

Saisine et instruction des recours

Meryem DEFFAIRI

Doctorante à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Nathalie WOLFF

Docteur de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

On pouvait très récemment lire dans la presse à propos du RSA que les personnes éligibles à ces aides sociales ne semblaient pas chercher à en bénéficier. S'agissant du DALO, le bilan semble tout autre. En effet, même si le dispositif DALO n'est censé être qu'un « dernier recours » pour les administrés, le nombre croissant de demandes auxquelles ont dû faire face les commissions de médiation franciliennes ont fait de la saisine et de l'instruction des étapes clés au sein d'une procédure pouvant aboutir à l'attribution d'un logement.

La première de ces étapes est la saisine qui peut être définie comme l'action de porter devant un organe une question sur laquelle celui-ci est appelé à statuer¹. Lorsque le dossier est recevable, s'ouvre alors une seconde phase : l'instruction. Le terme d'instruction, traditionnellement utilisé en matière de contentieux renvoie, en principe, à la phase du procès destinée à instruire le juge de l'affaire dont il est saisi, phase qui expire lorsque l'affaire est en état d'être jugée². Sera ici retenue une conception plus large de l'instruction que l'on peut définir comme la phase d'un recours qui permet à l'autorité compétente de se prononcer sur l'éligibilité de la demande, d'examiner les pièces produites, de comprendre le dossier et de se « mettre en état » de statuer sur le recours. Instruire, du latin *instructio*, *instruere*, signifie élever, disposer, bâtir. Les instructeurs, de par l'étendue de leurs missions, sont en

¹ G. CORNU, Vocabulaire juridique, PUF, 8^e édition, p. 842.

² G. CORNU, *op. cit.*, p. 500.

effet les bâtisseurs du dossier DALO.

L'article R441-14 du Code de la Construction et de l'habitation fixe les lignes directrices concernant la saisine des commissions de médiation DALO et l'instruction des dossiers. Ces règles sont complétées par le règlement intérieur et, dans certains cas, par la « doctrine » de chaque commission de médiation DALO.

De par les caractéristiques particulières du public concerné par le dispositif DALO, les modalités d'information, d'assistance et les règles entourant la saisine des commissions de médiation DALO vont jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre rapide et effective du recours amiable institué par la loi du 5 mars 2007.

L'instruction des dossiers déposés par les administrés mal logés dans le cadre du DALO occupe également une place centrale, en tant que préalable nécessaire à la prise de décision par les commissions de médiation, auxquelles les textes imposent des délais précis de traitement des dossiers.

Il incombe ainsi aux instructeurs, dont le statut peut varier d'un département à l'autre, de présélectionner les dossiers, d'analyser les pièces déposées par les pétitionnaires, de faire, le cas échéant, des demandes de pièces supplémentaires, de se mettre en relation avec des services extérieurs, de hiérarchiser les demandes, enfin de préparer les ordres du jour présentés en séance devant la commission, et même dans certains cas de présenter et commenter les dossiers au cours d'une pré-commission (Seine-Saint-Denis).

En pratique, les instructeurs sont également à l'origine de nombreuses améliorations dans la mise en œuvre du dispositif DALO en Ile-de-France, à travers l'utilisation qu'ils font de la marge de manœuvre que leur laissent les textes légaux et réglementaires pour instruire les dossiers mais aussi par le biais de l'élaboration et/ou l'application de « règles de doctrine » relatives à l'instruction des dossiers.

On le pressent donc, la saisine et l'instruction constituent des « étapes-témoins » de l'évolution de la mise en œuvre de la loi DALO en Ile-de-France. Leur étude permet de mettre en relief, d'une part, une dynamique spatiale, le dispositif DALO étant l'objet d'une application variable selon les départements, mais également d'un mouvement d' « interdépartementalisation », et d'autre part, une dynamique

temporelle, reflet des hésitations et des adaptations nécessaires depuis le 5 mars 2007 pour assurer la mise en œuvre effective de la loi DALO.

