fragilité et précarité de votre situation actuelle par rapport à la localisation du logement dans un site difficile »), renvoyant à la problématique de la mixité sociale (Cf p.31).

La dérive constatée ici consiste à relier le montant des revenus (par exemple au regard de celui du loyer) à une situation professionnelle jugée problématique ou une situation sociale globale du ménage jugée « précaire » pour justifier un refus sans que l'incapacité du candidat de faire face à ses obligations locatives ne fasse l'objet d'une quelconque argumentation.

Plus précisément, la question du montant des revenus semble souvent analysée par le bailleur sous l'angle de son origine (revenus d'activités ou revenus de transferts) avec, pour conséquence, un rejet fréquent des candidats dont les ressources principales proviennent par exemple des minima sociaux. La priorité semble alors donnée, par certains bailleurs, au relogement des ménages en emploi, voire en CDI.

Ainsi, dans certains cas, même les ménages en CDD ou en intérim sont éconduits pour cause de non pérennité présumée de leur activité. Cette « frilosité » de certains bailleurs à la recherche du « risque 0 » apparaît alors en réel décalage avec le contexte économique et social actuel et le profil majoritaire des demandeurs de logements sociaux.

La part prépondérante de ce motif de refus souligne la place importante que revêt l'appréciation des capacités économiques du ménage par le bailleur social dans le processus d'attribution.

Si les contraintes de gestion des organismes HLM les obligent à prêter une attention particulière aux ressources des ménages de manière à prévenir le risque d'impayés, un refus d'attribution pour ce motif doit cependant toujours être justifié, c'est-à-dire argumenté, en objectivant par exemple la disproportion du loyer avec l'ensemble des ressources du ménage.

➤ RESSOURCES INSUFFISANTES

42% des refus sont justifiés par ce motif (29/70 cas). Il s'agit généralement de l'unique motif invoqué, même s'il arrive que le dossier soit également incomplet, ou que le logement soit considéré comme inadapté aux besoins. Les refus d'attribution pour « ressources insuffisantes » sont considérés comme illégitimes dans 41% des cas par les associations. Il s'agit des situations où le motif ne peut pas être interprété comme « ressources insuffisantes par rapport au loyer » mais masque, selon l'accompagnant, une autre réticence par rapport au profil du candidat. Les répondants jugent ces refus illégitimes souvent en raison du **manque de transparence** dont fait preuve le bailleur en **refusant de communiquer certaines informations**, et de sa **rigidité** en fixant des seuils de reste pour vivre trop élevés, en ne s'adaptant pas au contexte socio-économique des ménages face à l'emploi, etc.

Par exemple, d'après les associations, le refus est plutôt motivé par :

- le fait que le ménage ait connu une situation d'endettement (dette à rembourser ou Procédure de Rétablissement Personnel) ;
- Le fait que le ménage soit en procédure d'expulsion ou ait été expulsé ;
- L'absence d'insertion professionnelle ou son instabilité (minima sociaux, CDD ou fin de contrat prévue).

Dans certaines situations, le travailleur social regrette que la décision n'ait pas été prise au regard de la situation actuelle du ménage, ou que la proposition n'ait pas été adaptée quand cela semblait possible. Par exemple :

- le taux d'effort et le reste pour vivre (cf. partie « cadre des attributions ») semblent certes difficiles à tenir, mais le budget est encore plus serré avec l'actuel logement (inadapté) du ménage, et pourtant, aucune dette n'a été contractée ni aucun retard de loyer constaté ;
- Le loyer pourrait être un peu plus faible et mieux adapté si le bailleur acceptait de ne pas louer la place de stationnement associée au logement au ménage, ce qui est une possibilité déjà mise en œuvre par certains bailleurs.

Reste pour vivre et taux d'effort

Il n'a pas été possible d'analyser les taux d'effort et reste pour vivre des ménages dont la candidature est refusée pour « ressources insuffisantes ». Les modes de calcul des travailleurs sociaux sont trop divers pour permettre un traitement de l'ensemble des données.

Toutefois, certaines propositions de logement concernent des ménages bénéficiaires des minima sociaux dont le taux d'effort aurait été de moins de 15%. Leurs candidatures sont pourtant rejetées sur le motif « ressources insuffisantes ». Cela interroge : quelle autre

solution pourra être proposée à ces ménages ? L'enjeu est de définir en commun et d'afficher le mode de calcul pour plus de transparence.

Par ailleurs, lorsque les charges sont individuelles, il arrive que les bailleurs estiment les charges pour calculer le reste pour vivre et le taux d'effort. Les ménages ne sont pas au courant de cette estimation et les travailleurs sociaux pas toujours d'accord avec l'évaluation des montants.

► INSTABILITÉ PROFESSIONNELLE

Invoqué à 8 reprises, par 3 bailleurs, ce motif exprime clairement le souhait de ces bailleurs de loger des ménages en emploi pérenne. Il est avancé pour rejeter les candidatures de ménages bénéficiaires des minima sociaux, en CDD (parfois depuis plusieurs années), en intérim, ou en fin de CDD.

Ce motif est jugé **illégitime dans tous les cas**, puisque les loyers des logements proposés sont adaptés à un changement de situation : ces ménages pourraient être solvabilisés par l'APL et/ou par les indemnités chômage en cas de perte d'emploi. De plus, refuser de loger les ménages qui ne sont pas en CDI revient à rejeter la majorité des demandeurs de logements sociaux.

► DETTE LOCATIVE

Les dossiers des ménages endettés semblent difficiles à faire passer en CAL, même lorsqu'une Procédure de Rétablissement Personnel a été accordée à la famille. Ce motif de refus est invoqué clairement dans 4% des refus jugés illégitimes (soit 3 situations), mais selon les travailleurs sociaux, il se retrouve également derrière le motif « ressources insuffisantes » (dans 3 autres situations). Lorsque le dossier de surendettement est en cours de traitement ou qu'une Procédure de Rétablissement Personnel a été validée, les bailleurs sont frileux, ce que les associations estiment illégitime. En revanche, lorsque la dette est en cours de traitement par un plan d'apurement, les bailleurs estiment qu'il grève le budget familial, ce que les travailleurs sociaux comprennent dans la plupart des cas.

[NB : Rappelons que des aides existent (exemple : Fonds de Solidarité Logement) pour aider le ménage à faire face aux frais liés à un déménagement, et qu'en cas de surendettement les échanciers Banque de France tiennent compte de l'ensemble des charges.]

► LOCALISATION ET POLITIQUE DE PEUPEMENT

Seuls trois bailleurs évoquent la localisation du logement pour motiver leur refus, à travers les formulations suivantes :

- « Défavorable sur ce site compte tenu de la précarité de la situation ».
- « Localisation du logement sur un site difficile ».
- « Fragilité et précarité de votre situation actuelle par rapport à la localisation du logement dans un site difficile ».
- « Situation trop précaire et localisation du logement trop sensible ».
- « Non-respect de l'équilibre socio-économique des quartiers ».
- « Mixité sociale ».

On observe qu'un bailleur complète systématiquement la justification du refus par des ressources insuffisantes (situation trop précaire/fragile compte tenu de la localisation sur un site sensible/difficile) ;

Les deux autres invoquent le « non-respect de l'équilibre socio-économique des quartiers » ou la « mixité sociale » comme seul motif de refus d'une candidature.

Ce motif de refus n'est pas acceptable pour les associations (à 73%), lorsque le logement proposé est en tous points de vue adapté au ménage (loyer, situation, typologie, etc.) et que le ménage lui-même n'est pas réticent sur l'adresse. Dans une situation évoquée, le ménage vit même dans le quartier du logement proposé depuis toujours.

Le refus d'attribution pour un motif lié à la politique de peuplement du bailleur n'est pas spécifique à un profil de ménages particulier, même si en moyenne, les ménages concernés ont des ressources plus faibles (137 € au lieu de 1 330 € pour l'ensemble de l'échantillon).

La répartition entre ménages avec et sans enfants est sensiblement la même que pour l'ensemble de l'échantillon.

La « mixité sociale » : un concept flou

Ce type de motifs renvoie à la question de la mixité sociale, critère prévu dans la réglementation¹ et donc de choix des candidats mais qui n'a jamais fait l'objet d'une définition juridique (quels critères sociaux, économiques, familiaux, ethniques sont à prendre en compte ? À quelle échelle géographique ?).

De fait, ce concept flou laisse au bailleur le soin de la définir, autorisant alors des arrangements susceptibles d'être discriminatoires. En effet, cette notion peut être utilisée de manière excluante pour certaines catégories de ménages (selon le niveau de revenus, l'origine réelle ou supposée, la composition familiale, ...) en interdisant leur relogement dans certains immeubles, voire certains quartiers.

¹ La CAL doit « veiller à la mixité sociale des villes et des quartiers... » (cf. partie sur le cadre des attributions).

Les refus non liés à la situation socio-économique des ménages

► INADAPTATION DU LOGEMENT AUX BESOINS

Les refus ainsi motivés sont considérés illégitimes dans deux situations :

- Lorsqu'une procédure de regroupement familial est lancée : le bailleur estime que le logement sera trop petit une fois la famille arrivée. Ce motif de refus est surprenant, car en général les bailleurs se fondent sur la situation familiale à la date de la proposition.
- Lorsque le logement proposé est trop petit au regard de la composition familiale, mais adapté en terme de loyer.

Pour les travailleurs sociaux, la question de la taille du logement est souvent évaluée au regard des conditions de logement actuelles, le logement proposé étant généralement plus grand et donc une meilleure solution dans l'immédiat. Lorsque le regroupement familial est envisagé mais non effectif (attente de visas par exemple), les répondants estiment qu'il ne devrait pas être pris en compte et que le refus est donc illégitime. D'ailleurs, les candidats qui refusent une proposition de logement pour cette raison voient leur refus qualifié d'illégitime. Cependant, les bailleurs associent parfois ce motif à la question des ressources insuffisantes.

► DOSSIER INCOMPLET

- Absence de pièces obligatoires

Ce motif est légitimement invoqué lorsqu'il manque une pièce obligatoire au dossier (avis d'imposition, titre de séjour, cf. annexe 2).

Mais dans 3 cas sur 4, le travailleur social confirme que le dossier qui a été envoyé était complet, ou que la

pièce demandée n'était pas indispensable à l'étude de la candidature, ou encore que le bailleur, injoignable, n'a fait aucune demande de pièce.

Dans une situation, le refus est considéré comme illégitime par l'association, à laquelle le bailleur a expliqué oralement « que la situation administrative de M. est apparue trop complexe et floue malgré les documents et que le parcours d'hébergement était chaotique. La proposition de logement est estimée trop précoce, M. aurait dû être PU DAHO ». Le dossier était pourtant complet et accompagné d'une note sociale.

