

N° 174

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 janvier 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi instituant le **droit opposable au logement** et portant **diverses mesures en faveur de la cohésion sociale** (Urgence déclarée),*

Par M. Dominique BRAYE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mme Sandrine Hurel, M. Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, André Vézinhét, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Sénat : 170, 175 (2006-2007)

Logement et habitat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UNE MOBILISATION SANS PRÉCÉDENT DE MOYENS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	7
A. PANORAMA DES TEXTES ADOPTÉS AU COURS DE LA LÉGISLATURE	7
1. <i>Un effort recentré sur la production de logements</i>	7
2. <i>Une multiplication des outils à la disposition des acteurs de la politique du logement</i>	8
B. DES RÉSULTATS AU RENDEZ-VOUS	9
1. <i>Un effort de construction sans précédent depuis 2004</i>	10
2. <i>Une prolongation nécessaire de cette dynamique</i>	10
C. VERS UN DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	11
II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	14
A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI	14
B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	15
EXAMEN DES ARTICLES	19
• CHAPITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES À LA GARANTIE DU DROIT AU LOGEMENT	19
• <i>Article 1^{er}</i> Reconnaissance du droit au logement opposable garanti par l'Etat	19
• <i>Article 2</i> (Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation) Ouverture d'une voie de recours amiable	22
• <i>Article 3</i> (Article L. 441-2-3-1 [<i>nouveau</i>] du code de la construction et de l'habitation et chapitre VIII [<i>nouveau</i>] du titre VII du livre VII du code de justice administrative) Ouverture d'une voie de recours contentieux	32
• <i>Article 4</i> (Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) Substitution à l'Etat du délégataire du contingent préfectoral dans les obligations de logement ou de relogement	40
• <i>Article 5</i> Mise en conformité avant le 1^{er} décembre 2008 des conventions de délégation du contingent préfectoral en vigueur	41
• <i>Article additionnel après l'article 5</i> Création d'un comité de suivi de la mise en œuvre du droit opposable au logement	41
• CHAPITRE II DISPOSITIONS EN FAVEUR DE LA COHÉSION SOCIALE	42
• <i>Article additionnel avant l'article 6</i> (Article 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005) Augmentation des objectifs de construction locative sociale prévus par le plan de cohésion sociale	42
• <i>Article additionnel avant l'article 6</i> (Article 1388 <i>bis</i> du code général des impôts) Prolongation de l'avantage fiscal dont bénéficient les logements sociaux situés en zone urbaine sensible	43
• <i>Article additionnel avant l'article 6</i> (Article 31 du code général des impôts) Avantage fiscal pour les organismes sous-louant à des personnes modestes	44

- *Article additionnel avant l'article 6* (Article 20-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989)
Contrôle de la décence des logements par les commissions départementales de conciliation et par les juridictions judiciaires..... 45
- *Article additionnel avant l'article 6* (Article L. 633-4 du code de la construction et de l'habitation) **Report de la date de mise en place des conseils de concertation dans les logements-foyers**..... 46
- *Article additionnel avant l'article 6* (Article L. 313-26-1 [*nouveau*] du code de la construction et de l'habitation) **Portage foncier pour les opérations d'accession sociale à la propriété** 47
- *Article 6* **Création d'un « bouclier social » pour les travailleurs indépendants relevant des régimes de la microentreprise**..... 48

ANNEXE I AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION..... 57

ANNEXE II LISTE DES PERSONNNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS..... 67

Mesdames, Messieurs,

Conformément aux annonces faites par le Président de la République lors de ses vœux aux Français le 31 décembre 2006, le Sénat est saisi en urgence, avant la fin de la session parlementaire, d'un projet de loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Ce projet, dont l'adoption constituerait une novation juridique majeure dans notre droit, fait notamment suite à la mobilisation du mouvement associatif, à l'initiative des *Enfants de Don Quichotte*, avec l'installation de tentes sur les bords du canal Saint-Martin à Paris et dans d'autres villes de province pour héberger les sans-abris, à l'instar des opérations de même nature qu'avaient menées *Médecins du monde* l'an dernier.

Au delà de la sympathie suscitée dans l'opinion publique par cette mobilisation -dont votre commission pour avis ne conteste ni les bonnes intentions ni les motivations, qu'elle juge légitimes- qui a indéniablement contribué à sensibiliser les pouvoirs publics à cette question, l'idée de rendre le droit au logement opposable est une revendication ancienne d'associations œuvrant en faveur du logement des plus démunis depuis des décennies. Elle a ainsi donné lieu à de nombreux rapports élaborés par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, le plus récent ayant été remis au Premier ministre le 3 janvier dernier.

Ces travaux, de grande qualité, ont toujours souligné que la reconnaissance du droit au logement opposable ne pouvait résulter que d'une construction progressive, supposant la mise en place d'une stratégie globale en matière de politique du logement.

Votre commission pour avis considère qu'une telle idée n'est pas dénuée de légitimité car elle vise à rendre, pour tous nos concitoyens, le droit au logement effectif. La France, qui est l'un des pays les plus développés du monde, a le devoir d'apporter une réponse à la détresse exprimée par les trois millions de ménages mal-logés et les 80.000 sans abris. Ces faits les plus palpables de la grave crise du logement que connaît notre pays, sur lesquelles votre commission pour avis s'est exprimée à de nombreuses reprises, ont conduit le Gouvernement et le législateur, au cours des cinq dernières années, à consacrer pas moins de quatre textes législatifs à ce problème. Tous ont eu pour objet de mobiliser des ressources foncières en faveur de la réalisation de logements accessibles à tous et d'instiller dans notre pays une dynamique en faveur de la construction.

Malgré ces efforts substantiels, qui ont eu pour conséquence directe de relancer la production de logements et de la porter à des niveaux historiques, notamment celle des logements locatifs sociaux, notre pays est toujours confronté à une grave pénurie de l'offre, en particulier dans les grandes agglomérations, qui pousse le niveau des loyers et les prix de l'immobilier à la hausse.

Le projet de loi qui est soumis à votre approbation, trois semaines avant la suspension des travaux parlementaires, vient redonner un nouvel élan à cette dynamique législative. En effet, la mise en œuvre du droit au logement dans les conditions proposées par ce texte, qui n'est que la première étape d'un long processus, nécessitera obligatoirement d'autres modifications législatives à brève échéance. Surtout, la reconnaissance de ce droit ne saurait constituer, à elle seule, une solution miracle pour relever la totalité des défis auxquels notre société est confrontée dans le domaine du logement. Sa garantie par l'Etat n'est qu'un outil, parmi tant d'autres, pour rendre le droit au logement véritablement effectif.

Dans un contexte de pénurie de logements, l'objectif de permettre à tous de disposer d'un logement durable dans les plus brefs délais, tout légitime qu'il soit, suppose avant tout de poursuivre ou d'intensifier cet effort de construction afin de combler les retards accumulés au cours des années passées. Sans ce corollaire indispensable, la reconnaissance d'un droit au logement opposable permettant aux citoyens, par l'intermédiaire de voies de recours amiable et contentieux, d'obtenir un logement de la puissance publique restera lettre morte et ne pourra que contribuer à déplacer les files d'attente des personnes sans logis ou mal-logées des organismes d'habitations à loyer modéré vers les tribunaux, sans pour autant qu'une solution à long terme puisse leur être proposée.

Dans ces conditions, votre commission pour avis forme des vœux pour que le texte résultant des délibérations du Parlement retienne une solution réaliste, pragmatique et efficace, qui soit à la hauteur des espérances qu'il est de nature à susciter au sein de la population.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Votre commission pour avis souhaite tout d'abord souligner que le Gouvernement a, depuis cinq ans, mobilisé des moyens sans précédent pour apporter des solutions à la grave crise du logement auquel est confronté notre pays, qui ont eu des effets positifs indéniables. Dans un second temps, elle vous présentera les principales caractéristiques du droit au logement opposable proposé par le projet de loi. Enfin, elle exposera brièvement l'économie générale du projet de loi ainsi que les amendements qu'elle vous soumet.

I. UNE MOBILISATION SANS PRÉCÉDENT DE MOYENS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

A. PANORAMA DES TEXTES ADOPTÉS AU COURS DE LA LÉGISLATURE

1. Un effort recentré sur la production de logements

Le Gouvernement s'est, dès le début de la législature, penché sur la question du logement afin de porter dans le pays une nouvelle dynamique en faveur du développement de l'offre.

Dès la fin de l'année 2002, le Parlement a été saisi d'un projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction, rebaptisé par la suite « loi urbanisme et habitat »¹. Ce texte a notamment permis d'assouplir un certain nombre de règles urbanistiques, qui avaient institué des freins à la construction, afin de mobiliser des ressources foncières pour la construction de logements. De même, cette loi a créé un nouveau dispositif d'amortissement fiscal pour favoriser les investissements locatifs qui, même s'il a pu engendrer par la suite des effets pervers, s'est traduit par une relance vigoureuse de la construction de logements locatifs privés.

Puis, afin d'apporter une réponse au problème des quartiers en difficulté et de relancer la politique de rénovation urbaine, le Parlement a adopté la loi du 1^{er} août 2003² créant notamment une *Agence nationale pour la rénovation urbaine* (ANRU). Cette agence a été dotée de moyens financiers sans précédent afin d'investir massivement dans ces quartiers en difficulté en vue de financer des opérations de requalification urbaine. Le programme national de rénovation urbaine, arrêté à cette occasion, a prévu la démolition-reconstruction de 200.000 logements sociaux ainsi que la réhabilitation de 200.000 autres logements sociaux.

¹ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

² Loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Puis, à la fin de l'année 2004, le Gouvernement a mis en œuvre le plan de cohésion sociale, qui a donné lieu au vote d'une loi de programmation¹ afin de relancer l'effort de construction de logements. Un objectif très ambitieux de réalisation de 500.000 logements locatifs sociaux, accompagné des moyens budgétaires adéquats, a été inscrit dans cette loi. Parallèlement, des objectifs, tout aussi ambitieux, ont été définis pour développer une offre locative privée à loyers maîtrisés ou conventionnés, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) se voyant assigner la mission de contribuer à la production de 200.000 logements privés conventionnés en cinq ans et à la remise sur le marché de 50.000 logements vacants.

2. Une multiplication des outils à la disposition des acteurs de la politique du logement

Aux côtés de cette mobilisation de moyens financiers, le rôle des collectivités territoriales a été renforcé dans le domaine de la conduite des politiques de l'habitat avec la loi relative aux libertés et responsabilités locales². Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) et les départements peuvent désormais devenir délégataires de la gestion des aides à la construction et à la réhabilitation. Les fonds de solidarité logement (FSL) ont, quant à eux, été décentralisés au niveau des départements, les EPCI délégataires des aides à la pierre pouvant cependant demander, de droit, la création d'une section intercommunale du FSL. Enfin, les communes et EPCI peuvent se voir déléguer la gestion du contingent préfectoral de logements sociaux.

Plus récemment, le législateur a, au cours de la précédente session parlementaire, longuement débattu du projet de loi portant engagement national pour le logement, que votre rapporteur pour avis a eu l'honneur de rapporter³. Cette traduction législative du pacte national pour le logement, lancé par le Gouvernement à l'automne 2005, a embrassé l'ensemble des problématiques liées à la politique du logement.

Les apports de ce texte ont ainsi été nombreux.

Afin d'inciter les collectivités territoriales à développer leur parc social, la compensation intégrale des pertes de recettes subies par les communes et EPCI liées aux quinze premières années d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements locatifs sociaux a été assurée sur la durée restante du plan de cohésion sociale pour les logements financés à l'aide d'un prêt locatif à usage social (PLUS) ou un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). De même, pour libérer des terrains, les outils fiscaux ont été réformés, avec la création d'une taxe sur les plus-values liées

¹ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

² Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

³ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

au classement en zone constructible des terrains ou la majoration des bases de calcul de la taxe sur le foncier non bâti. Les bases de la taxe locale d'équipement ont parallèlement été révisées.