« Un droit au logement variablement opposable »³, une question toujours d'actualité. Dans quelle mesure les modalités de saisine appliquées en Ile-de-France ont-elle permis de garantir un accès égal au dispositif DALO aux pétitionnaires mal logés ? Comment expliquer les divergences existantes en matière de saisine et d'instruction, du statut des instructeurs à la hiérarchisation des dossiers en passant par les modalités de recueil de pièces complémentaires? Les évolutions notables en matière de saisine et d'instruction vont-elles dans le sens d'une plus grande effectivité du dispositif DALO, voire d'une mise en œuvre plus uniforme, si tant est que cette uniformité soit d'ailleurs souhaitable ? Comment parvenir à une saisine et une instruction efficaces pour préparer au mieux les décisions de la commission ?

La saisine et l'instruction se présentent comme deux phases du processus révélatrices de la difficile uniformité de la mise en œuvre de la loi DALO en Ile-de-France (I). Cette difficile harmonisation n'a pas freiné le mouvement d'amélioration des modalités de la saisine et de l'instruction, leur plus grande efficacité ayant un impact fondamental sur les décisions adoptées ensuite par la commission (II).

I- LA SAISINE ET L'INSTRUCTION : LA DIFFICILE UNIFORMITE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DALO EN ILE-DE-FRANCE

L'accès inégal des demandeurs franciliens au dispositif DALO **(A)** et la diversité des services instructeurs **(B)** sont les principales manifestations de la difficile uniformité dans la mise en œuvre de la loi DALO en Ile-de-France.

A- L'accès inégal des demandeurs franciliens au dispositif DALO

L'accès des demandeurs au dispositif DALO constitue la condition première d'une bonne mise en œuvre de ce dispositif. L'un des indicateurs de cet accès est fourni par le taux d'irrecevabilité des dossiers. L'état des lieux dans les trois départements franciliens étudiés est le suivant : en Seine-Saint-Denis, près de 30% des dossiers sont déclarés irrecevables, 29% en Seine-et-Marne et environ 20% à

³ J.-Ph. BROUANT, « Un droit au logement variablement opposable », *AJDA*, 2008, p. 506.

Paris.

1- De la compréhension du dispositif et de l'information inégales des requérants franciliens

- ⇒ La saisine est tout d'abord révélatrice d'un état du droit qui ne coïncide pas toujours avec l'idée du droit que se font les administrés

Deux explications peuvent être avancées :

La première est relative à la capacité de certains demandeurs à remplir convenablement ce type de dossier. Les demandeurs sont dans une très large majorité suivis par un travailleur social. Mais les services sociaux ne procèdent pas à l'assistance des demandeurs. Ces derniers doivent alors recourir à des associations, si bien que l'accompagnement des demandeurs varie en fonction du dynamisme des associations. En Seine-St-Denis, l'association France Terre d'Asile est le seul organisme bénéficiant d'un agrément. A Paris, et en Seine-et-Marne, il existe également plusieurs associations de défense des personnes en situation d'exclusion. Mais, les associations ne s'assurent pas toujours en amont des besoins des familles. Le rapport d'activité 2009 de la Seine-et-Marne indique que « *certaines services sociaux ou associations d'aide au logement fournissent la liasse des documents telle qu'elle peut être imprimée via le site internet des préfectures sans s'assurer en amont des besoins de la famille (...), en conséquence, il a été constaté que plus de 50% des recours hébergements déclarés prioritaires étaient refusés par les requérants car ils ne correspondaient pas à leurs attentes* ».

Le second élément pouvant être pris en considération est la part d'incompréhension rencontrée par les demandeurs à l'égard de l'objet même du DALO. Dans les trois départements, on observe que ceux-ci éprouvent parfois des difficultés à comprendre que le DALO est une voie de recours ne pouvant pas constituer la première démarche pour obtenir un logement social ou un hébergement. Dans un certain nombre de cas, la demande est considérée irrecevable parce qu'aucune démarche préalable n'a été effectuée. D'où l'importance du rôle des mairies qui ne jouent pas toujours le jeu. En effet, celles-ci ne doivent pas délivrer un formulaire de saisine de la commission en même temps que le récépissé d'une demande de logement. En Seine-et-Marne par exemple, ce problème a été soulevé au cours d'une séance de la commission où il a été décidé d'adresser un courrier à une mairie qui délivrait ce formulaire en même temps que le récépissé de la demande de logement entretenant la confusion sur l'objet du DALO, et par là-même l'irrecevabilité de la demande.