- Absence de pièces facultatives

Un refus pour absence de pièce complémentaire a été relevé. Le bailleur suspectant des enfants restés au pays, le livret de famille a été demandé à la candidate, qui n'a pu le fournir dans les délais impartis.

[NB : il semble que certains bailleurs demandent les pièces manquantes par téléphone uniquement et/ou laissent un délai très court pour l'envoi des documents. Ces méthodes favorisent les dossiers incomplets, les ménages ne comprenant pas forcément bien ce qui leur est demandé ou ne pouvant transmettre les éléments dans les temps. Les associations font remonter ces difficultés pour les ménages qu'elles accompagnent, mais on peut supposer que c'est encore plus compliqué pour certains ménages non accompagnés.

Sur ce sujet, rappelons que le fait que la loi Macron ait réduit à un mois le délai de positionnement d'un candidat par le réservataire augmente la pression en bout de chaîne sur les ménages, qui doivent fournir des documents dans des délais très restreints.

La mise en place d'un dossier unique, permettant de télécharger en amont les pièces nécessaires apportera une amélioration sur ce point. Attention toutefois, toutes les personnes n'ayant pas accès à Internet ou ne maîtrisant pas l'outil informatique, il est important de maintenir des guichets où les personnes peuvent être appuyées dans leurs démarches.]

► LES AUTRES MOTIFS

Des justifications très opaques apparaissent occasionnellement :

- dossier classé « Sans objet »,
- fragilité du dossier.

Ces motifs, qui ne permettent pas de comprendre ce qui freine la candidature, sont considérés comme illégitimes.

► LES REFUS NON MOTIVÉS

Les motifs collectés ne sont pas forcément notifiés à l'écrit par le bailleur. Lorsque le ménage n'a pas reçu de notification, l'information a pu être obtenue suite à un échange avec le bailleur. Toutefois, pour cinq refus, aucune motivation n'a été donnée par le bailleur, ni par écrit, ni à l'oral. Pour l'une de ces situations, le refus a pourtant été notifié.

Dans 2 situations, le bailleur était injoignable pour expliquer le refus, et dans une situation, il a refusé d'envoyer une notification malgré le courrier en recommandé de l'association.

Les refus d'attribution qui n'ont pas fait l'objet de notification sont plus souvent considérés comme illégitimes. Ce n'est toutefois pas systématique et ce constat ne permet pas de déduire que l'opacité des bailleurs en matière de notification masque des motifs de refus peu avouables.

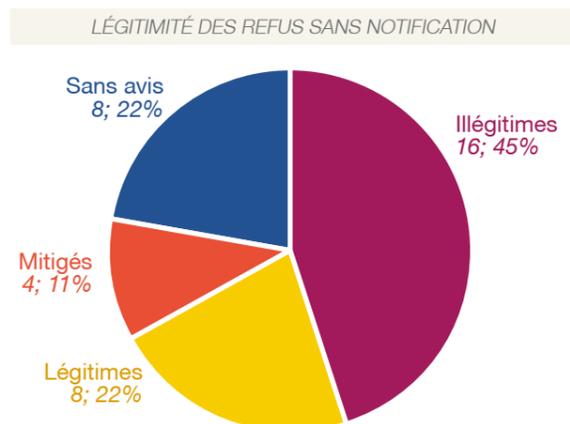
Rappelons qu'un refus doit obligatoirement être notifié, et que l'absence de notification ne permet pas au ménage de réagir.

► LES AJOURNEMENTS

L'enquête fait remonter 8 situations d'ajournement, qui sont pour 6 d'entre elles considérées comme illégitimes par les accompagnants. Quand les ajournements sont motivés, les raisons avancées par les bailleurs (souvent suite à un contact du travailleur social) sont :

- « Dossier incomplet » : dans 3 cas sur 4, le travailleur social estime cet argument illégitime (voir ci-dessus).
- « Ressources insuffisantes » ou « mixité sociale » : des candidatures jugées trop fragiles ont été ajournées. Il s'agit de ménages en fin de CDD ou bénéficiant des minimas sociaux.

Rappel : suite au décret du 15 mai 2015, la CAL ne peut plus ajourner un dossier. Elle doit forcément se prononcer pour ou contre l'attribution (voir partie « cadre des attributions en IDF »).



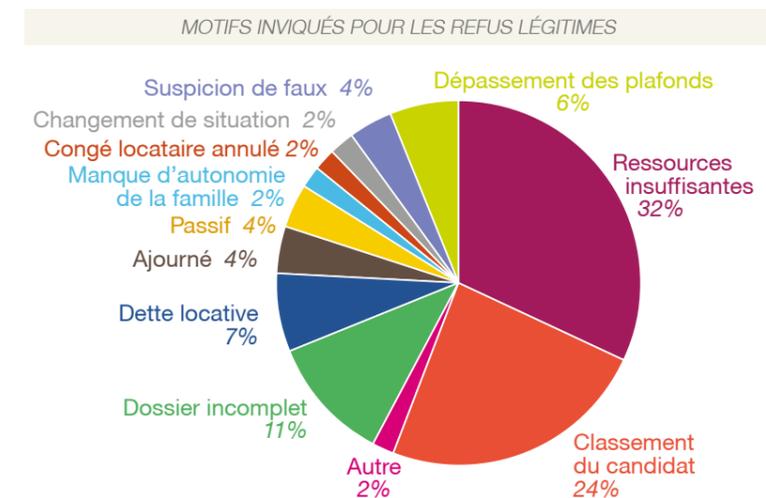
LES REFUS CONSIDÉRÉS COMME LÉGITIMES

La part de refus considérés comme légitimes (28%) interroge sur les orientations par les réservataires et l'actualisation des fichiers.

Les motifs évidents

Les motifs de refus qui peuvent être qualifiés d'objectifs sont particulièrement représentés parmi les refus considérés comme légitimes (plus de 50%) :

- classement du candidat ;
- Dossier incomplet ;
- Suspicion de faux,
- Dépassement des plafonds de ressources ;
- Annulation du congé du locataire ;
- Changement de situation, etc.



Plus de 20% des refus légitimes ne sont imputables ni au bailleur ni au réservataire. Ils s'expliquent par un changement de situation du ménage, un dossier incomplet ou un ménage positionné alors qu'il était considéré comme « non prêt ». Parmi les 9 refus concernés :

- deux problèmes de mise à jour sont imputables aux associations,
- deux autres aux administrations,
- deux à la mauvaise foi de la famille,
- dans une situation, ce motif officiel masque une autre raison estimée acceptable par l'association,
- dans les deux dernières situations, nous ne disposons pas des éléments nécessaires pour comprendre où se situe l'erreur dans la procédure de relogement.

L'inadéquation de la proposition à la demande

Une grande part des refus considérés comme légitimes provient d'un écart d'appréciation entre les réservataires et la CAL sur le reste pour vivre et le taux d'effort acceptables (seulement 32% des refus légitimes sont motivés par l'insuffisance des ressources). En effet, lorsqu'elle positionne un ménage, la DRIHL ne prend pas en compte la politique d'attribution interne du bailleur, qui peut conduire à rejeter les candidatures

fragiles (minimas sociaux, en emploi précaire, existence d'une dette, manque d'autonomie de la famille, etc). Dans ces situations, les associations peuvent être d'accord avec les CAL :

- soit parce qu'elles ont intégré leurs pratiques : elles jugent « normaux » les refus qu'elles ont l'habitude d'observer pour certains profils de ménages ;
- soit parce qu'elles jugent, comme le bailleur, que la proposition n'est pas adaptée à la situation du ménage.

Cet écart d'appréciation prêche pour une plus grande transparence sur les critères économiques appliqués par les CAL, et dans certains cas, une meilleure instruction des dossiers des candidats avant leur positionnement.

Motif : classement du candidat

Ce motif intervient dans 11 situations (24% des refus légitimes).

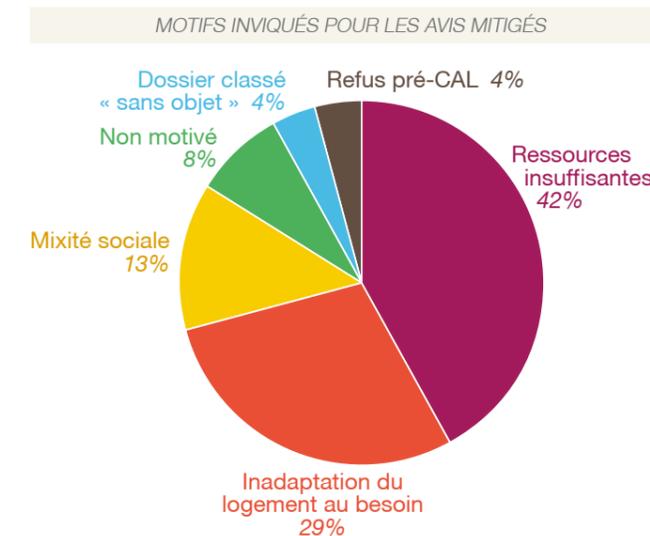
À notre connaissance, à la période de l'enquête, seule la Préfecture de Seine-et-Marne avait institué le fait de proposer aux bailleurs 3 candidats DALO sur son contingent. Ce motif a cependant été invoqué également dans le Val d'Oise (5 cas), les Yvelines (1 cas) et la Seine-Saint-Denis (1 cas). Nous pouvons alors formuler trois hypothèses :

- soit cette pratique s'est développée (tout en restant marginale) ;
- Soit le contingent de la proposition a mal été rempli dans l'enquête, et il ne s'agit pas de logements proposés par la Préfecture mais par un autre réservataire (Ville, Action Logement ou le bailleur) ;
- Soit ce motif est invoqué pour ne pas donner la justification officielle.

La légitimité de ce motif n'est jamais remise en cause par les associations répondantes.

LES REFUS DONNANT LIEU À DES AVIS « MITIGÉS »

Seuls 6 motifs de refus entraînent des avis mitigés de la part des associations. Il s'agit de motifs qui dépendent des appréciations de chacun et ne font pas l'objet de définition partagée, ou de refus que les associations comprennent mais qui manquent de transparence (non motivés officiellement, classés « sans objet », refus avant le passage en CAL).



Concernant les refus pour « ressources insuffisantes », L'avis du travailleur social sur le refus est mitigé lorsque :

- le bailleur donne deux motifs au refus, dont l'un semble légitime et l'autre non ;
- Le travailleur social ne dispose pas des éléments nécessaires pour juger (montant du loyer et des charges) ;
- Mes craintes du bailleur sont comprises mais, de par sa connaissance du ménage, le travailleur social estime la situation tenable.

D'après les commentaires, il semble que les réticences d'attribution sont dans de nombreux cas comprises par l'association au vu de la situation fragile du ménage. Mais les refus d'attributions pour ressources insuffisantes interrogent sur la vocation sociale des bailleurs, alors que les ménages précaires n'ont d'autres options pour se loger. Ces paradoxes s'expriment à travers les nombreuses situations où l'association n'a pas exprimé d'avis ou un avis mitigé.