Pour que les EPCI prennent à bras le corps la question du logement, l'adoption d'un programme local de l'habitat a été rendue obligatoire d'ici à 2010 et ces établissements ont désormais la possibilité de conclure des accords collectifs intercommunaux avec les bailleurs afin d'organiser le logement des ménages les plus défavorisés.

S'agissant des documents d'urbanisme, le principe de la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme (PLU) avec les objectifs définis par les programmes locaux de l'habitat dans un délai de trois ans a été retenu et les communes se sont vues reconnaître la possibilité de définir, dans les PLU, des secteurs au sein desquels tout nouveau programme de construction pourra comporter une part minimale de logements sociaux.

Ce texte a également mis l'accent sur le nécessaire développement de l'accession à la propriété, en particulier des ménages modestes. Le taux de TVA a été réduit à 5,5 % pour les opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville et dans les zones situées à moins de 500 mètres de ces quartiers. Jusqu'au 31 décembre 2010, le prêt à taux zéro sera majoré de 15.000 euros pour les ménages modestes à condition que l'opération d'accession à la propriété soit également aidée par une collectivité territoriale.

Enfin, les politiques de lutte contre l'insalubrité et la vacance ont été confortées avec le développement d'outils fiscaux et réglementaires novateurs (déduction forfaitaire majorée pour les logements remis sur le marché, possibilité pour les communes d'assujettir à la taxe d'habitation les logements vacants, remise sur le marché des logements situés au dessus des commerces ou possibilité pour les communes et EPCI d'expérimenter la mise en place d'une déclaration de mise en location).

B. DES RÉSULTATS AU RENDEZ-VOUS

A l'issue de cette présentation succincte des différents textes intervenus au cours de la législature dans les domaines du logement et de l'urbanisme, votre rapporteur pour avis souhaiterait mettre en avant que tous ces efforts ont été couronnés de succès. Il considère néanmoins qu'il est nécessaire de marquer une pause dans les réformes législatives afin de laisser aux élus locaux le temps de les assimiler et de se familiariser avec ces nouveaux outils.

1. Un effort de construction sans précédent depuis 2004

À l'évidence, l'imagination, le temps et les moyens financiers consacrés par le Gouvernement et le Parlement n'ont pas été sans effet puisque la situation du logement dans notre pays, sans être encore pleinement satisfaisante, s'est considérablement améliorée en matière d'offre. Alors que le nombre total de mises en chantier s'élevait à 308.000 en 2000, ce chiffre a atteint 430.000 en 2006, soit une augmentation de 40 %.

Le nombre de logements sociaux construit chaque année, légèrement supérieur à 40.000 en 2000, a quant à lui atteint le chiffre de 85.000 en 2005 et de 97.000 en 2006, ce qui représente une progression de 130 % en six ans.

Enfin, les logements locatifs privés conventionnés, à loyers maîtrisés ou conventionnés, avec l'ANAH, qui se situaient à 9.600 en 2000, ont quadruplé en six ans pour atteindre le chiffre de 38.000.

2. Une prolongation nécessaire de cette dynamique

Pour autant, ces bons résultats ne doivent pas masquer le fait que les besoins en matière de logement de nos concitoyens sont encore loin d'être totalement satisfaits.

D'une part, les retards accumulés au cours des années passées laissent supposer qu'il manquerait entre 800.000 et un million de logements dans notre pays. A cet égard, votre rapporteur pour avis rappelle que près de 1,3 million de ménages sont en attente d'un logement social, dont 400.000 pour la seule région Île-de-France.

D'autre part, les estimations réalisées récemment montrent que le parc de résidences principales doit progresser chaque année d'au moins 350.000 unités pour absorber la croissance démographique et le solde des flux migratoires.

A supposer que la France puisse maintenir un cap de construction égal ou supérieur à 430.000 logements par an, il faudrait donc plus de dix années pour rattraper le retard accumulé.

Le bref rappel de ces statistiques démontre ainsi à quel point il est nécessaire de poursuivre l'effort en matière de construction. Tout en saluant les efforts importants réalisés par le Gouvernement, votre rapporteur pour avis considère que le défi de la crise du logement devra continuer à être relevé au cours des années à venir.

C. VERS UN DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

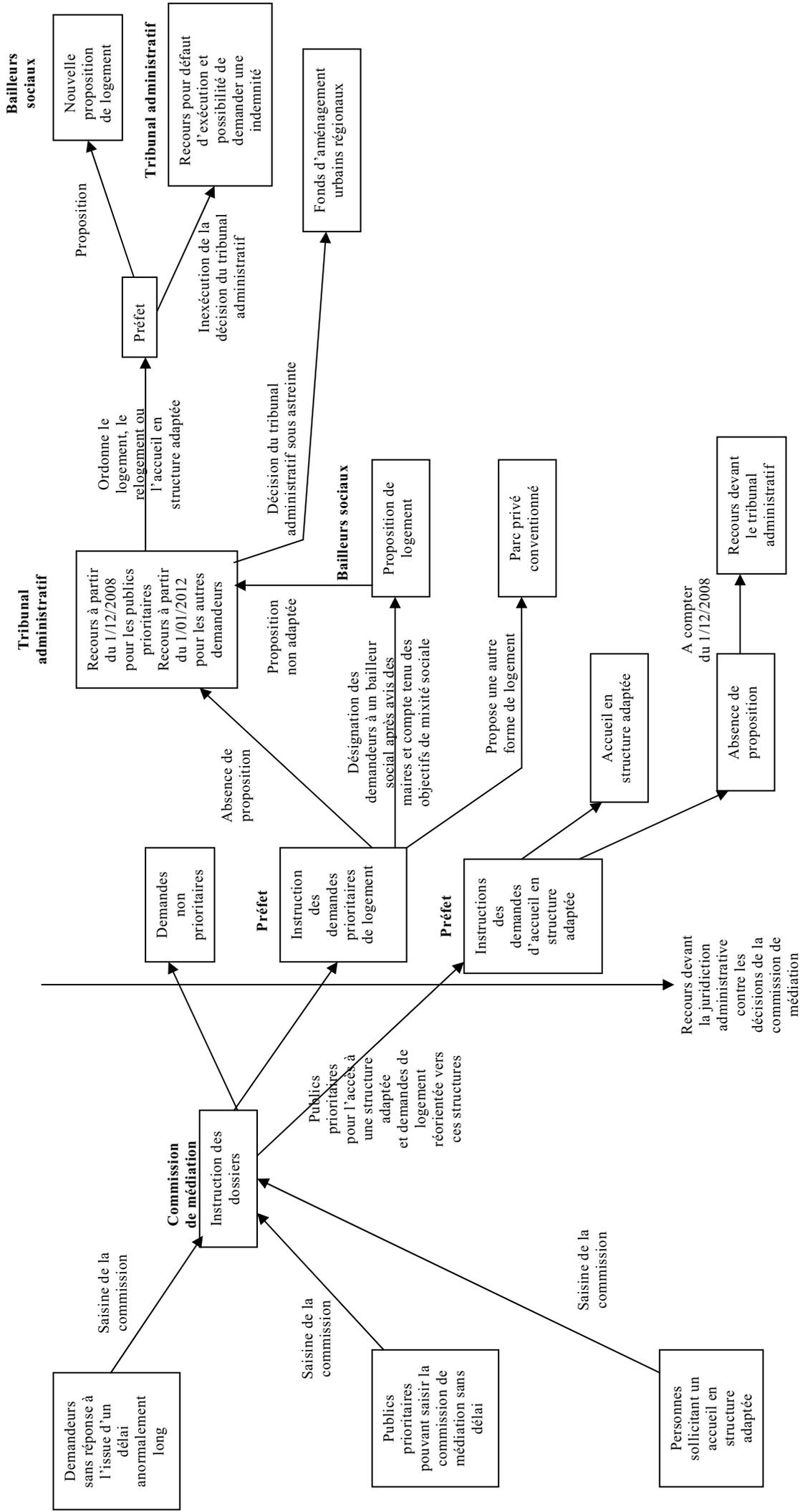
Le Gouvernement propose de consacrer dans la loi la première étape du droit au logement opposable. Il résulte des travaux qu'il a conduits au cours du mois de décembre 2006 un dispositif qui s'appuie sur les commissions de médiation, qui sont des instances placées, dans chaque département, auprès du préfet.

La première caractéristique de ce droit au logement opposable repose sur la faculté offerte à certaines catégories de demandeurs de logement de former un recours amiable devant ces commissions de médiation. Dans un second temps, si cette démarche n'aboutit pas, les demandeurs auront, à une échéance donnée, la possibilité de former un recours devant la juridiction administrative tendant à obtenir qu'elle ordonne à l'Etat, éventuellement sous astreinte, leur logement ou leur relogement. Toutefois, les demandeurs ne pourront faire valoir l'opposabilité du droit au logement devant le tribunal administratif qu'à deux conditions :

- saisir préalablement la commission ;
- être reconnus prioritaires par celle-ci.

La deuxième caractéristique est que ce droit au logement repose quasi-exclusivement sur le parc de logements HLM et, plus singulièrement encore, sur le contingent de logements sociaux à la disposition de l'Etat. Certes, les attributions des commissions de médiation sont élargies à la problématique de l'hébergement ou du logement temporaire. De même, le préfet a la possibilité, dans certains cas, de proposer au demandeur un logement locatif privé conventionné. Toutefois, l'essentiel de l'effort porte sur la mobilisation du contingent préfectoral de logements sociaux, qui représente 25 % des attributions.

S'agissant d'un système assez complexe, votre rapporteur pour avis a jugé opportun, pour en faciliter la compréhension, d'insérer dans son rapport un schéma résumant les procédures proposées par le projet de loi.



En conclusion de cette présentation générale, votre rapporteur pour avis souhaiterait formuler plusieurs observations qui lui semblent de nature à nourrir le débat et qu'il est, à son sens, indispensable d'avoir à l'esprit pour que le dispositif qui sera voté en définitive soit le plus efficace possible.

1) Tout en reconnaissant l'ingéniosité d'un tel système et la grande novation qu'il constitue dans notre droit, votre rapporteur pour avis persiste à penser que **la reconnaissance du droit au logement opposable n'est qu'un outil**, parmi d'autres, **permettant de rendre le droit au logement effectif** dans notre pays, qui doit rester l'objectif ultime des pouvoirs publics.

2) A l'instar du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, votre rapporteur pour avis considère que la reconnaissance dans notre pays d'un droit au logement opposable **ne peut résulter que d'une construction nécessairement progressive**. Le Haut comité lui-même relevait, dans son rapport de 2005, les difficultés liées à son élaboration.

3) Avant de parvenir à la reconnaissance du droit au logement opposable, il convient de fixer **une échéance qui soit réaliste**. Le Haut comité préconisait également, sur ce sujet, que cette échéance soit fixée « *sans ignorer le temps nécessaire à l'élaboration des stratégies locales et à la production des logements sociaux, mais aussi en prenant en compte le caractère d'urgence des situations de mal-logement* ».

4) **La responsabilité du droit au logement opposable ne peut**, dans les conditions actuelles, **qu'appartenir à l'Etat**. Certes, votre rapporteur pour avis ne nie pas que les collectivités territoriales et les EPCI jouent un rôle éminent dans la conduite des politiques de l'habitat. Placés, pour nombre d'entre eux, au plus près des réalités locales et pouvant appréhender au mieux les spécificités des différents bassins d'habitat, ce sont des acteurs incontournables, qui ont vu leurs missions progressivement élargies. Toutefois, les différents outils de la politique du logement n'ont pas été confiés aux mêmes échelons de collectivités. Il en résulte un éclatement des responsabilités entre ces différents niveaux, qui rend aujourd'hui impossible la mise en place d'une responsabilité territoriale.