- ⇒ La saisine est révélatrice des obstacles relatifs à la bonne information des administrés.

L'accès à l'information peut se présenter pour les demandeurs DALO, comme un premier obstacle. Les formulaires peuvent être retirés auprès des différentes administrations compétentes en la matière ou téléchargés sur le site Internet de la Préfecture ou du Ministère. Pour illustrer les problèmes que peut poser l'accès à l'information, la Commission de Seine-et-Marne fait état de la réticence de certaines mairies à délivrer les formulaires et des mesures prises pour remédier à cette situation. A Paris, le préfet a mis en place un mécanisme d'information à l'attention des bénéficiaires potentiels, des associations d'aide aux mal-logés et des organismes locaux chargés de la politique du logement. Cette information se fait par le biais des sites Internet précités. Un accueil des requérants a également été mis en place. Des agents reçoivent physiquement les demandeurs au bureau de la préfecture. Ils leur délivrent les formulaires, répondent éventuellement à leurs questions et réceptionnent ensuite leur demande contre une attestation de dépôt du formulaire qui ne se confond pas avec l'accusé réception.

En revanche, aucun guichet n'a été mis en place en Seine-et-Marne. En Seine-St-Denis non plus, le pôle DALO n'assure pas l'accueil physique ou téléphonique du public, seule l'ADIL 93 reçoit physiquement les demandeurs. On peut dès lors s'interroger sur le respect des dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

L'ensemble de ces éléments a des implications majeures sur la notion de « dossier exploitable » et la délivrance de l'accusé de réception.

2- Aux effets contrastés de la saisine de la commission de médiation selon les départements

⇒ Des appréciations initialement divergentes sur la notion de dossier exploitable

La notion de dossier inexploitable désigne un recours qui ne peut être traité et qui est retourné au demandeur. « *Un recours inexploitable peut être assimilé à un cas d'irrecevabilité* ». Telle est la formule que l'on trouve par exemple dans le document de consolidation établi par la Seine-Saint-Denis. Lors de l'instruction du dossier par l'ADIL en Seine-St-Denis, s'il apparaît qu'une information est manquante et permettrait l'acceptation du dossier comme prioritaire et urgent, l'ADIL réclame cette pièce avant le passage en pré-commission. La CAF en Seine-et-Marne procède également à la réclamation de pièces manquantes. Il en est de même à Paris où le secrétariat de la Commission n'hésite pas non plus à demander des pièces manquantes ou complémentaires, ni à solliciter des pièces facultatives nécessaires à l'étude précise de la situation du pétitionnaire. Cette demande s'effectue par courrier, les courriers dits L2 pour les demandes de pièces obligatoires et L3 pour les demandes de pièces

facultatives. En 2009, on compte à Paris, plus de 2000 courriers L2 et plus de 600 courriers L3.

S'il existe un véritable suivi de la situation de chaque demandeur, s'est posée la question de savoir quelles étaient les pièces exigibles pour qu'un dossier soit considéré comme « exploitable ». Ainsi, aux débuts du dispositif DALO, les commissions de médiation ont adopté des positions divergentes selon les départements en raison du manque de clarté du formulaire général. En effet, la notice explicative qui accompagnait le formulaire donnait des exemples de pièces pouvant être produites sans préciser si ces pièces étaient obligatoires ou non. Ceci explique qu'une marge d'appréciation très large était laissée aux autorités chargées d'examiner la demande.

⇒ Les conséquences de cette première appréciation sur la délivrance de l'AR et l'examen en commission sont fondamentales

Lorsque le dossier est jugé exploitable, un accusé de réception est alors délivré, selon les départements par la CAF, l'ADIL ou le secrétariat de la commission. Il est alors de droit et fait courir les délais prévus par les textes. Le délai moyen de délivrance de l'AR varie selon les commissions de 1 mois et demi à 4 mois environ.