LES SUITES DONNÉES AUX REFUS PAR LES ASSOCIATIONS

Dans seulement 56% des cas, les associations contactent le bailleur quand le refus est considéré comme illégitime, et dans 61% des cas quand le refus n'est pas notifié. Toutefois, dans environ 44% des cas de refus illégitimes et 39% des refus non notifiés, les associations ne cherchent pas à avoir d'informations complémentaires. Ce chiffre très élevé s'explique de différentes manières :

- certains refus sont antérieurs à la mesure d'accompagnement,
- dans certains départements, les collectifs de relogement assurent le lien entre les associations et les bailleurs. C'est donc vers eux que les travailleurs sociaux se tournent en premier,
- les pratiques de certains bailleurs sont connues, et les associations connaissent leurs motivations sans avoir besoin de les contacter,
- bien que le refus n'ait pas été notifié officiellement, l'association est informée du motif, comprend le refus et ne cherche alors pas à aller plus loin en cas de motif légitime.

Lorsque le refus est considéré comme illégitime et qu'il n'est pas notifié (16 situations), les associations contactent le bailleur dans 75% des cas (soit 12 cas).

Certaines associations informent la DRIHL des refus injustifiés ou illégitimes (5 cas signalés), voire engagent des procédures pour assigner les bailleurs les plus opaques (1 cas signalé).

Toutefois, quelques-unes se contentent des informations obtenues et n'engagent aucune démarche, même si elles considèrent le refus illégitime.

À retenir

- Seuls 28% des refus des CAL sont considérés comme pleinement légitimes par les accompagnants :
 - Dans 24% de ces refus « légitimes », la raison est le classement du candidat en 2^e ou 3^e position
 - Dans 12% des cas, des éléments objectifs ont mené au refus (dépassement des plafonds de ressources, annulation congé locataire...)
 - Pour le reste (64%), le problème renvoie à l'adéquation de la proposition avec la demande, ce qui pose la question de l'instruction.
- 38% des refus CAL sont considérés comme pleinement illégitimes
 - Parmi eux, ressortent majoritairement les motifs liés à la précarité socio-économique des candidats (ressources, nature du contrat de travail...), avec une divergence récurrente d'appréciation entre associations et CAL sur la capacité économique à assumer le loyer.
 - Une tendance de certains bailleurs à rejeter systématiquement les candidats bénéficiaires des minima sociaux ou d'emplois précaires.
- Des ajournements ou rejets pour « dossiers incomplets » qui portent à discussion.
- Une part non négligeable de refus non notifiés.

LES DÉMARCHES CONSEILLÉES AUX ASSOCIATIONS POUR ÉVITER / RÉAGIR FACE AUX REFUS DES CAL

Prévenir les refus

- Pour les associations agréées, demander à participer aux CAL du bailleur qui relogé le plus sur votre territoire, de façon régulière ou pour défendre un dossier ponctuellement. L'autorisation est donnée à la discrétion de la CAL (pas d'obligation).
- Bien étudier le dossier et s'assurer qu'il est complet et cohérent avec la DLS, et le cas échéant, **actualiser la DLS**. Vérifier auprès du bailleur qu'il le considère comme complet, et en conserver une copie.
- Calculer le taux d'effort et le reste pour vivre du ménage en fonction du logement proposé.
- Pour les candidatures apparaissant fragiles et risquant d'être rejetées par la CAL, joindre une note sociale mettant en avant les atouts de la candidature (cf. trame AFFIL d'évaluation sociale partagée en annexe) afin d'augmenter les chances d'attribution. La note peut parfois conclure à la possibilité de mobiliser une mesure ASLL⁷ auprès du FSL.

[NB : cette note sociale ne doit pas être systématisée]

Méthode conseillée pour le calcul du reste pour vivre :

Ressources officielles du ménage¹ – Charges du logement²

= Unités de consommation (UC) et par 30,5 jours pour obtenir le reste pour vivre/UC/jour

Calcul des UC : 2 méthodes : OCDE ou Oxford

- 1^{er} adulte du ménage = 1
- 2^{ème} personne de plus de 14 ans = 0,5 (OCDE) ou 0,7 (Oxford)
- Enfants de moins de 14 ans = 0,3 (OCDE) ou 0,5 (Oxford)

Ce taux d'effort et ce reste pour vivre sont-ils tenables pour la famille ?

¹ Salaires, prestations sociales, pensions alimentaires officielles

² (Loyer + Charges collectives + éventuellement une estimation des consommations d'électricité/gaz pour le chauffage individuel) - APL estimées

⁷ Accompagnement Social Lié au Logement

Réagir dès lors qu'il y a un refus

- Vérifier la légitimité du motif :
 - ◇ Rappel : l'ajournement n'est plus possible depuis le décret du 15 mai 2015 (voir partie sur le cadre des attributions) ;
 - ◇ En cas de motif lié au classement du candidat sur le contingent préfectoral (hors 77), s'assurer auprès de la DRIHL qu'elle a bien positionné 3 candidats sur le logement, cette pratique n'étant pas officiellement connue.
- S'assurer que le refus a été notifié et qu'il est motivé : dans le cas contraire, demander par écrit avec A/R au bailleur à ce qu'il le soit.
- Si le motif est « dossier incomplet », vérifier :
 - ◇ d'une part que les pièces obligatoires ont bien été fournies, et que les pièces demandées font bien partie de la liste des pièces qui peuvent être demandées (cf. annexe 2),
 - ◇ d'autre part que les pièces ont bien été demandées par écrit dans des délais raisonnables.

En cas de refus considéré comme illégitime ou de manque d'information

- Contacter le bailleur pour comprendre, et le cas échéant « négocier ».
- Si cela ne suffit pas, contacter la DRIHL pour obtenir le motif si pas de notification et le cas échéant pour intervenir auprès du bailleur.
- Si des éléments constituant une discrimination apparaissent, saisir le Défenseur des droits.
- Il est également possible de saisir l'ANCOLS⁸ par courrier si le bailleur n'a pas respecté le cadre réglementaire.
- Dans les cas où le refus est clairement injustifié et qu'aucune des démarches ci-dessus n'a fonctionné, se tourner vers un avocat pour envisager une action contentieuse : saisine du Tribunal d'Instance ou Administratif. ❖

⁸ Agence Nationale de Contrôle du Logement Social : établissement public administratif de l'Etat chargé du contrôle des organismes d'Action Logement et du logement social, à travers des missions régulières d'inspections sur places et sur pièces, pouvant donner lieu à des sanctions en cas de non respect de la réglementation HLM

LES RÉSULTATS POUR LES REFUS DE PROPOSITIONS DE LOGEMENT PAR LES MÉNAGES

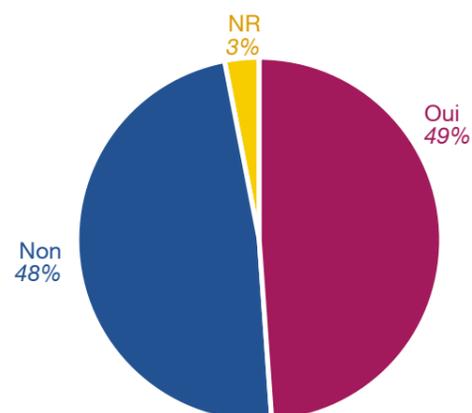
- 19 associations répondantes,
- **77 refus de ménages** étudiés,
- 9 associations n'ont signalé aucun refus de ménage sur la période.

NB : Bien souvent, les associations gestionnaires de structures d'hébergement ou opératrices AVDL, « pré-positionnent » les ménages qu'elles estiment en capacité à accéder au logement, en communiquant une liste de ménages « prêts au logement », soit au SIAO soit aux services de l'Etat.

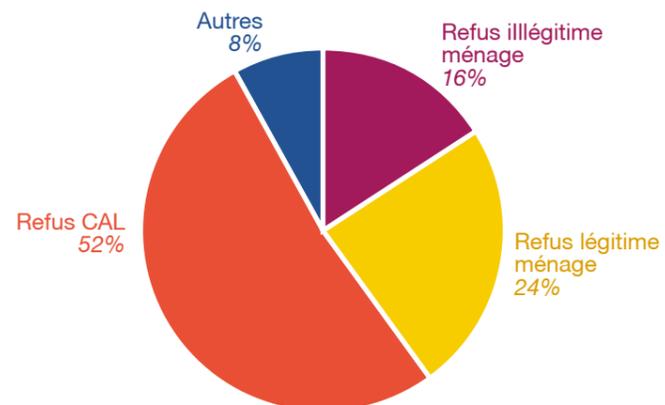
Ce pré-positionnement a pour objectif d'éviter de mettre les ménages en situation d'échec, essentiellement en prévenant les refus des CAL. Certaines associations cherchent aussi à prévenir les éventuels refus des ménages, en ne les positionnant que lorsqu'ils sont prêts à accepter des propositions de logement considérées comme adaptées (notamment en termes de localisation, par exemple hors du département d'origine). Ces pratiques peuvent poser question, car elles induisent une sélection de la part des travailleurs sociaux qui peut être subjective, mais certaines associations expliquent de cette manière l'absence ou le très faible taux de refus des ménages qu'elles positionnent.

L'HISTORIQUE DES ÉVENTUELLES PROPOSITIONS ANTÉRIEURES

PROPOSITION ANTÉRIEURE ?



RAISONS ÉCHEC PROPOSITION PRÉCÉDENTE



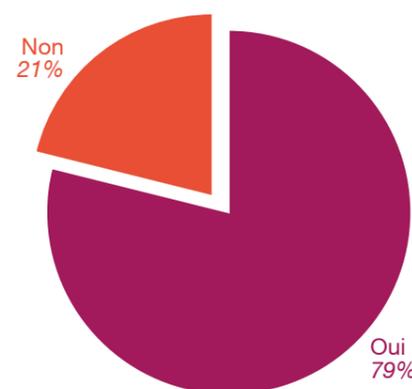
La moitié des ménages avaient déjà eu une proposition de logement, mais celle-ci avait échoué, en raison d'un refus de la CAL dans plus de la moitié des cas.

Dans 40% des cas, cet échec était du au contraire à un refus du ménage, considéré comme légitime par le travailleur social pour plus de la moitié.