5) Comme il l'a indiqué précédemment, votre rapporteur pour avis considère indispensable de **poursuivre l'effort de construction** afin de remédier à la situation de pénurie de logements à laquelle la France est confrontée.

En définitive, et à titre personnel, votre rapporteur pour avis regrette que la démarche retenue avec ce texte n'ait pas permis de réaliser les concertations approfondies qui auraient été nécessaires pour appréhender cette question dans toute ses dimensions et qui rend malaisée l'appréciation concrète des effets d'une telle opposabilité. Il regrette également qu'aucune étude d'impact n'ait accompagné la présentation de ce projet afin d'évaluer le nombre de personnes susceptibles de former, en 2008 et en 2012, un recours devant la juridiction administrative. Pour toutes ces raisons, votre commission pour avis vous présentera plusieurs amendements afin de répondre aux différentes observations formulées ci-dessus, qu'elle juge de nature à renforcer la crédibilité et la pertinence de la stratégie retenue par le Gouvernement.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI

Le projet de loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale soumis à l'examen de votre assemblée se compose de deux chapitres regroupant neuf articles.

● Le **chapitre I^{er}**, constitué de cinq articles, est consacré à la reconnaissance du droit au logement opposable et à la mise en œuvre pratique de ce droit.

↳ L'**article 1^{er}** fait de l'Etat le garant du droit au logement. Il détermine le périmètre de ce droit et définit les personnes qui peuvent en bénéficier.

↳ L'**article 2** est consacré à l'ouverture d'une voie de recours amiable devant les commissions de médiation, installées dans chaque département auprès du préfet. Certaines catégories de demandeurs de logement ou d'un accueil en structure adaptée pourraient saisir ces commissions afin qu'elles reconnaissent leur qualité de demandeur prioritaire justifiant l'attribution d'un logement ou d'une place dans une structure adaptée en urgence. Cet article distingue les demandeurs de logements sociaux qui ne pourront saisir la commission qu'à l'issue du délai anormalement long, de cinq catégories de personnes éprouvant des difficultés de logement particulières pouvant la saisir sans délai. Le préfet ou le délégataire du contingent préfectoral serait alors saisi par la commission des cas de demandeurs prioritaires pour lesquels elle préconise l'attribution d'un logement en urgence. Le préfet ou le délégataire devrait, en conséquence, assurer leur logement ou leur accueil en structure adaptée.

↳ L'**article 3** donne la possibilité aux demandeurs jugés prioritaires par les commissions de médiation de saisir la juridiction administrative dans les cas où ils n'auraient pas reçu une proposition de logement adaptée à leurs besoins et à leurs capacités dans un délai déterminé. Les cinq catégories éprouvant des difficultés particulières de logement pourraient saisir la juridiction administrative dès le 1^{er} décembre 2008 et les personnes en attente d'un logement social au-delà du délai anormalement long à compter du 1^{er} janvier 2012. Toutefois, les communes et EPCI pourraient anticiper l'échéance du 1^{er} décembre 2008 en demandant la délégation du contingent préfectoral. Dans le cas où le tribunal administratif, statuant en urgence et en dernier ressort, reconnaîtrait leur qualité de demandeur prioritaire, il devrait ordonner à l'Etat ou au délégataire du contingent leur logement ou leur relogement et pourrait assortir sa décision d'une astreinte journalière, dont le produit serait versé aux fonds d'aménagement urbain régionaux.

↳ L'**article 4** substitue l'Etat au délégataire du contingent préfectoral (communes ou EPCI) dans les obligations de logement ou de relogement résultant de la reconnaissance du droit au logement opposable.

↳ L'**article 5** prévoit la mise en conformité des conventions de délégation du contingent préfectoral existantes avant le 1^{er} décembre 2008, à peine de caducité.

● Le **chapitre II**, qui porte diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, regroupe quatre articles dont les dispositions, adoptées par le législateur dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, avaient été annulées par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure.

Eu égard à ses compétences en matière de création d'entreprise, votre commission s'est également saisie pour avis du premier de ces articles, l'article 6, qui institue un « bouclier social » pour les professionnels indépendants relevant des régimes de la microentreprise.

B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre commission pour avis vous soumet **vingt amendements** sur le projet de loi.

● S'agissant du **chapitre I^{er}**, elle vous propose d'adopter plusieurs amendements afin de rendre plus opérationnelle la mise en œuvre du droit au logement opposable.

↳ Elle vous propose tout d'abord de réécrire l'**article 1^{er}** pour :

– insérer ses dispositions dans le code de la construction et de l'habitation ;

– clarifier le contenu du droit au logement opposable ;

– ouvrir son bénéfice aux personnes étrangères qui résident régulièrement sur le territoire dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat.

↳ Elle vous présente un amendement de rédaction globale de l'**article 2** ayant pour objet :

– de mieux articuler les compétences de la commission de médiation en dissociant plus clairement la procédure ayant trait aux demandes de logement de celle qui concerne les demandes d'hébergement. A cette occasion, elle vous propose d'ouvrir à toute personne sollicitant une place d'accueil en hébergement ou en logement de transition la possibilité de saisir la commission de médiation pour obtenir une place dans une telle structure quand sa demande n'a pas reçu de réponse ;

– de prévoir une formation unique pour la composition de la commission de médiation et d'y introduire des représentants des communes et des organismes gestionnaires des structures d'hébergement et de logement temporaire ;

– de contraindre la commission à statuer sur les demandes dans un délai fixé par décret ;

– de prévoir que, dans le cas où la commission de médiation juge qu'une demande doit être satisfaite d'urgence, celle-ci détermine pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques du logement ;

– de prévoir que la responsabilité de proposer un logement à une personne dont la demande est jugée prioritaire par la commission de médiation incombe uniquement à l'Etat, y compris quand le préfet a délégué tout ou partie de son contingent de logements sociaux ;

– d'offrir au préfet une certaine marge d'appréciation dans la détermination de la localisation du logement qu'il pourrait être amené à proposer à un ménage prioritaire ;

– d'indiquer explicitement que le préfet peut également proposer à un ménage un logement dans le parc privé conventionné par l'ANAH.

↳ Votre commission pour avis propose également de revenir sur l'économie générale de l'**article 3**. Ses amendements sur cet article tendent à :

– faire du droit à l'hébergement opposable un préalable à la reconnaissance du droit au logement opposable et proposer un calendrier réaliste. A cet effet, il est proposé de reculer les dates auxquelles un recours pourra être formé devant la juridiction administrative. Au 1^{er} décembre 2008, les recours seraient possibles pour les demandes d'accueil en structure d'hébergement ou de logement temporaire. La reconnaissance du droit au logement opposable garanti par des voies de recours serait fixée au 1^{er} janvier 2012 pour les cinq catégories de demandeurs éprouvant des difficultés particulières de logement et au 1^{er} janvier 2014 pour les autres demandeurs ;

– autoriser la saisine directe de la juridiction administrative, aux mêmes échéances, dans les départements où la commission de médiation n'aurait pas été créée ;

– permettre un appel des décisions du tribunal administratif en matière de contentieux du droit au logement ;

– supprimer la possibilité donnée aux communes et EPCI d'anticiper l'échéance du 1^{er} décembre 2008 en demandant la délégation du contingent préfectoral.

↳ Par coordination avec ses amendements aux articles 2 et 3, votre commission pour avis vous propose enfin de **supprimer les articles 4 et 5**.

● En ce qui concerne le **chapitre II**, votre commission pour avis vous soumet tout d'abord **plusieurs amendements portant article additionnel avant l'article 6**, afin d'introduire diverses mesures ayant trait à la politique du logement. Ces amendements visent à :

– augmenter les objectifs de construction locative sociale prévus par le plan de cohésion sociale en 2007, 2008 et 2009 ;

– prolonger l’abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements locatifs sociaux situés en zone urbaine sensible ;

– donner aux associations qui sous-louent des logements locatifs à des personnes modestes le bénéfice de l’amortissement fiscal « Borloo populaire » ;

– clarifier les conditions de contrôle du respect par les logements locatifs privés des caractéristiques du logement décent ;

– reporter la date limite de mise en place, dans les logements-foyers, des conseils de concertation ;

– clarifier les conditions de mise en œuvre des opérations de portage foncier réalisées par les collecteurs du 1 % Logement afin de développer l’accession sociale à la propriété.

Enfin, à l’**article 6**, elle vous proposera d’adopter **trois amendements** à portée essentiellement technique.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES À LA GARANTIE DU DROIT AU LOGEMENT

Le chapitre I^{er} du projet de loi détermine les conditions dans lesquelles l'Etat garantit le droit au logement et définit les voies de recours offertes à ses bénéficiaires pour le faire valoir. Il se compose de cinq articles.

Article 1^{er}

Reconnaissance du droit au logement opposable garanti par l'Etat

Le texte du projet de loi

L'article 1^{er} du projet de loi rend l'Etat garant du droit au logement et définit les modalités assurant son opposabilité. A cet effet, son premier alinéa opère un renvoi explicite au droit au logement tel qu'il est défini par l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990¹.

L'article 1^{er} de la loi de 1990 dispose que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ». En conséquence, il précise que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques* ». Enfin, il charge le Conseil national de l'habitat d'établir, chaque année, un bilan de l'action engagée.

Ce même alinéa indique que l'Etat garantit le droit au logement à toute personne qui, résidant sur le territoire français de « **façon régulière et stable** », n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement indépendant ou de s'y maintenir. Cette garantie s'adresse donc aux personnes disposant de la nationalité française mais aussi aux personnes de nationalité étrangère en situation régulière dès lors qu'elles y sont établies de manière stable. En ce qui concerne les étrangers, le texte reprend ainsi les principes

¹ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi « Besson ».

arrêtés pour l'accès aux logements locatifs sociaux. En effet, l'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) ouvre un tel accès aux « *personnes physiques admises à séjourner régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence définies par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur, du ministre chargé des affaires sociales et du ministre chargé du logement* ».

Aux termes de l'arrêté du 25 mars 1988, il s'agit des personnes de nationalité étrangère titulaires de l'un des titres de séjour ou documents suivants en cours de validité :

- carte de résident ;
- carte de séjour temporaire ;
- carte de résident privilégié ;
- carte de résident ordinaire ;
- carte de séjour de ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne ;
- certificat de résidence de ressortissant algérien ;
- récépissé de demande de renouvellement de l'un des titres ci-dessus ;
- récépissé de demande de titre de séjour d'une durée de six mois renouvelable portant la mention « étranger admis au séjour au titre de l'asile » ;
- autorisation provisoire de séjour d'une validité supérieure à trois mois ;
- carte diplomatique ;
- cartes « corps consulaire », « organisations internationales » et autres « cartes spéciales » délivrées par le ministère des affaires étrangères » ;
- titre d'identité d'Andorran délivré par le préfet des Pyrénées-Orientales ;
- passeport monégasque revêtu d'une mention du consul général de France à Monaco valant autorisation de séjour ;
- livret spécial, livret ou carnet de circulation.

A ce stade de son exposé, votre rapporteur pour avis tient à souligner que la définition du droit au logement soumise par l'article 1^{er} du projet de loi diffère substantiellement de celle qui avait été retenue par le législateur lors de l'élaboration de la loi de 1990. Avec la loi « Besson », la reconnaissance de ce droit a eu essentiellement pour conséquence d'obliger la collectivité, c'est-à-dire l'ensemble des personnes publiques (Etat et collectivités territoriales en particulier), à **fournir une aide financière** aux ménages en difficulté pour accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant.