En revanche, aucun accusé de réception n'est délivré pour les dossiers inexploitables. Le récépissé n'est délivré qu'une fois le dossier réputé complet. Comme nous l'avons vu, les dossiers inexploitables n'arrivent en principe pas en commission sauf en Seine-et-Marne où une particularité mérite d'être signalée : les dossiers incomplets sont néanmoins présentés en commission qui les déclarera non-conformes. Deux cas de figure s'offrent alors : soit, les dossiers qui ont été ultérieurement complétés sont examinés, soit ils sont classés sans suite.

B- La diversité des services instructeurs et de leurs missions

Cette diversité se traduit tant au niveau des statuts des services instructeurs dans les départements témoins (1) qu'à travers les missions qui leur incombent (2).

1- Des statuts multiples

Les divergences existantes en matière d'instruction en Ile-de-France sont flagrantes puisque les trois commissions de médiation DALO des départements de Paris, de Seine-Saint-Denis et de Seine-et-

Marne ont choisi trois services instructeurs différents de composition variable.

A Paris, c'est le secrétariat de la commission de médiation qui est compétent pour instruire les dossiers. En Seine Saint-Denis, cette mission a été externalisée à un organisme extérieur conventionné et confiée à l'association départementale d'information sur le logement, l'ADIL de Seine-Saint-Denis. Ainsi, le statut de l'ADIL du 93 est celui d'une association de droit privé agréée qui regroupe dans son organe délibérant plusieurs « acteurs » du logement au niveau départemental. Leur mission traditionnelle consiste à informer les administrés sur leurs droits et obligations en matière de logement. Enfin, en Seine-et-Marne, le travail de réception et d'instruction des dossiers a également été externalisé pour être confié à la Caisse d'allocations familiales de Seine-et-Marne (CAF). Le rôle ainsi dévolu à la CAF constitue à ce jour un cas unique en Ile-de-France.

La diversité relative au statut des services instructeurs pose de toute évidence la question de l'égalité entre les requérants quant au traitement de leurs dossiers et celle de l'étendue des conséquences du choix du service instructeur. Les différentes solutions retenues présentent des avantages et des inconvénients.

La CAF semble avoir un accès beaucoup plus rapide aux informations propres aux pétitionnaires dont la plupart sont également bénéficiaires d'allocations familiales. Elle ne dispose cependant pas toujours des moyens nécessaires pour gérer des « stocks » de plus en plus importants, caractéristiques de la mise en œuvre de la loi DALO en Ile de France. Ainsi, en Seine-et-Marne, la mission d'instruction devrait être confiée à l'ADIL à partir du 1^{er} juillet 2010.

L'ADIL présente quant à elle l'avantage d'être composée d'instructeurs très qualifiés en matière de logement et de formation juridique. Cette formule permet également aux requérants de bénéficier d'un accueil physique, d'un accompagnement dans la constitution de leurs dossiers et de se tourner vers d'autres solutions de logement parfois plus adaptées. L'ADIL dispose toutefois d'un accès restreint aux informations concernant les pétitionnaires. En outre, la mission d'instruction des dossiers DALO qui lui incombe doit être strictement distinguée de ses missions traditionnelles d'assistance des usagers.

A Paris l'instruction des dossiers en interne présente un avantage incontestable en termes de rapidité, de circulation des dossiers et d'échange entre les membres de la commission. Toutefois, dans la mesure où l'instruction n'a pas été externalisée, l'impartialité des instructeurs se devait d'être garantie, en limitant leurs interventions pendant la séance de délibération de la commission.

Cette diversité en Ile-de-France ne doit cependant pas nécessairement être envisagée comme un frein à la mise en œuvre effective de la loi DALO mais peut, au contraire, permettre aux commissions de s'adapter aux moyens et à la situation démographique de chaque département. Comme nous l'avons signalé, cette diversité a également des répercussions sur les missions effectivement confiées aux instructeurs.

2- Des modalités d'instruction variables

Les textes et la pratique attribuent les différentes missions d'instruction aux services instructeurs et/ou aux secrétariats de commissions selon des modalités variables.