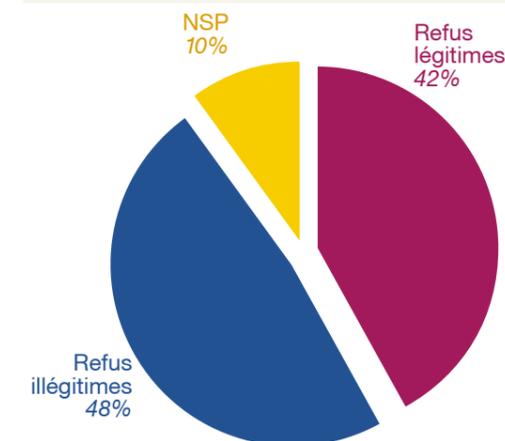
Dans 85% des cas, les refus des ménages ayant refusé de manière illégitime une première fois, sont à nouveau considérés comme illégitimes.

LA VISITE DU LOGEMENT

VISITE DU LOGEMENT



VISITE DU LOGEMENT / LÉGITIMITÉ DU REFUS



La proportion des refus sans visite du logement n'est pas négligeable (21%). Ces refus sont liés en majorité (70%) à la localisation du logement : il semblerait que dès lors qu'elles ont eu connaissance de la localisation, qui ne leur convenait pas, les personnes n'ont pas jugé utile de se déplacer.

Cette part est particulièrement importante en Seine-et-Marne. Cela s'explique en partie par le fait que dans ce département, la plupart des bailleurs ne font pas visiter les logements avant la CAL. En effet, 3 candidats sont systématiquement positionnés sur un logement (même pour le DALO), et les bailleurs veulent éviter que les personnes ne se projettent dans le logement après la visite. Par ailleurs, on peut faire l'hypothèse que certaines propositions de logement dans ce département sont éloignées des transports et des pôles d'activité et génèrent des refus avant visite.

La visite ne semble pas avoir d'impact sur la légitimité du refus, puisqu'on retrouve des taux de refus légitimes/illégitimes similaires à ceux de l'ensemble des refus (Cf. p.46).

ACCOMPAGNEMENT DES VISITES

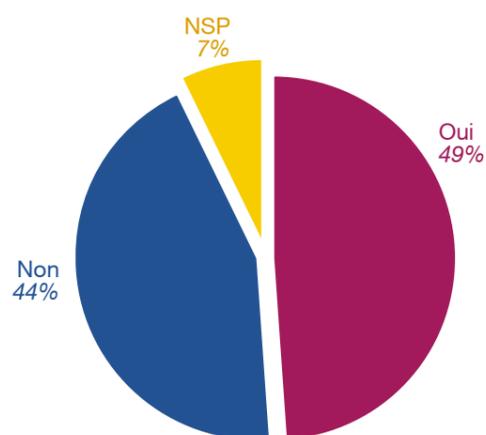
Moins de la moitié des visites ont été accompagnées par un travailleur social, ce qui paraît peu au regard de la nature de l'échantillon, composé des ménages accompagnés dans le cadre de l'accès au logement. Nous n'avons pas demandé la raison du non-accompagnement dans le questionnaire, mais certains ont précisé soit qu'ils n'avaient pas été informés par la personne (2 cas) soit que la personne ne le souhaitait pas (1 cas) ou encore que le travailleur social n'était pas disponible.

Certains travailleurs sociaux, s'ils ne sont pas disponibles pour la visite, renvoient de toute façon la personne après pour échanger sur les suites à donner à la proposition.

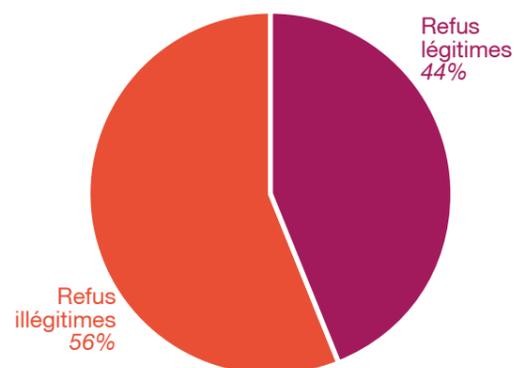
Il se peut aussi que l'association soit entrée en contact avec le ménage juste après la proposition de logement et donc n'ait pas eu la possibilité d'accompagner la visite (exemple : dans le cas de l'AVDL, dans certains départements, la mission est confiée lors ou après la proposition).

Le fait que la visite ne soit pas accompagnée ne semble pas augmenter le taux de refus considérés comme illégitimes ; celui-ci est en effet plus important lorsque la personne a été accompagnée (56%), contre 36% quand elle ne l'a pas été. Cela peut s'expliquer par le fait que le travailleur social qui a accompagné la visite est davantage en mesure d'évaluer la légitimité du refus que lorsqu'il n'a pas vu le logement.

ACCOMPAGNEMENT LORS DE LA VISITE

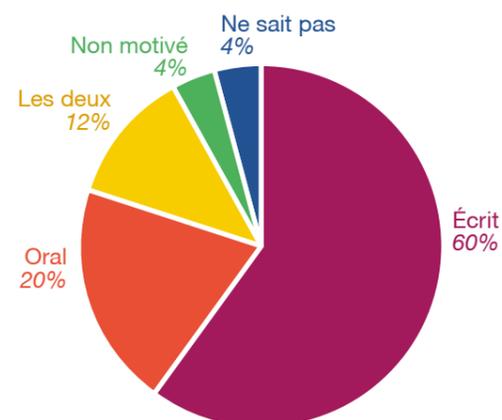


ACCOMPAGNEMENT LORS DE LA VISITE & LÉGITIMITÉ DU REFUS

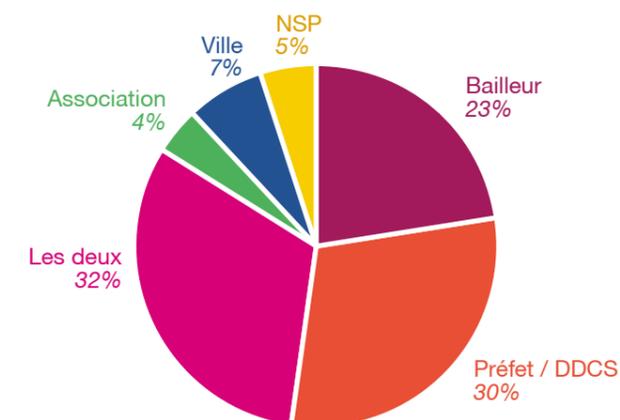


FORME DES REFUS

FORME DU REFUS



MOTIVÉ AUPRÈS DE



La majorité des refus sont signifiés au minimum à l'écrit dans 72% des cas. Seuls 4% des refus ne sont pas signifiés par les ménages.

Le bailleur est informé par le ménage dans 55% des cas seulement, alors que cela peut nuire à la suite du parcours. En effet, le bailleur inscrit dans Syplou « n'a pas donné suite » ; il est peu probable que la personne reçoive d'autres propositions.

Les services de l'Etat sont informés par le ménage dans 62% des cas. Cette communication est facilitée par l'existence de « fiches navette »⁹ dans plusieurs départements. Il est intéressant de les informer car ils peuvent intervenir auprès du bailleur.

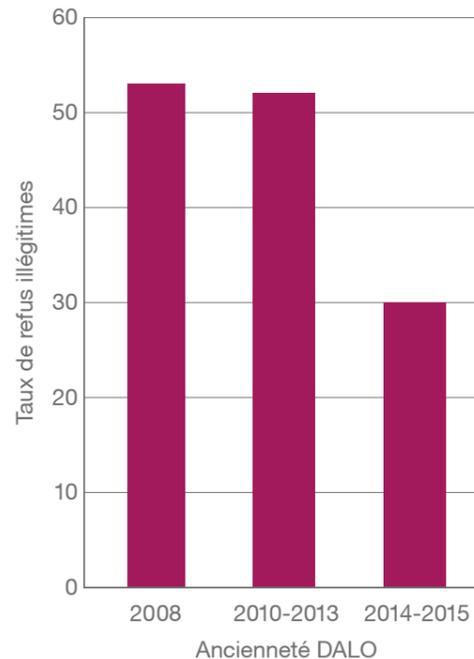
⁹ Les « fiches navette » sont envoyées par les services de l'Etat aux candidats qu'ils ont positionné sur un logement ; le candidat doit informer par ce biais l'Etat des suites données par la CAL.

LÉGITIMITÉ DES REFUS SELON LES TRAVAILLEURS SOCIAUX

Dans environ la moitié des cas, le refus est considéré comme légitime par les travailleurs sociaux qui accompagnent le ménage (voir détail plus loin).

Un croisement peut par ailleurs être fait entre la légitimité du refus et l'ancienneté du DALO.

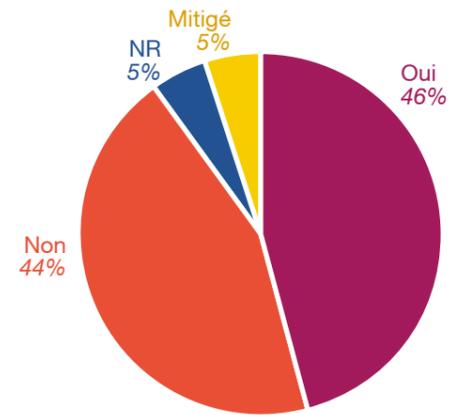
ANCIENNETÉ DALO & TAUX DE REFUS ILLÉGITIMES



La part de refus considérés illégitimes est plus importante pour les ménages dont le DALO est « ancien ».

On peut se demander si l'ancienneté du DALO joue dans l'appréciation faite par la personne accompagnant le ménage, ou bien si les ménages ayant un DALO ancien sont plus exigeants.

AVIS TS SUR LÉGITIMITÉ DU REFUS



LES MOTIFS DE REFUS

Refus considérés comme légitimes par les travailleurs sociaux

NB : le graphique porte sur 40 motifs considérés comme légitimes, mais 35 situations (parfois plusieurs motifs sont évoqués).

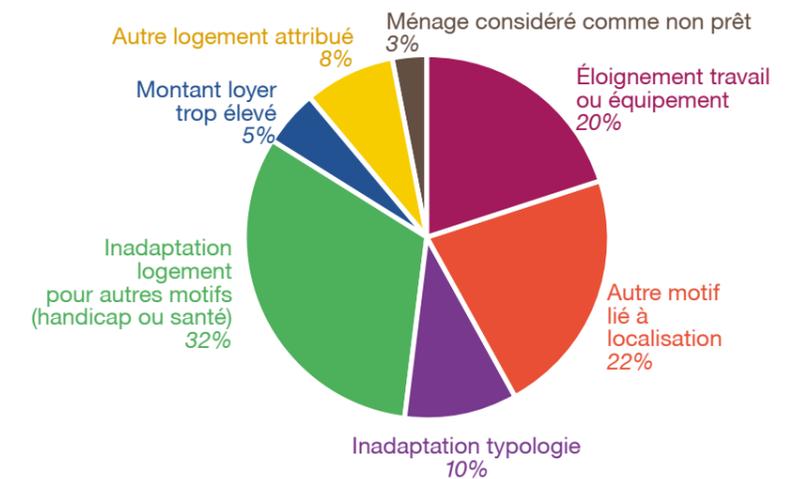
La majorité des refus considérés comme légitimes sont liés à la **localisation** du logement proposé (42% soit 17 cas), et à l'intérieur de ce motif à part quasi-égale en raison de l'éloignement du lieu de travail ou d'un équipement nécessaire à un membre de la famille (en général, un hôpital) et d'autres motifs : environnement perçu comme non sécurisant ou quartier mal desservi par les transports.