Dans la pratique, cette obligation se concrétise :

- d'une part, par l'existence de dispositifs d'aides personnelles au logement destinées à diminuer la charge pour ces ménages que constitue le paiement du loyer¹ ;

¹ Dispositifs d'aides qui existaient, au demeurant, avant la promulgation de la loi du 31 mai 1990. En effet, l'allocation de logement à caractère familial (ALF) a été créée par la loi du 1^{er} septembre 1948, l'allocation de logement à caractère social (ALS) par la loi du 16 juillet 1971 et l'aide personnalisée au logement (APL) par celle du 3 janvier 1977.

– et, d’autre part, par les aides versées par les fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui ont pour mission d’assurer le paiement des impayés de loyer, ainsi que, depuis la loi relative aux libertés et responsabilités locales¹, celui des impayés d’eau, d’électricité, de gaz et de téléphone.

Tout en faisant référence à la loi de 1990, le droit au logement tel qu’il est prévu par le second alinéa de l’article 1^{er} est donc d’une **nature différente** puisque ses modalités ne se caractérisent pas par un droit à une aide financière de la collectivité mais par une possibilité pour ses titulaires de le faire valoir au moyen d’un **recours amiable et un recours contentieux**, dans les conditions définies aux articles 2 et 3 du projet de loi.

Propositions de votre commission

Votre commission pour avis vous présente un **amendement de rédaction globale de cet article**.

Celui-ci a tout d’abord pour but d’insérer cet article dans le livre III du CCH, consacré aux aides diverses à la construction d’habitations et à l’amélioration de l’habitat ainsi qu’à l’aide personnalisée au logement. Ses dispositions constitueraient l’article unique d’un chapitre préliminaire du livre III de ce code, chapitre qui serait intitulé « Droit au logement ». Par coordination, les intitulés du titre préliminaire du livre III ainsi que du chapitre I^{er} seraient modifiés.

Puis, outre des améliorations rédactionnelles, cet amendement met en avant le fait que cette garantie de l’Etat porte sur **l’obtention d’un logement décent et indépendant** et non pas, comme pourrait le laisser supposer la rédaction retenue par le projet de loi, sur l’attribution d’une aide de sa part afin de disposer d’un logement décent et indépendant ou pour s’y maintenir. En effet, tel n’est pas l’objet du projet de loi, qui ne modifie en rien les conditions d’accès aux aides au logement ou aux aides du FSL mais qui crée des voies de recours. L’amendement conserve néanmoins la référence à l’article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990.

S’agissant de l’accès à ce droit pour les personnes ne disposant pas de la nationalité française, votre commission pour avis vous propose de **reprendre la formulation utilisée à l’article R. 441-1 du CCH** en garantissant le bénéfice de ce droit aux personnes résidant régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d’Etat. Dans la mesure où le droit au logement constitue un objectif à valeur constitutionnelle, votre commission pour avis estime préférable de prévoir l’intervention d’un décret en Conseil d’Etat plutôt que celle d’un simple arrêté interministériel. Le décret qui sera pris pour l’application de ce dispositif permettra notamment de mettre à jour à la liste des titres et documents ouvrant aux étrangers le bénéfice du droit au logement opposable.

¹ Article 65 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En ce qui concerne le second alinéa de l'article, votre commission pour avis vous soumet des modifications de coordination tendant à mettre en cohérence les conditions qui sont posées pour bénéficier de l'opposabilité de ce droit avec la liste des publics qui se voient reconnaître, aux termes des articles 2 et 3, la possibilité d'exercer un recours amiable et contentieux.

Enfin, l'amendement de votre commission pour avis précise que le droit au logement s'exerce, **le cas échéant**, par un recours contentieux, celui-ci n'ayant pas vocation à être systématique.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 2

(Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation)

Ouverture d'une voie de recours amiable

L'article 2 détermine les modalités d'exercice du droit au logement opposable en donnant à certaines catégories de personnes sans logement ou mal logées la possibilité de faire un recours amiable auprès des commissions de médiation. A cet effet, il modifie l'article L. 441-2-3 du CCH.

Le droit en vigueur

Votre rapporteur pour avis rappelle que les commissions de médiation ont été créées par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998¹. Elles se sont vu initialement assigner la mission de recevoir, sur requête des demandeurs de logements locatifs sociaux, les réclamations relatives à l'absence d'offre de logement dans un délai manifestement anormal au regard des circonstances locales. Les commissions avaient alors la possibilité d'émettre un avis adressé aux demandeurs, aux organismes bailleurs et aux collectivités territoriales concernés, de communiquer cet avis au préfet et, dans le cas où le requérant aurait été une personne défavorisée, de saisir le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

L'an dernier, le vote de l'article 70 de la loi portant engagement national pour le logement (ENL), la composition des commissions de

¹ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

médiation a été modifiée et leurs pouvoirs ont été renforcés, afin de leur permettre de contribuer à une plus grande effectivité du droit au logement.

Cet article a rappelé que ces commissions étaient placées auprès du préfet de chaque département et présidées par une personnalité qualifiée, désignée par le préfet. Il en a également changé la composition pour y faire siéger des représentants du département, des EPCI ayant conclu un accord collectif intercommunal, des organismes bailleurs, des associations de locataires et des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.

Surtout, la loi ENL leur a donné la mission de recevoir les requêtes des demandeurs d'un logement locatif social ne s'étant pas vu proposer un tel logement au-delà d'un **délai anormalement long**, fixé désormais dans chaque département par arrêté préfectoral au regard des circonstances locales¹.

Institué par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, le délai anormalement long, qui est décompté à partir de la date d'enregistrement dans le fichier « numéro unique », conditionne la possibilité pour les demandeurs d'un logement social de saisir la commission de médiation. **Le délai anormalement long ne constitue pas un critère de priorité pour l'accès au logement social** en raison de la multiplicité des raisons pouvant expliquer l'ancienneté d'une demande.

D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur pour avis, les délais en vigueur s'échelonnent actuellement de 6 à 36 mois en région parisienne. Le délai anormalement long moyen est légèrement supérieur à 18 mois en province. A Paris, il varie entre 6 et 10 ans, selon la taille du logement demandé.

Par ailleurs, la loi ENL a dressé une liste de **demandeurs prioritaires** (personnes menacées d'expulsion sans relogement, hébergées temporairement, ou logées dans un taudis ou une habitation insalubre) qui ont été autorisées à saisir la commission sans attendre l'issue de ce délai anormalement long.

Dans un cas comme dans l'autre, **quand la commission juge un dossier prioritaire, elle a la possibilité de saisir le préfet**, ou le délégué du contingent préfectoral, **qui peut alors désigner le demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande**, en fixant le délai dans lequel celui-ci est obligé de le loger. Quand il accède aux demandes de la commission, le préfet ou le délégué est tenu de prendre l'attache du maire de la commune concernée et de tenir compte des objectifs de mixité sociale tels qu'ils sont définis dans l'accord collectif intercommunal ou départemental.

Afin de garantir la bonne exécution de ces décisions, la loi ENL a donné au préfet ou au délégué du contingent la possibilité d'attribuer directement un logement sur ses droits à réservation dans le cas où le bailleur refuserait de loger le ménage prioritaire. Enfin, le préfet s'est vu reconnaître

¹ Avant la promulgation de la loi ENL, le délai anormalement long était fixé dans les accords collectifs départementaux conclus entre les bailleurs et le préfet, c'est à dire dans un cadre conventionnel et négocié.

un pouvoir de substitution immédiat quand le délégataire des droits à réservation refuse de procéder à l'attribution.

Un peu plus de six mois après l'édiction de ces nouvelles règles par la loi ENL, le projet de loi instituant le droit au logement opposable entend les modifier en donnant à la commission de médiation un rôle de filtrage des demandes de logements afin qu'elle identifie, parmi ces dernières, celles qui présentent un caractère prioritaire.

Le texte du projet de loi

Sans remettre en cause les grands principes qui, au moment de la discussion du projet de loi portant engagement national pour le logement, ont présidé à l'élaboration de la réforme des commissions de médiation, le texte soumis à votre examen procède, d'une part, à un nouvel élargissement de leurs compétences et, d'autre part, redéfinit le champ des publics prioritaires pouvant les saisir sans délai. Les commissions devraient ainsi opérer un premier filtrage des demandes, afin de distinguer les plus urgentes d'entre elles, ce qui constituerait un préalable indispensable avant de pouvoir exercer un recours contentieux devant la juridiction administrative.

L'article 2 donne tout d'abord un **contenu plus volontariste aux interventions des commissions de médiation**. Alors que le droit actuellement en vigueur autorise la saisine des commissions en l'absence de « réponse » à une demande, le projet de loi permet, quant à lui, cette saisine en l'absence de « proposition en réponse » à une demande de logement social. Cette rédaction implique que les commissions pourraient désormais examiner les réponses négatives des commissions.

En outre, le champ des publics pouvant présenter leur dossier à la commission sans condition de délai serait élargi. **Deux nouvelles catégories** de demandeurs profiteraient de cet élargissement :

- les personnes dépourvues de logement, le projet de loi entendant, de la sorte, apporter un premier élément de réponse aux problèmes de logement des sans-abris ;
- les personnes avec des enfants mineurs et logées dans des locaux manifestement sur-occupés¹ ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent².

Les personnes menacées d'expulsion sans relogement, hébergées temporairement, ou logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, se verraient toujours reconnaître une possibilité de saisine immédiate, conformément aux

¹ Il n'existe pas de définition juridique de la suroccupation. L'INSEE considère qu'un logement est en situation de suroccupation si le nombre de personnes habitant dans un logement excède d'une unité le nombre de pièces principales.

² Les caractéristiques du logement décent sont définies dans le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002.

dispositions de la loi ENL. En conséquence, le projet de loi donnerait à **cinq catégories de ménages** connaissant des difficultés particulières de logement une **priorité pour l'accès au logement social**. L'article 2 précise cependant que ces demandeurs devront être de **bonne foi** pour saisir la commission. Une telle mention permettra aux commissions d'écarter les dossiers présentés par des ménages qui auraient organisé leur situation de mal-logement.

Ses dispositions reprennent ensuite l'expression contenue dans la loi ENL en vertu de laquelle la commission de médiation reçoit, après requête formulée auprès du ou des bailleurs en charge de la demande, tous les éléments d'information sur la qualité du demandeur et sur les motifs justifiant l'absence de proposition. Une fois saisie des dossiers des demandeurs de logements sociaux, la commission se verrait assigner la tâche de **désigner**, parmi ces derniers, **ceux à qui elle reconnaît un caractère prioritaire justifiant l'attribution d'un logement en urgence**. Pour les dossiers non jugés prioritaires, elle aurait la possibilité de faire « toute proposition d'orientation ».

Parallèlement à ces procédures relatives aux demandes de logement, les commissions de médiation verraient leurs attributions élargies à la question de l'hébergement et des autres formes de logement temporaire. Le texte du projet de loi autorise toute personne appartenant à l'une des cinq catégories précitées à les saisir dès lors qu'elle n'aurait reçu aucune réponse à une demande d'accueil dans une structure adaptée.

Les structures adaptées

D'après les informations fournies par le Gouvernement à votre rapporteur pour avis, la notion de « structures adaptées » utilisée dans le projet de loi recouvre diverses réalités. Ces structures ont tout d'abord pour principale caractéristique d'être toutes collectives (logements ou chambres regroupées autour d'espaces collectifs). Elles comprennent celles qui sont assimilables à des logements et celles qui constituent un hébergement.

Quand il s'agit d'un logement, il existe un contrat qui lie le propriétaire et l'occupant (bail ou contrat d'occupation en foyer). Ce dernier doit alors acquitter une partie du paiement du loyer ou de l'indemnité d'occupation, même s'il perçoit des aides personnelles au logement, et bénéficie du droit au maintien dans les lieux.