A Paris, les membres du Secrétariat sont en charge de l'envoi des courriers d'accusé réception des dossiers. Les instructeurs, de leur côté, examinent les dossiers en se fondant principalement sur les documents produits par les requérants. Les instructeurs se chargent fréquemment d'obtenir des informations supplémentaires auprès des requérants ou auprès de services et organismes extérieurs sociaux. Par la suite, il leur incombe de résumer les dossiers et de les hiérarchiser. Les instructeurs préparent l'ordre du jour de la séance et le transmettent aux divers membres de la commission. Un instructeur est toujours présent pendant la séance pour prendre des notes ou donner des détails sur les dossiers mais il n'intervient à aucun moment sur la décision prise ou sur le déroulement de la commission.

En Seine-Saint-Denis, c'est le service instructeur, l'ADIL, qui réceptionne les dossiers, et non, comme à Paris, le secrétariat de la commission. La délivrance de l'accusé réception aux requérants est également assurée par l'ADIL, après enregistrement du dossier dans le logiciel DALORIF. En application du règlement intérieur, l'ADIL doit être habilitée par la commission de médiation pour solliciter des « constatations sur place » ou des analyses sociales. Elle est également en charge de recueillir les informations auprès des bailleurs ou organismes sociaux auprès de la commission. Enfin, l'ADIL établit les fiches récapitulatives et le document dit « de consolidation » mais n'établit pas l'ordre du jour qui est fixé par la cellule DALO, à la différence de Paris. L'ADIL est présente en commission afin de présenter son rapport et les pièces problématiques, système qui semble assez proche de celui retenu à Paris.

En Seine-et-Marne, l'accusé réception est délivré par le secrétariat de la commission. A la différence des situations existantes dans les autres départements, la CAF instruit les dossiers en se référant aux

informations dont elle dispose en interne. Elle bénéficie en outre de délégations de la commission pour faire des constatations ou analyses ou pour demander des pièces complémentaires aux intéressés, ces démarches paraissant plus faciles que pour l'ADIL en Seine-Saint-Denis. La CAF hiérarchise les dossiers selon un guide d'instruction propre et établit les fiches récapitulatives projetées sur écran en séance.

Ici encore, si de nombreuses divergences notoires dans l'examen des missions attribuées aux services instructeurs permettent de conclure à une difficile mise en œuvre uniforme de la loi DALO en Ile-de-France, tous les services instructeurs, assumant leurs différences, réalisent pleinement leurs missions en préparant des dossiers à même d'être examinés par la commission.

On peut s'interroger sur le point de savoir si la réalisation des objectifs de la loi dépend de l'uniformisation des modalités d'instruction ou de l'identification des points faibles de leur fonctionnement respectifs tout en préservant leur faculté d'adaptation aux spécificités des situations locales et démographiques.

Malgré le constat de la difficile mise en œuvre uniforme de la loi DALO en Ile-de-France, les étapes de saisine et d'instruction ont été à l'origine d'évolutions remarquables du dispositif DALO.

II- LA SAISINE ET L'INSTRUCTION : LES ADAPTATIONS NECESSAIRES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DALO EN ILE-DE- FRANCE

Ces adaptations se traduisent tout d'abord par une meilleure circulation de l'information (A) et par la mise en place progressive de procédés d'instruction des dossiers élaborés en vue de l'adoption de décisions éclairées par les commissions de médiation (B).

A- La meilleure circulation de l'information

La meilleure circulation de l'information est perceptible à l'égard des administrés (1). Elle concerne également les rapports des services instructeurs avec les autres administrations (2).

1- La meilleure circulation de l'information à l'égard des administrés

L'information et l'accompagnement des demandeurs ont été améliorés dans les différents départements. A titre d'exemple, le pôle DALO de la Seine-Saint-Denis s'est fixé comme objectif pour 2010 de recevoir le public. Sur l'ensemble du territoire, on doit également mentionner la limitation par la loi MOLLE du 25 mars 2009 de la saisine d'une seule commission à la fois, élément important en Ile-de-France où le nombre de recours déposés est sans comparaison avec le reste du territoire national.

Enfin, et surtout, on doit saluer l'entrée en vigueur depuis la mi-novembre 2009 du nouveau formulaire de saisine. Les critiques relatives au manque de lisibilité s'agissant des pièces exigibles semblent avoir été prises en compte puisque le nouveau formulaire fixe très explicitement la liste des pièces justificatives qui doivent obligatoirement être jointes. Des pièces spécifiques peuvent être exigées selon le critère invoqué par le requérant. La marge de manœuvre des autorités administratives dans l'appréciation de la notion de dossier exploitable, étendue aux débuts de l'application du DALO, tend donc à se restreindre.