Pour l'éloignement du lieu de travail, dans plus de la moitié des cas, le trajet aller est estimé à deux heures ou plus.

En seconde position (33% soit 13 cas) vient l'**inadaptation du logement au handicap** (dans la majorité des cas) **ou à un problème de santé**.

L'**inadaptation de la typologie du logement à la composition familiale** concerne 4 situations : les refus sont considérés comme légitimes lorsque l'enfant en droit de garde n'a pas été pris en compte, ou lorsqu'une seule chambre a été prévue pour des enfants de sexes différents.

MOTIFS DES REFUS CONSIDÉRÉS COMME LÉGITIMES



Refus considérés comme illégitimes par les travailleurs sociaux

Parmi les refus considérés comme illégitimes, 1/3 le sont car le ménage a mis en avant des **exigences particulières, considérées comme excessives** (exemple : ne pas passer par la chambre pour accéder à la salle de bain, etc.).

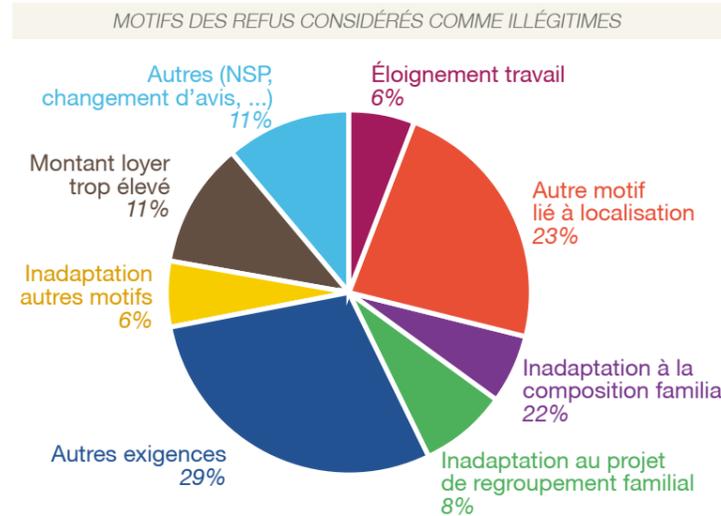
Ensuite vient la **localisation** du logement : en premier lieu des motifs autres que l'éloignement du lieu de travail, comme le refus de certaines communes ou quartiers, l'éloignement de la famille ou des commerces, que les travailleurs sociaux considèrent soit comme des représentations fausses, soit comme une exigence excessive... Seuls 2 cas concernent un refus pour éloignement du lieu de travail, tous les 2 étant à moins d'une heure de transports.

En troisième lieu, le **montant du loyer** n'est souvent pas retenu comme légitime (ici les taux d'effort et restes à vivre avaient été jugés comme corrects voire très corrects par la travailleurs sociaux).

Enfin, on peut souligner le problème de la **taille du logement**, dans le cas où la personne a un projet de regroupement familial : les personnes veulent un logement plus grand, alors que les organismes n'attribuent les logements qu'au regard de la composition familiale actuelle (sauf réfugiés).

Les travailleurs sociaux font remonter des incompréhensions par rapport à des refus qui en soi peuvent être compréhensibles, mais le sont beaucoup moins au regard de la situation actuelle de logement/hébergement, souvent critique.

D'une manière générale, **les trois motifs qui sont les moins considérés comme légitimes sont les « exigences particulières », le montant du loyer, et les motifs liés à la localisation hors éloignement travail / équipement.**



SUITES DONNÉES PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT

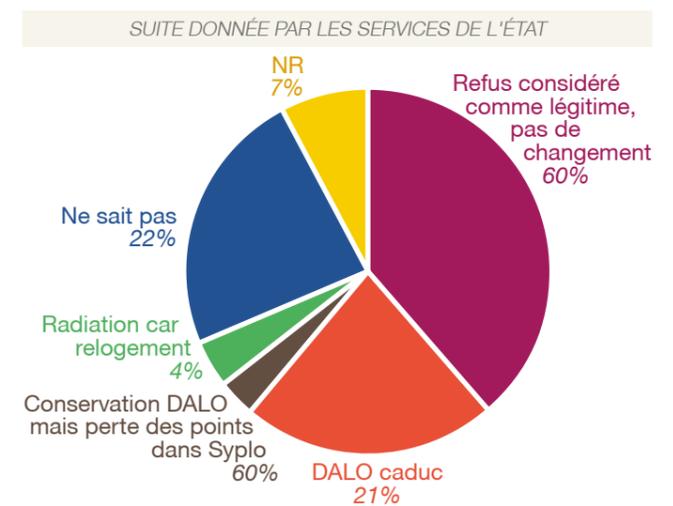
Le taux de **refus considérés comme légitimes par les services de l'Etat est inférieur à celui des travailleurs sociaux** (36% contre 46%). Dans ce cas, le DALO est maintenu et une autre proposition pourra être faite.

Plusieurs associations, notamment opératrices AVDL, soulignent la qualité du dialogue avec l'Etat, qui prend en compte leur argumentation concernant les refus, et a une approche assez souple. Dans la majorité des cas, l'Etat suit l'avis de l'association, même si on note un durcissement récemment. Ainsi, une association indique que si elle n'intervient pas auprès de l'Etat en cas de refus, le DALO est systématiquement supprimé.

À noter que **dans 22% des cas, le travailleur social n'a pas connaissance des suites données par l'Etat au refus.** On peut supposer qu'il n'a pas fait la demande. Dans 31% des cas le refus amène à un classement « DALO Caduc » dans Syplo, ce qui signifie une perte de la priorité et donc des points liés au DALO, mais le maintien du candidat dans Syplo.

Pour les refus considérés comme illégitimes par les travailleurs sociaux, lorsque les suites sont connues (déduction faite des « NSP »), l'Etat rend le DALO « caduc » dans 80% des cas. Les 20% restants (c'est-à-dire les cas où le travailleur social estime le refus illégitime mais où l'Etat conserve la priorité DALO) s'expliquent par un manque de suivi par les services de l'Etat notamment dans un département, qui n'a plus cours aujourd'hui.

Pour les refus considérés comme légitimes, si l'on retire les suites non connues et les radiations pour relogement, les refus sont également considérés comme légitimes dans environ 80% des cas.



À retenir

- Seuls 28% des refus des ménages sont signalés par écrit au bailleur, mais 62% sont signalés à l'Etat.
- Près de la moitié des refus sont considérés comme légitimes par les accompagnants, dont :

- Une majorité (42%) en raison d'une localisation inadaptée du logement (éloignement lieu de travail ou d'un équipement nécessaire)
- Une part importante (32%) en raison d'une inadaptation du logement proposé au handicap ou problème de santé du candidat
- 10% pour une inadaptation de la taille du logement à la composition familiale (cas de divorces avec droit de garde ou de regroupement familial en cours)

- Les services de l'Etat conservent la priorité DALO pour un certain nombre de situations considérées comme légitimes, mais on note une tendance au durcissement de cette appréciation.

LES PROPOSITIONS POUR RÉDUIRE LES REFUS DES MÉNAGES DANS LE CADRE DE L'ACTION ASSOCIATIVE

Mettre en place des actions de prévention des refus en amont de la proposition, avec tous les ménages

Expliquer les conséquences des refus, et le fonctionnement des dispositifs de relogement :

- travail individuel sur le projet logement, la réalité du logement en Ile-de-France,
- ateliers collectifs.

Des formations pourront être proposées sur ce thème.

Bien veiller à ce que la DLS soit mise à jour et que le dossier soit complet afin que la proposition soit conforme aux besoins

NB : enjeu de remplissage de la case « commentaires » dans la DLS, ce qui permet aux services instructeurs et aux membres de la CAL de mieux appréhender la demande

Lorsque le travailleur l'estime nécessaire, accompagner le ménage lors de la visite

...ou a minima échanger avec lui après la visite pour échanger sur les éventuels motifs de réticences.

Mettre en place une procédure interne aux associations face aux refus

Exemple de procédure d'une association :

- ◇ 1^{er} entretien avec le travailleur social, qui entend le motif de refus et temporise (demande un délai avant de donner la réponse).
- ◇ 2^{ème} entretien avec le chef de service (possibilité de mobiliser un proche).
- ◇ Formalisation du refus et des conséquences.

Bien rappeler au ménage que ce n'est pas l'association qui décide de la légitimité du refus.

S'assurer que le ménage informe le bailleur et la Préfecture des refus par courrier recommandé, de manière bien argumentée

Rappel : l'absence de réponse est considérée comme un refus injustifié.

Dans le cas des problèmes de santé

- Le cas échéant, remplir la fiche handicap
- Dans les autres cas, bien préciser la nature des difficultés posées et les conséquences sur le logement. Cela doit être étayé par un **certificat médical d'un praticien hospitalier** (les certificats des médecins de ville ne sont plus reconnus)

Échanger avec les ménages qui souhaiteraient refuser pour éloignement d'un « équipement nécessaire » (hôpital, école, etc.)

En général l'accès à cet équipement est possible en transports, ou bien la personne peut changer d'équipement. ❖

CONCLUSION

Nous pouvons tirer plusieurs enseignements de cette enquête :

Une part importante des refus sont considérés comme légitimes, à la fois par les associations et les services de l'Etat

Cette part est de 35% dans le cas des refus des ménages et autour de 30% dans le cas des refus CAL. Pour une grande partie des cas, on peut faire l'hypothèse que la proposition n'était pas adaptée car les informations de la DLS n'étaient pas à jour ou incomplètes : des progrès restent à faire en la matière :

- en termes de communication auprès du grand public et des associations,
- en termes d'instruction des dossiers.

Il faut cibler les efforts pour réduire ces refus « légitimes ».

Une clarification est à apporter sur les critères de légitimité des refus

La légitimité ou non d'un refus est une notion assez subjective. Un grand chantier est à ouvrir sur ce que l'on peut considérer comme refus légitime ou illégitime. Il existe une jurisprudence en la matière, dont une partie a été collectée par la DRIHL (cf. annexe 3), mais elle n'est pas connue de tous. Il faudrait parvenir à déterminer de grands critères au niveau régional, partagés par tous, pour servir de points de repères - sachant que chaque cas reste particulier.