Quand il s'agit d'hébergement, le coût est à la charge de la puissance publique (Etat ou centre communal d'action sociale). Aucun contrat ne lie l'occupant au propriétaire et ce dernier peut, dans certains cas, fournir une participation financière.

1) Les structures adaptées qui sont des logements

Ces structures, définies par les articles R. 351-55 et R. 351-56 du code de la construction et de l'habitation, sont toutes financées par des crédits du ministère du logement.

a) **Les résidences sociales et maisons relais** sont juridiquement des logements-foyers au sens de ces articles :

– elles sont financées par des crédits du logement social (prêt locatif aidé-intégration pour l'essentiel) ;

– leur conception leur permet de se conformer aux caractéristiques du logement autonome et décent ;

- le 1 % Logement et le préfet peuvent mobiliser leurs contingents pour réserver des places dans ces structures. Des commissions d'attribution sont d'ailleurs parfois mises en place, même si ces structures ne sont pas soumises à la procédure du numéro unique d'enregistrement ;
- elles donnent des garanties de maintien dans les lieux pour des résidents payant une redevance, la solvabilité des résidents étant garantie par l'APL-foyer ;
- elles facilitent la mobilisation d'un accompagnement social.

Avant 1995, date de création des résidences sociales, il existait des foyers pour travailleurs migrants, des foyers de jeunes travailleurs, des foyers pour personnes âgées et des foyers pour personnes handicapées. Plusieurs décrets du 23 décembre 1994 ont créé les résidences sociales, les foyers ayant vocation à se transformer en résidences sociales (travaux de réhabilitation ou signature d'une nouvelle convention).

Au 31 décembre 2003, il existait 676 résidences sociales offrant 45.600 logements (résidences sociales nouvelles et foyers de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants ayant acquis le statut de résidence sociale). Les foyers de jeunes travailleurs représentent 384 structures offrant entre 40.000 et 50.000 places qui accueillent annuellement 100.000 personnes. Les foyers de travailleurs migrants représentent 650 structures et accueillent 140.000 personnes.

b) Les établissements pour personnes âgées et personnes handicapées

Il existe 670.000 places pour personnes âgées en France, dont 200.000 sont financées par le ministère du logement (par des prêts locatifs sociaux). On compte divers types d'établissements pour personnes âgées : établissements hébergeant des personnes âgées autonomes, qui sont des logements-foyers, établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes et maisons de retraite médicalisées. On dénombre 100.000 places pour personnes handicapées en foyers d'hébergement (réservés au traitement du handicap léger), en foyers de vie, en foyers d'accueil médicalisés ou en maisons d'accueil spécialisé pour les personnes les plus gravement handicapées. 25 % de ces places ont été financées par le ministère du logement.

c) Les résidences hôtelières à vocation sociale

Il s'agit d'une nouvelle catégorie de structure créée par la loi portant engagement national pour le logement. De ce fait, aucun établissement n'a encore été créé. Ces structures seront des hôtels meublés et agréés. Le préfet donnera son agrément à la réalisation de l'opération elle-même et au choix du gestionnaire. Le pacte national pour le logement a prévu la réalisation de 5.000 places en RHVS. Dans chaque structure, le préfet disposera d'un contingent de 30 % des places.

2) Le dispositif d'urgence et d'insertion

a) Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Ces structures, dont le financement est assuré par l'aide sociale, accueillent des personnes et familles en grande difficulté, dans le cadre d'un projet d'insertion pour une durée de quelques mois (30.000 places existent en CHRS, 100.000 personnes y entrant chaque année).

b) Les centres d'hébergement d'urgence

La construction de ces centres est financée par le ministère du logement sur les crédits du logement locatif social. Ils offrent 30.000 places, dont 18.000 sont disponibles toute l'année. Ils accueillent en urgence et pour une très courte durée les personnes en situation d'urgence. Leur fonctionnement est pris en charge par les directions départementales de l'action sanitaire et sociale, notamment grâce à l'aide au logement temporaire.

c) Les centres d'accueil des demandeurs d'asile

Il s'agit de structures réservées à l'hébergement des personnes sollicitant le droit d'asile afin de les accueillir pendant la phase d'étude de leur demande de statut de réfugié. On dénombre, début 2007, 17.470 places dans ces centres.

Afin de statuer sur ces demandes d'accueil en structure adaptée, il est prévu que la commission de médiation se prononce dans une formation et selon des modalités particulières fixées par décret en Conseil d'Etat.

Enfin, les deux derniers alinéas du texte de cet article sont consacrés à la procédure d'attribution des logements ou des places en structure adaptée pour les personnes jugées prioritaires par la commission de médiation. Le préfet ou le délégué du contingent préfectoral du logement social, saisi par la commission des cas jugés prioritaires, pourraient, dans les conditions définies par la loi ENL, désigner le demandeur prioritaire à un organisme bailleur, après avis du maire et compte tenu des objectifs de mixité sociale définis dans les accords collectifs intercommunaux ou départementaux, en fixant le délai dans lequel le bailleur serait tenu de le loger. Le préfet pourrait également, au regard des besoins du demandeur, proposer un accueil en structure adaptée ou une autre forme de logement, ce qui peut viser le cas du logement privé, notamment conventionné.

Propositions de votre commission

Sur cet article, votre commission pour avis observe tout d'abord que son dispositif offre la possibilité aux mal-logés ou aux sans-logis de former un recours amiable auprès de la commission de médiation mais que **cette procédure pourra donner immédiatement naissance à des recours contentieux**. En effet, les **décisions de la commission de médiation** de considérer prioritaire ou non une demande **feront grief aux intéressés**, dans la mesure où elles seront créatrices de droits. Dans le silence des textes, ces décisions pourront donc faire l'objet d'un **recours pour excès de pouvoir** devant la juridiction administrative dans les deux mois suivant leur notification aux intéressés. Au demeurant, une disposition qui aurait interdit de tels recours aurait été contraire tant à la Constitution¹ qu'à l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, puisque ces textes garantissent tous deux le droit au recours.

Par ailleurs, votre commission pour avis relève que pour garantir l'efficacité de ces nouvelles procédures il conviendra que l'Etat crée effectivement les commissions de médiation et que ces dernières soient dotées des moyens financiers et humains pour fonctionner dans des conditions optimales. Comme votre rapporteur pour avis l'avait déjà souligné dans son rapport de première lecture sur le projet de loi portant engagement national pour le logement², le bilan de plusieurs années de fonctionnement des commissions de médiation est mitigé. Selon les dernières informations transmises par le Gouvernement, **seuls 76 départements ont constitué une telle commission**, 19 autres ne l'ayant pas créée et 5 n'étant pas en mesure de

¹ Voir notamment la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 du Conseil constitutionnel sur la loi portant création d'une couverture maladie universelle.

² Rapport n°81 (2005-2006) fait par M. Dominique Braye au nom de la commission des affaires économiques.

dire si elle l'a été ou non. Or, ces commissions de médiation constitueront la pierre angulaire de ce nouveau dispositif puisque leur saisine sera obligatoire avant d'entamer toute démarche contentieuse.

S'agissant de la rédaction même de cet article 2, votre commission pour avis la juge peu satisfaisante. Ce constat la conduit à vous présenter un **amendement de rédaction globale**.

Elle considère tout d'abord indispensable de revenir sur la composition des commissions de médiation afin de tirer les conséquences de l'élargissement de leurs prérogatives. En vertu du droit en vigueur, les commissions de médiation sont certes placées auprès des préfets mais elles ne comprennent pas, en leur sein, de représentants des services de l'Etat. Dans la mesure où l'Etat sera le premier acteur concerné par la mise en œuvre du droit au logement opposable, il apparaît nécessaire de corriger cette lacune du droit existant. En outre, l'amendement de votre commission pour avis prévoit une composition quadripartite des commissions de médiation qui seraient composées de représentants :

- des services de l'Etat ;
- des élus locaux ; à cette occasion, il est proposé d'introduire les communes, qui en avaient été exclues au moment de l'élaboration de la loi ENL, aux côtés des départements et des EPCI signataires d'un accord collectif intercommunal ;
- des organismes bailleurs et des organismes gestionnaires des structures d'hébergement ou de logement temporaire ;
- des associations agréées œuvrant pour le logement des plus démunis.

Votre commission pour avis préconise aussi de mieux articuler les nouvelles compétences des commissions en dissociant plus clairement la procédure ayant trait aux demandes de logement et celle qui concerne les demandes d'hébergement. En effet, le texte proposé par le projet de loi pour l'article 2 n'est pas suffisamment précis puisqu'il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin d'élaborer une composition spécifique de la commission et de modifier la procédure pour les demandes ayant trait à l'hébergement. Au surplus, le Gouvernement, interrogé par votre rapporteur pour avis sur ce point, n'a pas été en mesure de donner plus de détails sur les dispositions qu'il entendait prendre dans ce décret. Votre commission pour avis estime donc que ce dispositif fonctionnera de manière plus satisfaisante avec une commission unique dont la composition sera suffisamment large. Au demeurant, dans la mesure où la commission aura le pouvoir de réorienter certaines demandes de logement vers l'hébergement, notamment pour les personnes dont elle estimera nécessaire une prise en charge dans des structures spécialisées, il apparaît plus opportun de renvoyer à une **instance unique** le soin d'examiner les différents dossiers des demandeurs.

Tout en procédant à cette meilleure distinction entre logement pérenne et hébergement temporaire, votre commission pour avis souhaite également élargir le champ des personnes pouvant saisir la commission de médiation en l'absence de réponse à une demande d'hébergement. En effet, le projet de loi réduit aux cinq catégories éprouvant des difficultés particulières de logement (sans logis, menacés d'expulsion, etc...), et donc aux personnes déjà hébergées de manière temporaire¹, la possibilité de saisir la commission de médiation pour obtenir une place dans une structure hébergement. Or, votre commission pour avis estime qu'une demande d'accueil ne peut être formulée que par une personne confrontée à de graves difficultés économiques et sociales. **Il apparaît donc plus juste de ne pas restreindre ce droit de saisine des commissions à des catégories de personnes identifiées dans la loi puisque de telles saisines devaient nécessairement être formulées par des personnes en situation de très grande précarité.** Une telle démarche est, au surplus, cohérente avec celle de votre commission pour avis qui vous proposera, à l'article 3, de permettre, dès le 1^{er} décembre 2008, à toute personne sollicitant un accueil dans une structure d'hébergement ou de logement temporaire de former un recours contentieux si sa demande n'a pas reçu de réponse.

Puis, il importe de relever que l'hébergement relève aujourd'hui exclusivement de la responsabilité de l'Etat, qui est le principal financeur de ces structures. La procédure d'attribution d'une place d'hébergement ne peut être la même que celle qui prévaut pour l'attribution d'un logement social. Afin de lever une ambiguïté qui pourrait résulter de la rédaction de l'article 2, l'amendement présenté par votre commission pour avis précise que seul le préfet est chargé de proposer au demandeur jugé prioritaire par la commission une place dans une structure d'hébergement.

Enfin, votre commission pour avis préconise également de modifier l'expression retenue par le projet de loi de « structure adaptée », qu'elle juge imprécise et qui ne fait référence à aucune terminologie définie dans la loi ou le règlement. Comme votre rapporteur pour avis l'a mis en exergue précédemment, la notion de structure adaptée semble englober la question du logement des personnes âgées et des personnes handicapées, qui relèvent toutes deux de logiques, de politiques et de problématiques différentes. Dès lors, il ne paraît pas aujourd'hui opportun de donner mission aux commissions de médiation de statuer sur ces demandes. Pour ces raisons, il vous est proposé, dans l'amendement, de retenir l'expression « **structure d'hébergement, établissement ou logement de transition ou logement-foyer** ». En effet, l'hébergement renvoie à une notion précise et le concept d'établissements ou logements de transition est déjà utilisé par l'article L. 441-1 du CCH. Les logements-foyers ont, quant à eux, reçu une définition juridique précise avec l'article L. 633-1 du même code.