Bien qu'une part encore non négligeable des dossiers doit être retournée au demandeur pour complément d'information, l'impact du nouveau formulaire semble très positif. De l'avis des trois préfectures interrogées, les dossiers sont manifestement plus complets et plus lisibles, facilitant ainsi le traitement de l'instruction. Par ailleurs, et outre la question des pièces exigibles, le formulaire a gagné en clarté en ce qui concerne la distinction entre certaines rubriques et certains termes. En particulier, les confusions auparavant fréquentes, entre les demandes de logement et les demandes d'hébergement, devraient être plus facilement évitées.

Autant de facteurs d'amélioration qui donnent à penser que le nombre de dossiers inexploitables devrait diminuer.

2- L'échange d'informations comme garantie d'une instruction solide des dossiers

La mise en place d'échanges avec les autres commissions ou avec des services extérieurs aux commissions de médiation a largement servi l'amélioration du travail d'instruction.

Les commissions de médiation franciliennes ont tout d'abord mis en place des réunions dites réunions d'harmonisation, organisées régulièrement sous la direction de la DREIDF pour lisser le mode de fonctionnement des différentes commissions et ainsi assurer aux requérants franciliens un traitement égal de leurs demandes. En effet, ces rencontres ont donné lieu à des échanges sur les difficultés

susceptibles d'être rencontrées dans le travail d'instruction. Ces réunions se faisaient, en outre, en présence d'autres institutions, comme les ADIL ou les services de la préfecture. Le logiciel DALORIF a également été créé à la demande et en concertation avec les instructeurs pour renforcer les échanges entre ces derniers en Ile-de-France.

Aussi les différents services d'instruction peuvent prendre contact avec des services extérieurs à la commission de médiation pour demander des compléments d'informations. En Seine-et-Marne, par exemple, la CAF établit à l'échelon local des relations avec les Maisons de solidarité afin d'obtenir des bilans sociaux sur les demandeurs en situation de précarité. La CAF peut également appeler les bailleurs sociaux, les associations, le référent social, les municipalités ou la DDASS afin d'obtenir plus de renseignements sur un requérant.

A Paris, les instructeurs internes sont en relation directe avec la CAF, impliquée dans la chaîne de traitement des dossiers, mais également avec la Préfecture de police, les services techniques d'habitat de la Ville, le DDASS, et les Associations. Comme dans les autres départements, les instructeurs peuvent interroger les bailleurs et services sociaux ou les associations pour instruire un dossier. Les bailleurs sociaux sont, en principe, directement consultés lorsque le requérant est déjà en logement social.

Ce mouvement s'inscrit dans une dynamique spatiale plus importante d'interdépartementalisation du traitement des dossiers. En effet, les instructeurs peuvent désormais étudier la pertinence de proposer le relogement d'un requérant dans un autre département francilien, proposition qui peut être reprise sous la forme d'observation par la commission au moment de sa décision.

B- L'amélioration des procédés d'instruction

Ces évolutions se sont traduites d'une part, par l'utilisation par les instructeurs de la marge de manœuvre que leurs laissent les textes applicables en la matière et l'élaboration de méthodes garantissant une instruction solide des dossiers (1) et, d'autre part, par la mise en place ou l'application d'une « doctrine » dans chaque commission de médiation (2).

1- La mise en place de procédés d'instruction : la hiérarchisation des dossiers et les fiches récapitulatives

Tout d'abord, les instructeurs jouent un rôle essentiel grâce à leur travail de préparation et de hiérarchisation des dossiers, préalable nécessaire à la prise de décision par les commissions de médiation. Ce travail fourni est un gage de rapidité et de respect des délais imposés par les textes, permettant aux commissions de faire face à un nombre très élevé de demandes.

Dans les trois départements étudiés, les instructeurs « pré-mâchent » le travail de la commission en établissant des listes, des modes de présentation permettant de hiérarchiser les dossiers selon des critères différents.