Certains motifs de refus sont invoqués aussi bien par les bailleurs que par les ménages, mais pas traités de la même manière

Par exemple, la localisation du logement, le montant du loyer au regard des ressources ou l'inadaptation du logement à la composition familiale. Quand ils proviennent des CAL, ces motifs sont considérés comme recevables par l'Etat, alors qu'ils ne le sont pas toujours quand ils proviennent des ménages. Il conviendrait dès lors qu'ils soient analysés de la même façon, ce qui conduirait à reconnaître davantage la légitimité des refus des ménages. Ce point est d'autant plus important que l'on sent une tendance à un durcissement de l'appréciation de cette légitimité de la part des services de l'Etat.

Un manque de transparence des décisions de refus par les CAL

Bien souvent, les associations et les ménages ne comprennent pas le motif invoqué, ce qui conduit à suspecter que des motifs ont été cachés. De plus, cela ne permet pas de mettre en place des actions pour « améliorer » leur candidature. Les règles du jeu ne sont pas connues. Cela nécessite d'une part une clarification générale des motifs de refus par les bailleurs auprès de leurs partenaires à l'échelle régionale, notamment sur les critères économiques utilisés, et d'autre part des motivations beaucoup plus étayées de la part des CAL pour chaque situation.

Un faible nombre de contestation des refus des CAL

Nous pouvons nous étonner du peu de contestations des décisions des CAL, que ce soit par l'Etat ou par les associations, dès lors qu'ils considèrent les refus comme illégitimes. L'opacité et le caractère définitif des décisions des CAL semblent acceptés, sûrement par fatalisme, par les acteurs.

Cela conduit aussi à s'interroger sur les pratiques d'auto-censure de la part des réservataires et des associations, qui intègrent les critères appliqués par les différents bailleurs et pratiquent une pré-sélection des candidats sur cette base.

Nous devons collectivement progresser sur la prévention des refus, en travaillant sur les deux volets (ménage et CAL), et cette enquête nous permet de faire quelques propositions, à mettre au débat (Cf page suivante). ❖

**NOS PROPOSITIONS POUR
RÉDUIRE COLLECTIVEMENT
LES ÉCHECS DE RELOGEMENT**

PROPOSITIONS AUX ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PERSONNES

✓ **Bien veiller à ce que la DLS des personnes accompagnées soit systématiquement mise à jour dès que la situation change, soit bien renouvelée annuellement**, afin que la proposition soit conforme aux besoins.

✓ **Lors d'une proposition de logement :**

- S'assurer que le dossier est complet (documents administratifs, ONC, etc.).
- Vérifier l'adéquation des ressources du ménage aux dépenses liées au futur logement.
- Veiller à être transparent sur toutes les informations relatives à la situation pouvant avoir un impact sur le logement.
- Uniquement si vous le jugez nécessaire, une mesure ASLL ou AVDL pourra être préconisée. La trame d'évaluation partagée pour l'accès au logement réalisée dans le cadre de l'AFFIL peut servir de référence pour évaluer la situation.

✓ **Mettre en place des actions de prévention des refus**

- Actions collectives (ateliers)
- Actions individuelles, dans la mesure du possible :
 - ◇ travailler sur le projet logement,
 - ◇ si besoin, accompagner la visite du logement.

PROPOSITIONS AUX BAILLEURS SOCIAUX

✓ **Notifier les refus d'attribution et expliciter de manière étayée et transparente l'ensemble des motifs ayant conduit au refus.**

✓ **Mettre fin aux refus « pré-CAL » :**

- toutes les propositions de logement doivent être adressées par courrier au demandeur et doivent respecter un délai de réponse minimum.
- Tous les dossiers comportant les pièces indispensables doivent faire l'objet d'un passage en CAL et donc d'une notification officielle.

✓ **Harmoniser les pratiques et améliorer la transparence sur les critères d'appréciation de la capacité économique à accéder au logement :**

- il faut a minima un mode de calcul du reste-pour-vivre commun à tous les bailleurs, et qui soit connu des partenaires.
- Les situations doivent être étudiées dans leur globalité, sans exclusion systématique en référence à des seuils.
- Les bénéficiaires des minima sociaux ne doivent pas être exclus d'office des attributions, dans la mesure où leur solvabilité est assurée par l'APL.

✓ **Clarifier la notion de « dossier incomplet » :**

- les refus pour ce motif doivent préciser par écrit quels sont les documents manquants - qui ne peuvent être que ceux prévus par la réglementation.
- Au stade de l'instruction, le bailleur doit faire la demande de pièces complémentaires par écrit au ménage, et en sus par tout autre moyen de communication, dans des délais raisonnables.

✓ **Mettre fin aux refus pour « instabilité professionnelle » :**

- La plupart des contrats signés aujourd'hui sont des CDD ; il est donc difficilement acceptable de refuser de loger l'ensemble des ménages qui en sont titulaires. En cas de non-renouvellement du CDD, la solvabilité pourra être assurée par allocations chômage et l'APL.

✓ **En cas de refus invoquant la « mixité sociale », s'assurer que le ménage sera repositionné rapidement sur un autre logement.** De manière générale, veiller à ce que les critères d'attribution ne visent pas à exclure les ménages les plus défavorisés du parc social.

PROPOSITIONS AUX RÉSERVATAIRES

- ✓ **Dans le cas du DALO, ne positionner qu'un seul candidat.** En cas de positionnements multiples, veiller à ce que les candidats aient des profils socio-économiques similaires.
- ✓ **Consacrer des moyens humains supplémentaires à l'instruction et au suivi des dossiers :** vérification, en lien avec le bailleur et le ménage, de la mise à jour des dossiers, en particulier de la situation des ménages qui peut avoir évolué depuis l'inscription ou le renouvellement de la demande de logement.
- ✓ **Maintenir des lieux d'accueil physiques pour les demandeurs de logement (exemple : mairies), avec des moyens suffisants pour accueillir les demandeurs (dépôt/renouvellement) et enregistrer les demandes en temps réel avec remise d'une attestation.** Le futur « dossier unique » doit pouvoir être validé dans ces lieux, et pas uniquement par voie informatique.

PROPOSITIONS À L'ÉTAT

- ✓ **Renforcer les moyens d'information des demandeurs :** sur le fonctionnement des attributions, les conséquences des refus, etc.
- ✓ **Informier systématiquement les ménages lorsqu'ils ne sont plus considérés comme prioritaires et à reloger en urgence dans le cadre du DALO.**
- ✓ **Permettre une consultation de Syplo par les associations qui accompagnent les requérants** (hors opérateurs AVDL qui y ont déjà accès), afin de vérifier la cohérence des informations.
- ✓ **Dégager des moyens financiers et humains pour accompagner dans leurs démarches de relogement (vérification du dossier, etc.) les ménages PU DALO** ne bénéficiant pas déjà d'un accompagnement social. ❖

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

Annexe 1

Questionnaires adressés aux associations (refus bailleurs et refus ménages) 62

Annexe 2

Les pièces obligatoires à joindre à la DLS, et les pièces que le service instructeur peut demander (annexe de l'arrêté du 24/07/13) 68

Annexe 3

Document élaboré par la DRIHL sur les jurisprudences relatives à la légitimité des refus de logements par les ménages 73

ANNEXE 1

QUESTIONNAIRES ADRESSÉS AUX ASSOCIATIONS (REFUS BAILLEURS ET REFUS MÉNAGES)



ENQUETE du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015

LES REFUS DES BAILLEURS EN CAL en Ile-de-France
Propositions de logements à des ménages reconnus PU au titre du DALO (tous contingents confondus)

Cette enquête vise à produire une objectivation des refus de candidats reconnus PU DALO par les Commission d'Attribution des Logements (CAL) des bailleurs, en analysant les motifs de ces refus. Elle a une visée avant tout qualitative.

Afin d'avoir un échantillon suffisamment représentatif, nous souhaiterions analyser d'anciens dossiers (à partir de juillet 2014) concernés par ce type de refus et de nouveaux dossiers (à partir de maintenant). **Ainsi la période d'enquête porte sur une année, du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015.** Toutefois, s'il est trop compliqué pour certaines associations d'accéder aux anciens dossiers, elle peut débuter au 1^{er} janvier 2015.

L'enquête porte sur les échecs d'attribution des ménages reconnus PU DALO en Ile-de-France, quel que soit le contingent de réservation ou le bailleur concerné.

Fiche anonyme.
Merci de remplir une fiche par refus.
Merci de diffuser ce formulaire à toutes les personnes chargées de suivre les dossiers DALO et d'accompagner les ménages (permanences, travailleurs sociaux, bénévoles, etc.) afin que nous collections un maximum d'informations.

Merci de retourner au fur et à mesure les fiches remplies à violaine.pinel@fnarsidf.org et tiphaine.babin@fapil.net.

Enquête à renvoyer à violaine.pinel@fnarsidf.org et tiphaine.babin@fapil.net 1



Nom et coordonnées de la personne remplissant cette fiche :

Association :

Dans quel cadre êtes-vous en contact avec ce ménage ? (AVDL, CHRS, permanence, ASLL, etc.) :

Année de dépôt de la DLS :

Ménage reconnu PU depuis le :

Quel est le montant des ressources mensuelles du ménage déclaré dans le dossier bailleur ?

Composition familiale du ménage :

Réservataire du logement proposé (si connu) : Préfecture Ville Action logement
 Bailleur Autre (préciser) : Ne sait pas

Nom du bailleur ayant refusé l'attribution : Ne sait pas

Type de logement sur lequel le ménage a été positionné :
 PLS PLUS PLAI Ne sait pas

Montant du loyer+charges : **Chauffage collectif :** Oui Non

Typologie du logement : T1 T2 T3 T4 T5 T6 Autre :

Localisation (ville, département, arrondissement) :

Est-ce que le bailleur a notifié le motif de refus? Oui Non

Date de notification du refus :

Motif(s) du refus par la CAL (plusieurs motifs possibles) :
Merci de préciser dans chaque cas la formulation exacte employée :

Ressources insuffisantes
Formulation exacte :

Estimation du taux d'effort par l'association :
 Estimation du reste à vivre par l'association :

Inadaptation du logement aux besoins
Formulation exacte :

Enquête à renvoyer à violaine.pinel@fnarsidf.org et tiphaine.babin@fapil.net 2

Préciser (typologie/composition familiale, etc.)

« Mixité sociale »

Formulation exacte :

.....

Motif lié au classement du candidat (en rang 2 ou 3)

Ajourné (sans motif)

Autre : préciser

.....

Considérez-vous que le(s) motif(s) avancés sont légitimes ? Développer

.....

Avez-vous contacté le bailleur pour échanger sur ce refus ? Oui Non

Résultats

.....

MERCI DE VOTRE PARTICIPATION !