¹ *Faut-il en déduire que ces personnes déjà hébergées pourront solliciter une place dans une autre structure ?*

S'agissant de la procédure devant les commissions de médiation, l'amendement de votre commission pour avis prévoit tout d'abord de contraindre ces dernières à **statuer** sur les demandes et à **transmettre les dossiers** prioritaires au préfet **dans un délai fixé par décret**. Il va de soi qu'un tel délai pourra varier selon les départements en fonction de l'importance des tensions enregistrées sur les marchés de l'habitat. L'institution d'une contrainte similaire est également proposée pour les demandes relatives à l'accueil dans une structure d'hébergement ou de logement temporaire.

Puis, afin de mieux cibler la nature des décisions rendues par les commissions de médiation, le texte de l'amendement dispose qu'elles devront **déterminer** pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les **caractéristiques du logement**.

Par ailleurs, votre commission pour avis estime qu'il est légitime que le droit au logement opposable permette aux demandeurs d'être logés dans des conditions tenant compte de leur implantation géographique, de leur situation familiale et professionnelle et de leurs capacités financières. Ce droit ne saurait pour autant être institué comme un droit au logement opposable à une collectivité territoriale particulière à un endroit précis choisi par le demandeur. Dans un contexte de pénurie de l'offre de logements, il convient d'offrir au préfet une certaine marge d'appréciation dans la détermination de la localisation du logement qu'il pourrait être amené à proposer à un ménage prioritaire. **Il est donc préconisé d'autoriser le préfet à déterminer le périmètre dans lequel le bailleur devra loger le ménage jugé prioritaire par la commission.**

Surtout, **cet amendement fait reposer uniquement sur l'Etat la responsabilité d'assumer la mise en œuvre du droit au logement**, conformément aux principes retenus à l'article 1^{er}. En effet, dans la rédaction présentée par le Gouvernement, l'article 2 prévoit que la commission de médiation saisit le préfet **ou le délégué du contingent préfectoral** de logements sociaux du cas des demandeurs prioritaires. Votre commission pour avis considère qu'il serait illusoire de croire que la gestion par ces collectivités déléguées (communes ou établissements publics de coopération intercommunale) d'une partie des droits de réservation de l'Etat constituera un outil suffisant leur permettant d'assumer en partie la responsabilité du droit au logement. Pour votre commission pour avis, **seul l'Etat doit être garant de ce droit et seule sa responsabilité doit pouvoir être mise en jeu**, y compris à l'occasion des contentieux devant la juridiction administrative. Une telle position est d'ailleurs cohérente avec les prérogatives dont dispose l'Etat dans le domaine de la politique du logement. Il est notamment le principal financeur du logement locatif social dans notre pays puisqu'il apporte son autorisation ou son agrément à toute réalisation d'un logement social au moyen d'un prêt aidé.

Donner au seul préfet la responsabilité de loger les ménages jugés prioritaires par la commission de médiation est, là encore, cohérent avec la

proposition de votre commission pour avis l'autorisant à définir le périmètre dans lequel doit se situer le logement. Au demeurant, si cette responsabilité reposait également sur un délégataire, qui ne peut être qu'une commune ou un EPCI, les demandeurs seraient amenés à exiger un logement sur un territoire bien déterminé et sûrement trop restreint. Or, comment une commune pourra-t-elle donner immédiatement satisfaction aux demandeurs si l'offre locative sociale fait défaut sur son territoire ? Le développement de l'offre sur un périmètre donné est un processus bien souvent assez long et ne permettra pas de répondre aux situations d'urgence. Votre commission pour avis juge donc qu'il est pertinent d'autoriser le préfet à élargir le spectre des bailleurs concernés par l'obligation de logement puisque lui seul est apte à avoir une vision globale de l'offre locative sur les différents bassins d'habitat.

En outre, il convient de rappeler que le préfet peut parfaitement assumer cette responsabilité, y compris dans les cas où il aurait délégué tout ou partie de ses droits à réservation à des communes ou des EPCI. En vertu d'un alinéa, non modifié par le projet de loi, de l'article L. 441-2-3, la délégation du contingent préfectoral ne peut faire obstacle à la mise en œuvre du droit au logement car le préfet dispose d'un **pouvoir de substitution** sur le délégataire. En effet, dans les cas où le préfet est amené à attribuer, sur saisine de la commission de médiation, un logement social s'imputant sur des droits à réservation qu'il a délégués, il a la possibilité de demander au délégataire de procéder à la désignation et, le cas échéant, à l'attribution du logement dans un délai qu'il détermine. En cas de refus du délégataire, le préfet peut se substituer à lui.

Enfin, dernier élément notable de l'amendement présenté par votre commission pour avis, il est proposé d'indiquer explicitement que le préfet peut proposer à un ménage prioritaire un logement dans le parc privé conventionné avec l'ANAH¹. Un tel rappel ne préjuge bien entendu pas de l'accord du propriétaire du logement, qui devra, en tout état de cause, être obtenu. Une telle référence est plus satisfaisante que l'expression retenue par le projet de loi, qui évoque toute « autre forme de logement ». Au demeurant, toute solution d'accueil des plus défavorisés dans le parc privé ne peut s'appuyer que sur ce type de logements privés conventionnés puisqu'il est difficilement concevable que le préfet oriente les demandeurs en grande difficulté vers le parc privé libre.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Logements à loyers maîtrisés au titre de l'article L. 321-4 du CCH ou logements à loyers conventionnés au titre de l'article L. 321-8 du même code.

Article 3

(Article L. 441-2-3-1 [*nouveau*] du code de la construction et de l'habitation et chapitre VIII [*nouveau*] du titre VII du livre VII du code de justice administrative)

Ouverture d'une voie de recours contentieux

L'article 3 arrête les conditions dans lesquelles les personnes qui n'ont pas vu leur demande de logement aboutir peuvent exercer un recours juridictionnel. De ce point de vue, cet article constitue **une véritable innovation** dans notre appareil juridique car il permet, pour la première fois, de fixer à l'Etat une **obligation de résultat en matière de droit au logement**¹.

Le texte du projet de loi

● Aux termes du **paragraphe I**, les dispositions relatives au contentieux du droit au logement seraient insérées dans un nouvel article L. 441-2-3-1 au sein du code de la construction et de l'habitation.

Le premier alinéa de cet article codifié permettrait à un demandeur, dont la demande a été jugée prioritaire par la commission de médiation, n'ayant pas reçu, au-delà d'un délai fixé par voie réglementaire, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités ou une proposition d'accueil en structure adaptée, d'introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement, son relogement ou son accueil dans une structure adaptée. Dans tous les cas de figure, **la saisine de la commission de médiation constituerait un préalable indispensable avant tout recours devant la juridiction administrative**. Le demandeur prioritaire n'aurait ainsi le droit de saisir la justice administrative que si sa demande n'a pas débouché sur une proposition de logement du préfet ou si la proposition ne correspond pas à ses besoins ou à ses capacités.

En application du deuxième alinéa, les **cinq catégories de demandeurs éprouvant des difficultés particulières de logement** identifiées à l'article 2 pourraient former un recours contentieux à compter du **1^{er} décembre 2008**. Ce recours serait ouvert, à compter du **1^{er} janvier 2012**, aux demandeurs n'ayant pas reçu de proposition au-delà du délai anormalement long.

Selon le troisième alinéa, dans les communes ou les EPCI qui signeraient, après la promulgation de la loi et avant le 1^{er} décembre 2008, une convention de délégation du contingent préfectoral, **ce recours contentieux serait rendu possible dès la signature de la convention pour les personnes**

¹ Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées n'a, au demeurant, jamais masqué ses intentions en indiquant, dans son rapport de 2003, que l'opposabilité du droit au logement permettrait de « passer d'une obligation de moyens » à une « obligation de résultat garantie par des voies de recours ».

appartenant à l'une des cinq catégories dont la demande a été jugée prioritaire par la commission de médiation, à la condition que ces personnes résident depuis **plus d'un an** sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale et y aient formé leur demande de logement social.

Dans les faits, cette disposition permet donc aux communes et EPCI d'**anticiper** la date du 1^{er} décembre 2008 pour rendre le droit au logement opposable sur leur territoire en demandant la délégation du contingent préfectoral. En revanche, les collectivités ayant déjà signé une telle convention de délégation, tout en se voyant offrir la possibilité d'anticiper cette date de manière volontaire, ne se verraient imposer cette contrainte qu'à compter du 1^{er} décembre 2008.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, les délégations du contingent préfectoral effectuées sur le fondement de l'article L. 441-1 du CCH sont limitées à la région Île-de-France et, sauf une exception, ne se sont faites qu'à l'échelon de la commune. 51 communes et un syndicat mixte sont aujourd'hui concernés : une commune dans le Val-de-Marne, un syndicat mixte, que votre rapporteur pour avis préside, réunissant 13 communes dans les Yvelines, 19 communes dans le Val-d'Oise et 31 communes des Hauts-de-Seine.

Le quatrième alinéa dispose que le président du tribunal administratif ou le juge désigné par ce dernier, saisi du recours, statuerait en urgence et en dernier ressort sans conclusions du commissaire du Gouvernement. **Il est donc institué, pour le droit au logement opposable, une procédure d'urgence, sans possibilité d'appel** devant les cours administratives d'appel, inspirée du contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière des étrangers¹.

Cette entorse au principe de la collégialité des jugements ne sera cependant pas systématique puisque, comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi, le magistrat aura toujours la possibilité de renvoyer l'instruction du dossier, notamment pour les plus sensibles, à une formation collégiale avec présentation de conclusions du commissaire du Gouvernement.

En vertu du cinquième alinéa, dans le cas où le tribunal administratif constaterait que la commission de médiation a effectivement reconnu le caractère prioritaire de la demande et qu'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur n'a pas été proposé, il devra ordonner le logement ou le relogement du demandeur par l'Etat ou par le délégataire du contingent. Le tribunal administratif aura également la **faculté** d'assortir son injonction d'une **astreinte**. Dans les mêmes conditions, il pourra faire usage de ces pouvoirs à l'encontre de l'Etat pour ordonner l'accueil dans une structure adaptée.

Ces dispositions instituent donc dans notre droit un **contentieux d'un genre nouveau** qui donne à la juridiction administrative la possibilité de contraindre, en urgence, l'Etat à loger une personne dont la demande de

¹ Article L. 512-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

logement a été jugée prioritaire, y compris sous la menace d'une astreinte. Il ne s'agit pas non plus pour la justice administrative, comme c'est la règle générale, de constater que l'administration a agi de manière illégale, mais de sanctionner le fait pour l'Etat de n'avoir pas donné suite à une demande de logement.

Le principe exécutoire des décisions rendues par le juge administratif implique que l'administration prenne les mesures qui s'imposent pour s'y conformer. A défaut, les juridictions ont la possibilité de prononcer, sur le fondement des articles L. 911-3 et L. 911-5 du code de justice administrative, des astreintes pour obliger toute personne de droit public à exécuter leurs décisions.

En application de l'article L. 911-3, la juridiction administrative peut, lorsque sa décision implique qu'une personne publique prenne une nouvelle décision, prononcer une injonction de « faire » assortie d'une astreinte. Par ailleurs, en vertu de l'article L. 911-5, toute personne intéressée peut saisir la juridiction d'une demande tendant à obtenir l'exécution d'une décision qu'elle a rendue. Si aucune mesure d'exécution n'a été prise ou si l'exécution n'est que partielle ou inadéquate, le juge peut, là également, prononcer une astreinte.