Ainsi dans le département de Paris, où la commission de médiation DALO reçoit environ 25% des recours déposés dans toute la France, les instructeurs préparent un ordre du jour, présenté sous la forme d'un fichier excel comprenant les informations essentielles relatives aux requérants, classées sous forme de liste avec propositions de décisions positives et négatives (présomptions) selon le type de recours. Il est important de relever que ces listes, qui permettent à la commission de respecter les délais, ne sont en aucun cas des pré-décisions puisque tout dossier problématique peut être discuté en séance et que les instructeurs veillent à ce que les « dossiers papiers » soient tous apportés dans la salle de réunion et puissent le cas échéant, être consultés par le Président ou par un autre membre de la commission.

De manière semblable, en Seine-et-Marne, la CAF classe les dossiers selon un guide d'instruction qui répartit les demandeurs en six catégories et distingue les types de recours. A titre d'exemple, elle distingue les recours logement manifestement prioritaires et recours logement à soumettre, pour lesquels la commission doit trancher.

En Seine-St-Denis, on ne retrouve pas la même hiérarchisation des dossiers. On note en revanche une spécificité : une pré-commission est organisée au cours de laquelle les dossiers de demandes sont commentés par un instructeur.

Le travail de rédaction des fiches récapitulatives simplifie également la tâche de la commission dans la lecture des critères prévus par les textes pour être éligibles au DALO, notamment dans les cas fréquents où les requérants invoquent plusieurs critères à la fois.

En effet, les services instructeurs des trois départements étudiés préparent des fiches récapitulatives,

résumant la situation des demandeurs en listant les éléments importants de chaque dossier, par exemple : nom du requérant, revenus du ménage, nombre de personnes à charge, demande préalable de logement social, etc. Toutefois, d'autres éléments qui pourraient paraître déterminants pour l'éligibilité du dossier, tel le regroupement familial, ne figurent pas dans les fiches récapitulatives.

En Seine-et-Marne comme à Paris, les instructeurs choisissent le motif le plus pertinent parmi tous les motifs invoqués par le requérant pour être reconnu éligible au DALO, même si les motifs non retenus peuvent être mentionnés dans la fiche récapitulative propre au requérant.

Enfin, les instructeurs ont étoffé au fil du temps la préparation des dossiers, en appliquant strictement les nouveaux textes légaux et réglementaires adoptés en matière de DALO. A titre d'exemple, les instructeurs jouent un rôle actif dans l'obtention et la production d'un rapport en matière d'indécence et d'insalubrité, rapport exigé depuis l'adoption de la loi du 25 mars 2009, dite loi MOLLE Aussi, les instructeurs des trois départements participent activement à rendre effective l'obligation introduite par la loi MOLLE de ne saisir qu'une commission à la fois, en enregistrant les requêtes dans le logiciel DALORIF mis en place au cours de l'année 2009. Ces différents éléments sont repris dans les fiches récapitulatives et dans les listes de hiérarchisation des dossiers.

2- L'élaboration et l'application d'une « doctrine » dans chaque commission

Les instructeurs préparent également l'élaboration de règles tendant à faciliter le traitement des dossiers. Ils sont à l'origine d'une certaine « doctrine » des commissions de médiation ou de la production de procédures, de guides et de référentiels.

A titre d'exemple, il existe à Paris des procédures à suivre pour établir les fiches récapitulatives, procédures qui peuvent être étoffés au fil du temps. En Seine-et-Marne certains procès-verbaux de la Commission font état de « questions de jurisprudence », relatives aux questionnements et prises de position de la commission, documents qui peuvent également servir à améliorer le travail d'instruction. En Seine-Saint-Denis, la Commission établit également un « référentiel », dit « document de consolidation des décisions », contenant des définitions générales et des indications à suivre dans l'analyse de la situation personnelle des requérants tandis qu'à Paris, l'élaboration de cette doctrine se fait par le biais de « réunions plénières ».

A partir de ces différents éléments, le bon déroulement de l'instruction en matière de DALO apparaît comme le préalable nécessaire, voire le signe d'une mise en œuvre effective du dispositif mis en place par la loi du 5 mars 2007. En effet, les instructeurs sont finalement les personnes qui connaissent le mieux les profils des demandeurs DALO, ils influencent les décisions de la commission et participent à la définition de notions nouvelles.