ENQUETE du 1er juillet 2014 au 30 juin 2015

**LES REFUS DE PROPOSITION DE LOGEMENT PAR LES MENAGES
reconnus PU au titre du DALO
(Tous contingents confondus)**

Cette enquête vise à produire une objectivation des refus de logements par des candidats reconnus PU DALO, en analysant les motifs de ces refus. Elle a une visée avant tout qualitative.

Afin d'avoir un échantillon suffisamment représentatif, nous souhaiterions analyser d'anciens dossiers (à partir de juillet 2014) concernés par ce type de refus et de nouveaux dossiers (à partir de maintenant). **Ainsi la période d'enquête porte sur une année, du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015.** Toutefois, s'il est trop compliqué pour certaines associations d'accéder aux anciens dossiers, elle peut débuter au 1^{er} janvier 2015.

L'enquête porte sur les refus des ménages reconnus PU DALO en Ile-de-France, **quel que soit le contingent de réservation ou le bailleur concerné.**

Fiche anonyme.

Merci de remplir une fiche par refus.

Merci de diffuser ce formulaire à toutes les personnes chargées de suivre les dossiers DALO et d'accompagner les ménages (permanences, travailleurs sociaux, bénévoles, etc.) afin que nous collections un maximum d'informations.

Merci de retourner au fur et à mesure les fiches remplies à violaine.pinel@fnarsidf.org et tiphaine.babin@fapil.net.

Nom et coordonnées de la personne remplissant cette fiche :

Association :

Dans quel cadre êtes-vous en contact avec ce ménage ? (AVDL, CHRS, permanence, ASLL, etc.) :
.....

Année de dépôt de la DLS :

Ménage reconnu PU depuis le :

Avait-il déjà eu une proposition de logement avant celle-ci ?

Non

Oui. Pourquoi n'avait-elle pas abouti ?

Refus CAL

Refus légitime du ménage

Refus illégitime du ménage

Autre (préciser) : Ne sait pas

LA PRESENTE PROPOSITION

Réservataire du logement proposé : Préfecture Ville Action logement

Bailleur Autre (préciser) : Ne sait pas

Nom du bailleur ayant proposé le logement : Ne sait pas

Le refus fait-il suite à la visite du logement ? Non Oui. Le ménage a-t-il été accompagné lors de la visite du logement ?
.....
.....

Comment a-t-il motivé son refus (oral, écrit) ?

Auprès de qui (bailleur, Préfet) ?

Motif(s) du refus (plusieurs motifs possibles) :

Éloignement du lieu de travail. Quel temps de transport (estimé) ?
.....

Éloignement d'un équipement nécessaire à au moins l'un des membres du foyer (hôpital, etc.). Lequel ?
.....

Autre motif lié à la localisation. Préciser le motif (manque de moyens de transport, risque d'isolement, réticence par rapport à un environnement perçu comme en difficulté,...)
.....
.....

Enquête à renvoyer à violaine.pinel@fnarsidf.org et tiphaine.babin@fapil.net

2

Montant Loyer + charges considéré comme trop élevé.

Taux d'effort estimé par l'association : Reste à vivre estimé par l'association :

Inadaptation de la typologie du logement à la composition familiale. Préciser
.....

Inadaptation du logement pour d'autres motifs (handicap, etc.). Préciser
.....

Autre. Préciser
.....
.....

Avis du travailleur social / accompagnateur

Ce refus vous semble-t-il légitime ? Oui Non

Si non, pourquoi ? Commentaires
.....
.....

Suites à ce refus données par les services de l'Etat (si vous avez des informations) :

Refus considéré comme légitime, pas de changement

Radiation de la demande

Conservation du statut « DALO » mais perte des points liés à sa situation dans Syplo

Ne sait pas

MERCI DE VOTRE PARTICIPATION !

Enquête à renvoyer à violaine.pinel@fnarsidf.org et tiphaine.babin@fapil.net

3

ANNEXE 2

LES PIÈCES OBLIGATOIRES À JOINDRE À LA DLS, ET LES PIÈCES QUE LE SERVICE INSTRUCTEUR PEUT DEMANDER (ANNEXE DE L'ARRÊTÉ DU 24/07/13)

Le 14 janvier 2016

JORF n°0179 du 3 août 2013

Texte n°9

ARRETE

Arrêté du 24 juillet 2013 relatif au nouveau formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social

(...)

ANNEXE

LISTE DES PIÈCES JUSTIFICATIVES POUR L'INSTRUCTION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

(Article R. 441-2-4 du code de la construction et de l'habitation)

Les documents produits peuvent être des copies des documents originaux.

I. — Pièces obligatoires qui doivent être produites par le demandeur et toute autre personne majeure appelée à vivre dans le logement pour l'instruction

A. — Identité et régularité du séjour

a) Pièce d'identité (carte nationale d'identité, passeport) pour chacune des personnes majeures à loger ou, pour les enfants mineurs, livret de famille ou acte de naissance ;

b) Le cas échéant, jugement de tutelle ou de curatelle ;

c) Pour les citoyens de l'Union européenne, les ressortissants d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération helvétique, les pièces nécessaires à la vérification du respect des conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour sur le fondement des articles L. 121-1 et L. 122-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

d) Pour les citoyens de l'Union européenne soumis à des mesures transitoires par le traité d'adhésion à l'Union européenne de l'Etat membre dont ils sont ressortissants et exerçant une activité professionnelle, la justification d'un droit au séjour attesté par l'un des titres de séjour mentionnés à l'article 1er de l'arrêté pris en application de l'article R. 441-1 (1°) du code de la construction et de l'habitation ;

e) Pour les membres de famille des ressortissants visés au c et au d, lorsqu'ils possèdent la nationalité d'un Etat tiers, la justification d'un droit au séjour attesté par l'un des titres de séjour mentionnés à l'article 1er de l'arrêté pris en application de l'article R. 441-1 (1°) du code de la construction et de l'habitation ;

f) Pour les personnes de nationalité étrangère autres que celles visées aux c, d, e et pour toutes les personnes majeures qui vivront dans le logement, l'un des titres de séjour mentionnés à l'article 2 de l'arrêté pris en application de l'article R. 441-1 (1°) du code de la construction et de l'habitation.

B. — Revenu fiscal de référence des personnes appelées à vivre dans le logement (personnes considérées comme vivant au foyer au sens de l'article L. 442-12 du code de la construction et de l'habitation)

Il s'agit du revenu pris en compte pour déterminer le respect des plafonds de ressources applicables pour l'accès au logement social.

a) Avis d'imposition de l'avant-dernière année (N — 2) pour toutes les personnes appelées à vivre dans le logement ;

b) Lorsque tout ou partie des revenus perçus l'avant-dernière année (N—2) n'a pas été imposé en France mais dans un autre Etat ou territoire, il conviendra de produire un avis d'imposition à l'impôt ou aux impôts qui tiennent lieu d'impôt sur le revenu dans cet Etat ou territoire ou un document en tenant lieu établi par l'administration fiscale de cet Etat ou territoire ;

En cas d'impossibilité justifiée de se procurer un tel document, la présentation d'une attestation d'une autre administration compétente ou, le cas échéant, du ou des employeurs pourra être admise.

Ces documents doivent être traduits en français et les revenus convertis en euros ;

Cas particuliers :

c) Français établis à l'étranger rentrés en France en situation d'indigence attestée : l'examen des ressources s'effectue sur la base de l'attestation de situation d'indigence visée par le ministère des affaires étrangères ;

d) Les titulaires d'une protection internationale accordée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) (réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire et apatrides) qui ne peuvent produire un avis d'imposition français ont uniquement à justifier des ressources perçues après la date de leur entrée sur le territoire français, indiquées sur leur récépissé constatant la reconnaissance d'une protection internationale ou sur leur carte de résident ou leur carte de séjour temporaire. Les personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire justifieront de leur statut en fournissant la décision de l'OFPRA ou de la CNDA les concernant. Les ressources pourront être évaluées sur la base des revenus perçus depuis les douze derniers mois ou, le cas échéant, depuis l'entrée sur le territoire, démontrées par tous moyens de preuve, en particulier les documents prévus à la rubrique ci-dessous « montant des ressources mensuelles », à l'exception d'attestation sur l'honneur ;

e) Les demandeurs qui, du fait notamment de leur date d'entrée récente sur le territoire, justifient ne pouvoir produire ni d'avis d'imposition français ni un document équivalent pourront voir leurs ressources évaluées dans les mêmes conditions qu'au d). Les documents rédigés en langue étrangère doivent être traduits en français.

II. — Pièces complémentaires que le service instructeur peut demander

Situation familiale :

Document attestant de la situation indiquée :

— marié(e) : livret de famille ou document équivalent démontrant le mariage ;

— veuf(ve) : certificat de décès ou livret de famille ;

— pacte civil de solidarité (PACS) : attestation d'enregistrement du PACS ;

— enfant attendu : certificat de grossesse attestant que la grossesse est supérieure à douze semaines ;

— divorcé(e) ou séparé(e) : extrait du jugement, de l'ordonnance de non-conciliation ou convention homologuée en cas de divorce par consentement mutuel, ordonnance de protection délivrée par le juge aux affaires familiales ou autorisation de résidence séparée ou déclaration judiciaire de rupture de PACS.

Situation professionnelle :

Un document attestant de la situation indiquée :

Mêmes documents que ceux justifiant du montant des ressources mensuelles (rubrique suivante), sauf si les cases cochées dans le formulaire sont :

— étudiant : carte d'étudiant ;

— apprenti : contrat de travail ;

— autre : toute pièce établissant la situation indiquée.

Montant des ressources mensuelles :

Tout document justificatif des revenus perçus :

— s'il est disponible, dernier avis d'imposition reçu pour toutes les personnes appelées à vivre dans le logement ;

— salarié : bulletins de salaire des trois derniers mois ou attestation de l'employeur ;

— non-salarié : dernier bilan ou attestation du comptable de l'entreprise évaluant le salaire mensuel perçu ou tout document comptable habituellement fourni à l'administration ;

— retraite ou pension d'invalidité : notification de pension ;

— allocation d'aide au retour à l'emploi : avis de paiement ;

— indemnités journalières : bulletin de la sécurité sociale ;

— pensions alimentaires reçues : extrait de jugement ou autre document démontrant la perception de la pension ;

— prestations sociales et familiales (allocation d'adulte handicapé, revenu de solidarité active, allocations familiales, prestation d'accueil du jeune enfant, complément familial, allocation de soutien familial...) : attestation de la Caisse d'allocations familiales (CAF)/Mutualité sociale agricole (MSA) ;

— étudiant boursier : avis d'attribution de bourse.