En règle générale, l'astreinte est provisoire, sauf mention expresse du juge précisant qu'elle est définitive. Cela signifie que lors de sa liquidation, elle pourra être modifiée, notamment quand le juge constate que l'administration a fait preuve de bonne volonté. En revanche, si l'astreinte est définitive, elle ne peut être modifiée que s'il est établi que l'inexécution résulte d'un cas de force majeure.

La juridiction ayant prononcé l'astreinte est compétente pour en fixer le montant, en fonction notamment du taux et de la durée de l'inexécution ou de l'exécution insuffisante. Si la menace de l'astreinte n'a pas suffi, la juridiction peut procéder à une liquidation provisoire. S'il y a lieu, celle-ci peut être réévaluée.

Enfin, en vertu du dernier alinéa, dans le cas où l'injonction du tribunal serait assortie d'une astreinte, **son produit serait versé au fonds d'aménagement urbain (FAU) de la région où se situe la commission de médiation.**

Avec le vote de l'article 55 de la loi SRU, le législateur a institué des fonds d'aménagement urbain régionaux chargés, sous certaines conditions, de recueillir le produit des amendes dont sont redevables les communes dans lesquelles le nombre de logements locatifs sociaux est inférieur à 20 %. En effet, ces sommes doivent être versées à un établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat si la commune en est membre et si celui-ci est compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux. A défaut, elles sont versées à un établissement public foncier local (EPFL) si la commune en est membre. Enfin, à défaut d'appartenance de la commune à l'un de ces deux types d'établissements, le produit des pénalités est affecté aux FAU. Dans les départements d'outre-mer, elles sont dans tous les cas versées aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain prévus à l'article L. 340-2 du code de l'urbanisme. En 2006, sur un prélèvement net total de 39 millions d'euros effectué au titre de l'article 55, 20,5 millions ont été versés aux EPCI, 1,2 million aux EPFL et 17,3 millions aux FAU.

Votre commission pour avis juge que l'affectation des ces sommes à des organismes chargés de contribuer au développement du logement locatif social est parfaitement cohérente avec les modalités d'application du droit au logement opposable qui repose sur le parc HLM.

Enfin, il convient également de rappeler que le demandeur pourra, en cas d'inaction de l'Etat et donc d'inexécution de la décision du juge administratif, former un recours indemnitaire devant le tribunal administratif¹. **Les demandeurs n'ayant pas eu satisfaction pourront donc, dans une certaine mesure, obtenir une somme d'argent de l'Etat dans le cas où la décision du tribunal ne serait pas exécutée par l'administration.**

● Le **paragraphe II** de cet article insère un nouveau chapitre VII, constitué d'un unique article L. 778-1 consacré au contentieux du droit du logement, dans le titre VII du livre VII du code de justice administrative. Ce dernier se borne à rappeler que le jugement des litiges relatifs à la garantie du droit au logement est régi par les dispositions de l'article L. 441-2-3 du CCH inséré par le paragraphe I commenté ci-dessus.

Propositions de votre commission

Avant d'aborder la présentation des **six amendements** que votre commission pour avis vous soumet sur cet article, elle souhaiterait faire observer que l'application de ce dispositif soulève plusieurs interrogations pour lesquelles elle n'a pas obtenu de réponses.

D'une part, elle n'a pas obtenu du Gouvernement d'éléments chiffrés lui permettant d'apprécier le nombre de ménages qui seraient susceptibles de saisir la juridiction administrative dès le 1^{er} décembre 2008. En apparence, il serait malaisé, à défaut d'un appareil statistique fiable, d'évaluer concrètement le nombre de demandeurs appartenant aux cinq catégories prioritaires. Votre commission pour avis considère que cette question ne peut rester sans réponse car le nombre de ménages concernés aura un impact direct sur le nombre de contentieux envisageable fin 2008. Surtout, du résultat de cette évaluation dépendra également le nombre de logements sociaux à construire avant cette échéance si les pouvoirs publics souhaitent écarter tout risque de condamnations à répétition de l'Etat pour absence de réponse adaptée aux demandes des ménages prioritaires. Il est enfin à noter que les mêmes incertitudes s'attachent à l'évaluation du nombre de demandeurs susceptibles de saisir la justice administrative à partir du 1^{er} janvier 2012.

D'autre part, il est également tout aussi malaisé d'anticiper le nombre de contentieux que pourrait occasionner la reconnaissance du droit au logement opposable. Ce chiffre dépendra tout d'abord de la politique de sélection des ménages prioritaires par les commissions de médiation. Une commission qui octroierait le caractère prioritaire à un nombre restreint de demandes limiterait en conséquence le nombre d'instances possibles. A l'inverse, une commission qui aurait une vision extensive des publics prioritaires susciterait un important contentieux. Il est aujourd'hui délicat de se forger une opinion sur cette question puisque le bilan de fonctionnement des commissions de médiation depuis leur création ne permet pas de trancher

¹ Article R. 222-13 du code de justice administrative.

entre ces deux interprétations, seules quelques commissions ayant eu une activité régulière. En tout état de cause, à supposer que chaque commission de médiation adopte une pratique raisonnable dans les appréciations qu'elle formulerait sur le caractère prioritaire ou non des demandes, votre commission pour avis estime que ce contentieux sera, par nature, un contentieux de masse puisqu'il sera traité en urgence et sans appel.

Enfin, dernière incertitude, il n'est pas possible, à ce stade de la réflexion, d'évaluer le montant moyen des astreintes qui pourraient être prononcées par la juridiction administrative. Or, votre commission pour avis estime indispensable que le législateur dispose de cette information pour évaluer les montants que l'Etat pourrait être condamné à verser aux fonds d'aménagement urbain.

En ce qui concerne ses propositions d'évolution de la rédaction de l'article 3, votre commission pour avis vous soumet tout d'abord **deux amendements de coordination** avec ceux qu'elle vous a proposés à l'article 2. Le premier vise à modifier, à trois reprises, la notion de « structure adaptée » pour la remplacer par celle de « structure d'hébergement, établissement ou logement de transition ou logement-foyer ». Le second supprime la référence aux délégataires du contingent préfectoral dans la mesure où votre commission pour avis a préconisé de faire reposer uniquement sur l'Etat la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement. En conséquence, il convient de supprimer la possibilité qu'aurait eu, sur le fondement de l'article 3, le tribunal administratif d'ordonner au délégataire le logement ou le relogement du demandeur prioritaire.

S'agissant de la procédure devant la juridiction administrative, votre commission pour avis vous propose, par un autre **amendement**, de supprimer la mention selon laquelle les décisions du tribunal administratif ne seraient pas susceptibles d'appel. Certes, une telle précision est de nature réglementaire et le Gouvernement aurait la possibilité de la réintroduire par décret. Toutefois, il apparaît plus logique à votre commission pour avis, dans tous les cas de figure, de permettre un appel devant les cours administratives d'appel. D'une part, cette démarche est commandée par le fait qu'en l'absence d'appel le Conseil d'Etat serait saisi directement en cassation des décisions des tribunaux administratifs. Une telle solution semble devoir être écarté pour éviter d'engorger la juridiction suprême. D'autre part, l'impossibilité de faire appel des décisions tendant au logement ou au relogement serait paradoxale dans la mesure où les autres contentieux liés à l'opposabilité du droit au logement (recours sur les décisions des commissions de médiation, recours indemnitaire et recours en exécution) pourraient faire l'objet d'un appel. Les juridictions d'appel seraient donc tenues de traiter le contentieux relatif aux décisions « périphériques » et pas celui lié aux décisions « principales ». Certes, il apparaît important que le contentieux du droit au logement soit traité rapidement compte tenu de l'urgence des situations de mal logement. Il convient toutefois qu'une telle rapidité ne nuise pas à la cohérence de la politique jurisprudentielle des juridictions administratives.

Puis, votre commission pour avis préconise l'adoption d'un **amendement** permettant aux demandeurs n'ayant pas reçu de proposition de logements sociaux ou d'accueil en structure d'hébergement ou de logement temporaire dans un délai fixé par décret **de saisir directement le tribunal administratif**, sans passer par le filtre de la commission de médiation, **si cette dernière n'a pas été créée**. Il vise à garantir les droits des demandeurs dans le cas où l'administration n'aurait pas fait preuve de diligence pour créer ces commissions. Comme votre rapporteur pour avis le rappelait dans son commentaire de l'article précédent, un tel risque n'est pas à exclure dans la mesure où 24 départements sont toujours dépourvus de commission, neuf années après leur création par la loi relative à la lutte contre les exclusions.

Votre commission pour avis vous propose ensuite de **supprimer**, par un **amendement**, **la possibilité offerte par cet article aux communes et EPCI**, en demandant la délégation du contingent préfectoral, **d'anticiper l'échéance du 1^{er} décembre 2008**, pour autoriser, avant cette date, la saisine des juridictions administratives.

Au vu de la législation actuelle dans le domaine de la politique du logement, qui se caractérise par un éclatement des responsabilités entre les différents niveaux de collectivité, votre commission pour avis estime qu'une telle possibilité d'anticipation n'aura qu'un **effet d'affichage**. Elle doute que la seule délégation du contingent préfectoral soit suffisante pour permettre aux communes ou aux EPCI de se lancer dans une démarche visant à rendre, sur leur territoire, le droit au logement opposable avant le 1^{er} décembre 2008. Il y a même fort à parier qu'aucun élu local ne trouve un quelconque intérêt à mettre la collectivité qu'il dirige en situation de voir sa responsabilité mise en cause par la justice administrative. Au contraire, votre commission pour avis estime qu'une telle disposition est contreproductive puisqu'elle ne pourra que conduire les communes et EPCI qui avaient envisagé de devenir délégataires de mettre un terme à leur démarche.

A nouveau, **votre commission pour avis ne peut que réaffirmer que la responsabilité du droit opposable au logement suppose de disposer de tous les outils ayant trait à la politique du logement**. Telle a d'ailleurs été l'analyse du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, pour qui la responsabilité territoriale de la mise en œuvre du droit au logement opposable ne pouvait se concevoir sans donner aux collectivités l'ensemble des outils de la politique du logement. Le Haut comité préconisait notamment de confier aux EPCI ou aux départements, de manière expérimentale, la délégation des aides à la pierre, les pouvoirs d'attribution des logements sociaux, les outils de lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne, le droit des sols et le pouvoir de réquisition. Parallèlement à cette expérimentation, le Haut comité soulignait que l'Etat devait s'engager à attribuer aux délégataires un appui en matière d'ingénierie, de veille sociale et d'hébergement. Enfin, y compris dans un tel schéma, le droit au logement ne devenait opposable qu'à l'horizon 2012. Alors que le projet de loi a délibérément exclu une telle démarche, beaucoup plus ambitieuse, il serait illusoire de croire que la seule

délégation du contingent préfectoral sera de nature à résoudre, dès la promulgation de la loi, la crise du logement.

Enfin, s'agissant des dates auxquelles les recours devant la juridiction administratives seront possibles, votre commission pour avis juge que le calendrier proposé par le projet de loi n'est pas sans laisser une impression de contraction quelque peu excessive des délais de réalisation. Une stratégie, au terme de laquelle les cinq catégories de ménages éprouvant des difficultés particulières de logement pourraient faire valoir l'opposabilité du droit au logement devant les tribunaux administratifs dès le 1^{er} décembre 2008 et les demandeurs de logement social n'ayant pas reçu de proposition à l'issue du délai anormalement long à compter du 1^{er} janvier 2012, n'était au demeurant pas le scénario envisagé par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées dans le rapport qu'il a remis au Premier ministre le 3 janvier dernier.

En effet, ce rapport recommandait l'élaboration d'une **stratégie plus globale et plus progressive** s'appuyant notamment sur un large effort de construction -effort entrepris dans notre pays avec le plan de cohésion sociale mais qu'il convient de poursuivre au-delà de son achèvement- et sur une rationalisation des compétences des différents acteurs dans le domaine de la conduite de la politique du logement.