Logement actuel :

Un document attestant de la situation indiquée :

— locataire : bail et quittance ou, à défaut de la quittance, attestation du bailleur indiquant que le locataire est à jour de ses loyers et charges ou tout moyen de preuve des paiements effectués ;

— hébergé chez parents, enfants, particulier : attestation de la personne qui héberge ;

— en structure d'hébergement, logement-foyer : attestation de la structure d'hébergement ou du gestionnaire du logement-foyer ;

— camping, hôtel : reçu ou attestation d'un travailleur social, d'une association ou certificat de domiciliation ;

— sans-abri : attestation d'un travailleur social, d'une association ou certificat de domiciliation ;

— propriétaire : acte de propriété, plan de financement.

Motif de votre demande :

Un document attestant du motif invoqué :

— sans logement : attestation d'un travailleur social, d'une association ou certificat de domiciliation ou autre document démontrant l'absence de logement ;

— logement non décent : document établi par un service public, un travailleur social, un professionnel du bâtiment ou une association ayant pour objet l'insertion ou le logement, photos, jugement du tribunal statuant sur l'indécence du logement, d'une attestation de la CAF/MSA ou autre document démontrant l'indécence du logement ;

— logement insalubre ou dangereux : document établi par un service public, un travailleur social, un professionnel du bâtiment ou une association ayant pour objet l'insertion ou le logement, photos, jugement du tribunal, attestation de la CAF ou de la CMSA, copie d'une décision de l'administration (mise en demeure, arrêté préfectoral ou municipal d'insalubrité réparable ou irréparable ou de péril, ou de fermeture administrative s'il s'agit d'un hôtel meublé) ou autre document démontrant l'insalubrité ou la dangerosité du logement ou de l'immeuble ;

— local impropre à l'habitation : document établi par un service public, un travailleur social, un professionnel du bâtiment ou une association ayant pour objet l'insertion ou le logement, photos, jugement du tribunal, arrêté préfectoral de mise en demeure de faire cesser l'occupation des lieux ou autre document démontrant le caractère impropre à l'habitation ;

— logement repris ou mis en vente par son propriétaire : lettre de congé du propriétaire ou jugement prononçant la résiliation du bail ;

— procédure d'expulsion : commandement de payer ou assignation à comparaître ou jugement prononçant l'expulsion ou commandement de quitter les lieux ;

— violences familiales : ordonnance de protection délivrée par le juge aux affaires familiales ou dépôt de plainte ;

— coût du logement trop élevé : quittance ou autre document démontrant les dépenses affectées au logement ;

— handicap : carte d'invalidité ou décision d'une commission administrative compétente (commission départementale de l'éducation spéciale, commission technique d'orientation et de reclassement professionnel, commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées) ou d'un organisme de sécurité sociale ;

— raisons de santé : certificat médical ;

— divorce, séparation : jugement de divorce ou séparation ou déclaration de rupture de PACS, ordonnance de non-conciliation ou convention homologuée en cas de divorce par consentement mutuel ou ordonnance de protection délivrée par le juge aux affaires familiales ou autorisation de

résidence séparée ;

— regroupement familial : attestation de dépôt de demande de regroupement familial ;

— assistant maternel ou familial : agrément ;

— mutation professionnelle : attestation de l'employeur actuel ou futur ;

— accédant à la propriété en difficulté : plan d'apurement de la dette ; démarches en cours attestées par un travailleur social ou une association ou autre document démontrant les difficultés ;

— rapprochement du lieu de travail : pièce justifiant de la localisation de l'emploi actuel ou futur.

Fait le 24 juillet 2013.

Pour la ministre et par délégation :
Le directeur de l'habitat,
de l'urbanisme et des paysages,
E. Crépon

ANNEXE 3

DOCUMENT ÉLABORÉ PAR LA DRIHL SUR LES JURISPRUDENCES RELATIVES À LA LÉGITIMITÉ DES REFUS DE LOGEMENTS PAR LES MÉNAGES



Saisie dans les SI

Traitement des refus

Divers

[La notion d'offre adaptée dans les textes :](#)

Elle est définie par l'article R*441-16-2 du CCH

« [...] 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. Ils peuvent également tenir compte de tout autre élément pertinent propre à la situation personnelle du demandeur ou des personnes composant le foyer. »

Elle s'apprécie en fonction de la situation du ménage au moment de l'offre

« Le préfet, lorsqu'il définit le périmètre au sein duquel le logement à attribuer doit être situé, et le bailleur, lorsqu'il propose une offre de logement tenant compte des besoins et capacités du demandeur, appréciant ces derniers à la date à laquelle ils lui proposent un logement, en prenant en considération les changements dans la taille ou la composition du foyer portés à leur connaissance ou survenus postérieurement à la décision de la commission. »



La notion d'offre adaptée vue par le juge :

Les juridictions considèrent que le cas de non-adaptation est exceptionnel, et donc que le refus est quasiment tout le temps illégitime

Principaux enseignements des jugements :

- Les refus d'offre sont pris en compte quel que soit le réservataire qui a fait l'offre (État, 1%, CL)
- Il n'est pas nécessaire que le requérant ait été informé des conséquences de son refus ou de sa non réponse
- La notion d'environnement / sécurité n'est pas retenue
- L'éloignement du logement ou sa situation en banlieue n'est pas un motif valable de refus
- (éloignement par rapport au lieu de travail / au lieu de scolarisation des enfants / au réseau amical)
- L'état de santé ou le handicap n'est un motif valable, dès lors que ce motif avancé n'est pas prouvé (une simple attestation du médecin traitant ne suffit pas)
- Le fait que le logement ne correspond pas au souhaits mentionnés dans la DLS n'est pas un motif valable de refus (en terme de localisation ou de typologie)

<http://www.drhl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

Localisation géographique du logement proposé :**- Éloignement environnement amical n'est pas un motif valable :**

TA Montreuil 3/12/2012, RIGOLAGE (ordonnance de non liquidation d'astreintes)

- Environnement et sécurité n'est pas un motif valable :

TA Cergy 14/11/2011, AÏCHI

- Lieu de scolarisation des enfants n'est pas un motif valable :

TA Cergy 30/04/2009, YUITAEV

<http://www.drhl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

Localisation géographique du logement proposé :**- Éloignement du lieu de travail n'est pas un motif valable :**

TA Paris 9/04/2013, FOFANA Massandje

- Situation en banlieue n'est pas un motif valable :

TA Paris 14/06/2013, PULIDO CUBILLOS

<http://www.drhl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

Caractéristiques du logement :**- Typologie du logement n'est pas un motif valable :**

TA Cergy 25/10/2010, ABDHUL MUNAF

- Taille des pièces n'est pas un motif valable :

TA Paris 20/10/2011, ADJOU

<http://www.drhl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>



État de santé du requérant :

- Logement doit être adapté seulement si l'État a connaissance du handicap :

TA Paris 21/03/2013, BALOUKA

- L'état de santé du requérant doit être prouvé par des documents circonstanciés :

TA Paris 16/12/2011, KANSOLE



Le préfet a rempli son obligation dès lors que le comportement du requérant qui fait obstacle à l'exécution l'obligation de relogement ou est « à l'origine de l'interruption de la procédure de logement ».

- Dossier incomplet en vue du passage à la CAL du bailleur :

TA Cergy 15/03/2010, MDAHOMA

L'absence de réponse à une proposition :

- Le préfet est délié de son obligation de relogement en cas d'absence de réponse, dès lors que la non réponse n'est pas imputable à l'administration :

TA Paris 21/03/2013, GUERMACHE

- L'État n'est tenu qu'à envoyer la proposition à la dernière adresse dont il dispose

TA Paris 24/2/2012 AKKA



Le préfet a rempli son obligation dès lors que le comportement du requérant qui fait obstacle à l'exécution l'obligation de relogement ou est « à l'origine de l'interruption de la procédure de logement ».

- Le demandeur doit informer l'État de la composition exacte de son ménage :

TA de Cergy 4/11/201 M.DAO



Saisie dans les SI Traitement des refus Divers

[Le préfet est délié de son obligation de relogement dès lors que le motif de reconnaissance PU a disparu : \(vérifier s'il n'y a pas d'autres motifs retenus par la COMED\)](#)

- Logement sur occupé avec enfant mineur à charge :

La situation du ménage à pu évoluer pour les raisons suivantes :

Évolution dans la composition du ménage

La requérante est désignée PU en raison de la sur occupation de son logement, le couple se sépare pendant le délai de relogement réglementaire de six mois. La sur occupation n'est plus avérée avant que tout carence fautive de l'Etat ne puisse être retenue. Rejet de la requête.

TA de Paris 4 septembre 2013, Mme S...req n°1201965



<http://www.drhl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

Saisie dans les SI Traitement des refus Divers

[Le préfet est délié de son obligation de relogement dès lors que le motif de reconnaissance PU a disparu : \(vérifier s'il n'y a pas d'autres motifs retenus par la COMED\)](#)

- Logement sur occupé avec enfant mineur à charge :

La situation du ménage à pu évoluer pour les raisons suivantes :

Le ménage à été relogé dans un autre logement, du parc privé ou du parc social

Le requérant était en situation de sur occupation. Il est devenu propriétaire d'un logement adapté :

TA de Paris 25 octobre 2013, M. Z..., req n°1211328



<http://www.drhl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

Saisie dans les SI Traitement des refus Divers

[Le préfet est délié de son obligation de relogement dès lors que le motif de reconnaissance PU a disparu : \(vérifier s'il n'y a pas d'autres motifs retenus par la COMED\)](#)

- Logement sur occupé avec enfant mineur à charge :

La situation du ménage à pu évoluer pour les raisons suivantes :

Les enfants ne sont plus mineurs

La requérant avec enfant mineur à charge, est désigné PU en raison de la sur occupation de son logement. Le mineur devient majeur. La situation retenue par la COMED n'est plus caractérisée et partant l'urgence à le reloger.

TA de Paris 4 septembre 2013, Mme C...req n°1220959



<http://www.drhl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

Saisie dans les SI Traitement des refus Divers

[Le préfet est délié de son obligation de relogement dès lors que le motif de reconnaissance PU a disparu : \(vérifier s'il n'y a pas d'autres motifs retenus par la COMED\)](#)

- Logement insalubre :

La situation du ménage à pu évoluer pour les raisons suivantes :

- * Le ménage a été relogé, dans le parc privé comme dans le parc social
- * Des travaux ont été effectués dans le logement



<http://www.drhl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

Remerciements

Les auteurs de ce document tiennent à remercier les membres des comités de veille pour leurs réponses aux questionnaires et pour leurs remarques qui ont enrichi l'étude.

Crédits

► RÉDACTION

- Tiphaine Babin, Déléguée Régionale FAPIL IdF,
- Fadila Derraz, Chargée de mission FAP-Mission IdF,
- Matthieu Hoarau, Chargé de projet de la Rue au Logement - Secours Catholique,
- Jean-François Le Neen, Chargé de Mission Habitat FAP - Mission IdF,
- Violaine Pinel, Chargée de Mission Logement Fnars IdF.

► GRAPHISME

Kalao Studio