Votre commission pour avis tend donc à estimer prématurées les échéances telles qu'elles résulteraient du projet de loi, alors que la France est encore confrontée à une grave situation de pénurie de logements à des loyers accessibles au plus grand nombre. Dans ces conditions, la reconnaissance d'un droit au logement opposable risque fort de se traduire par des effets de concentration des populations les plus en difficultés dans les territoires disposant déjà d'un grand nombre de logements sociaux, ce qui ne ferait qu'accroître les phénomènes de « ghettoïsation » et serait contraire à tout objectif de mixité sociale.

Au surplus, dans un contexte de pénurie, une telle reconnaissance risquerait également de déstabiliser les filières d'attente pour le logement social, en privilégiant certains publics jugés prioritaires par ce projet de loi par rapport à d'autres catégories de populations, dont les demandes de logement social ne sont pas moins illégitimes. Les élus locaux, lors de leurs auditions par le Haut comité pour son rapport de janvier 2007, se sont constamment déclarés attentifs à ce qu'un tel droit au logement n'oppose pas les besoins des plus défavorisés aux besoins des autres catégories de ménages qui rencontrent des difficultés de logement, notamment la frange la plus modeste des classes moyennes. Votre rapporteur pour avis souscrit sans réserve à cette observation.

Enfin, à défaut d'une offre réellement suffisante pour satisfaire les besoins de nos concitoyens éprouvant des difficultés de logement, ouvrir une voie de recours contentieux ne ferait que déplacer le problème en créant des files d'attente devant les juridictions administratives, qui seraient tenues de condamner l'Etat à loger des ménages dans un parc faisant défaut. Une telle

orientation contribuerait d'ailleurs à une certaine « judiciarisation » des rapports sociaux dans notre pays, ce qui n'est pas dans sa culture.

Pour autant, votre rapporteur pour avis considère qu'il n'est pas digne d'un pays développé comme la France de laisser un aussi grand nombre de personnes dans la rue. Il est du devoir de la République de donner, le plus rapidement possible, une solution d'hébergement digne et sur tout le territoire. **La reconnaissance d'un droit à l'hébergement opposable constitue donc un préalable indispensable à la consécration d'un droit au logement opposable.**

Aussi, votre commission pour avis préconise-t-elle, par un dernier **amendement**, de modifier substantiellement les échéances de mise en œuvre du droit au logement opposable proposées par l'article 3 afin d'appliquer strictement la stratégie présentée par le Haut comité dans son rapport du 3 janvier dernier.

Sans remettre en cause la possibilité d'exercer un recours amiable dès la promulgation de la loi, cet amendement propose d'instaurer, par le biais d'un recours contentieux devant la juridiction administrative, un droit à l'hébergement opposable dès le 1^{er} décembre 2008. Bien entendu, une telle stratégie suppose, en parallèle, d'augmenter le nombre de places disponibles, de libérer des places existantes en proposant des formes d'habitat plus pérennes aux ménages hébergés temporairement et disposant de revenus réguliers, et de mettre en œuvre une politique ambitieuse en matière de rénovation et d'entretien des centres existants. Le Gouvernement actuel a d'ailleurs constamment suivi ce cap et les efforts qu'il a déployés en ce domaine se sont traduits par des résultats incontestables puisque le nombre de places d'hébergement dans notre pays a augmenté de 70 % depuis 2002. Des perspectives ambitieuses de développement de ce parc sont également programmées pour l'année 2007.

Appuyé par un effort conséquent de développement du parc de logements sociaux et de logements privés conventionnés ainsi que par la rationalisation des prérogatives des différents échelons décisionnels dans la conduite des politiques du logement, un droit au logement opposable pourrait, quant à lui, être envisageable pour le 1^{er} janvier 2012 pour les cinq catégories identifiées à l'article 2 du projet de loi. Enfin, le droit au logement opposable pourrait être mis en œuvre de manière plus large à compter du 1^{er} janvier 2014 pour les demandeurs en attente d'un logement social au-delà d'un délai anormalement long.

Votre rapporteur pour avis relève que l'exemple écossais a été mis en exergue par de nombreux acteurs et à de nombreuses reprises dans ce débat. En effet, l'Ecosse s'est, dès 1999, lancée dans une démarche ambitieuse afin de rendre le droit au logement opposable en 2012. Cette dernière s'est appuyée sur les réflexions d'un groupe de travail, qui s'est réuni de manière régulière pendant un an et demi, et qui a élaboré un projet s'appuyant sur une stratégie graduelle. Les autorités écossaises ont estimé que la reconnaissance d'un droit

au logement opposable, au vu de la complexité des questions soulevées, ne pouvait être mise en œuvre du jour au lendemain, ce projet n'aboutissant qu'au terme d'un délai prévisionnel de dix ans. Ces délais sont d'ailleurs à mettre en regard avec les quinze jours qui ont été laissés au Sénat pour examiner le projet de loi.

Surtout, il serait illusoire de croire que la France, qui est confrontée à des problèmes de logement d'une ampleur totalement différente de celle de l'Ecosse, pourrait prétendre résoudre la question du mal logement ou des sans logis en moins de 5 ans. Déclarer le droit au logement opposable ne suffira pas à rendre sa mise en œuvre effective. Votre rapporteur pour avis a même la conviction qu'annoncer des objectifs difficilement tenables ne pourrait que susciter des frustrations et des déceptions au sein de la population.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 4

(Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation)

Substitution à l'Etat du délégataire du contingent préfectoral dans les obligations de logement ou de relogement

L'article 4 précise que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à qui l'Etat a délégué la gestion du contingent préfectoral de logements sociaux sont les autorités responsables de la mise en œuvre du droit au logement opposable. A cet effet, il prévoit que les nouvelles conventions de délégation du contingent conclues par ces collectivités avec l'Etat, en application de l'article L. 441-1 du CCH, devront organiser cette substitution et définir les modalités selon lesquelles le délégataire s'acquitte de ces obligations.

Proposition de votre commission

Par coordination avec l'amendement, présenté à l'article 2, faisant de l'Etat le seul garant du droit au logement opposable, y compris en cas de délégation de tout ou partie du contingent préfectoral, votre commission pour avis préconise, par un **amendement**, la **suppression de cet article**.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 5

Mise en conformité avant le 1^{er} décembre 2008 des conventions de délégation du contingent préfectoral en vigueur

L'article 5 prévoit que les conventions de délégation du contingent préfectoral signées avant la promulgation du projet de loi devront être mises en conformité pour intégrer les obligations résultant de la mise en œuvre du droit au logement opposable avant le 1^{er} décembre 2008, à peine de caducité. Cet article sous-entend ainsi que les 52 délégataires du contingent pourront, dès la promulgation de la loi, réviser leur convention pour permettre la mise en œuvre du droit au logement opposable avant le 1^{er} décembre 2008.

Proposition de votre commission

A nouveau, votre commission présente un **amendement de suppression de cet article**, par coordination avec les positions qu'elle a défendues aux articles 2 et 3.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article additionnel après l'article 5

**Création d'un comité de suivi
de la mise en œuvre du droit opposable au logement**

Alors que, dans une première version, communiquée par le Gouvernement à votre rapporteur pour avis, le projet envisageait l'institution d'un comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, le texte déposé sur le bureau du Sénat ne contient plus ces dispositions, le Gouvernement ayant indiqué dans l'exposé des motifs qu'il créerait cette instance par décret.

Votre commission pour avis estime cependant opportun de donner un fondement législatif à l'existence de ce comité de suivi. A cet effet, il vous est proposé l'adoption d'un **amendement** portant article additionnel après l'article 5.

Celui-ci prévoit la création d'un comité de suivi qui serait composé, dans des conditions définies par décret, du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ainsi que de représentants des associations d'élus locaux et des associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS EN FAVEUR DE LA COHÉSION SOCIALE

Sous ce chapitre, votre commission pour avis s'est saisie du seul **article 6**, lequel vise à protéger les travailleurs indépendants relevant des régimes de la microentreprise (assujettis aux bénéfices industriels et commerciaux [micro-BIC] ou aux bénéfices non commerciaux [micro-BNC]) par un « **bouclier social** » **garantissant un calcul de leurs cotisations sociales proportionnel à leur chiffre d'affaires**. En effet, cette mesure complète un dispositif législatif, initié par la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003, visant à **favoriser la création d'entreprise** en allégeant les charges pesant sur les premières années d'activité, **objectif qui demeure au cœur des préoccupations de votre commission**.

Toutefois, poursuivant la **réflexion engagée en matière d'accès au logement** à l'occasion de l'examen des dispositions du chapitre précédent relatives au droit au logement opposable, celle-ci vous propose tout d'abord une série **d'amendements** portant de **six création articles additionnels**.

Article additionnel avant l'article 6
(Article 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005)

Augmentation des objectifs de construction locative sociale prévus par le plan de cohésion sociale

Comme votre rapporteur pour avis l'a indiqué à plusieurs reprises, la reconnaissance d'un droit au logement opposable ne saurait constituer une réponse suffisante à la crise du logement que connaît notre pays. Cette crise est, avant tout, liée à l'insuffisance d'une offre locative accessible aux

ménages les plus modestes, qu'il convient donc de développer. La fixation d'un objectif pour, à terme, rendre opposable ce droit suppose d'amplifier les efforts entrepris avec le plan de cohésion sociale.

Pour ces raisons, votre commission pour avis vous propose, par un **amendement** portant article additionnel avant l'article 6, d'augmenter les objectifs de construction de logements sociaux fixés par l'article 87 de la loi de programmation pour la cohésion sociale. Conformément aux annonces faites par M. Jean-Louis Borloo, 17.000 logements supplémentaires financés à l'aide d'un prêt locatif à usage social (PLUS) ou d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) devraient être construits en 2007¹. Il convient qu'un effort similaire soit réalisé aussi bien en 2008 qu'en 2009.

Au total, cet amendement vise à porter l'effort de construction à 117.000 logements sociaux en 2007 et à 122.000 en 2008 et en 2009. L'adoption de cet amendement conduira à afficher un objectif de construction de plus de 550.000 logements sociaux en cinq ans, au lieu des 500.000 initialement prévus.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel avant l'article 6
(Article 1388 *bis* du code général des impôts)

**Prolongation de l'avantage fiscal dont bénéficient
les logements sociaux situés en zone urbaine sensible**

Avec le vote de la loi de finances pour 2001, un article 1388 *bis* a été introduit dans le code général des impôts. À l'origine, ce dispositif prévoyait, jusqu'en 2006, un abattement de 30 % à la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des logements locatifs sociaux situés en zone urbaine sensible (ZUS) appartenant aux organismes HLM ou à des sociétés d'économie mixte ayant conclu avec l'Etat une convention relative à l'entretien et à la gestion de leur parc dans le but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.

La loi de programmation pour la cohésion sociale a modifié ces dispositions afin de proroger, dans les mêmes conditions, cet avantage fiscal jusqu'en 2007 et de l'étendre, pour les impositions établies au titre des années 2006 à 2009, aux logements faisant l'objet d'une convention globale de

¹ Objectifs s'ajoutant aux 63.000 PLUS et PLAI déjà prévus.

patrimoine, définie à l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation, passée entre le bailleur et l'Etat.

Si cet article du code général des impôts n'était pas modifié à brève échéance, les organismes HLM disposant d'un patrimoine locatif situé en ZUS ne pourraient, à compter de l'année 2008, continuer à bénéficier de cet avantage fiscal, **qui représente pourtant un élément déterminant de leur équilibre financier**, qu'en concluant une convention globale de patrimoine. Or, il apparaît que ces conventions, qui ont été instituées par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, ne sont pas encore opérationnelles. Le décret d'application de ces dispositions ne devrait être publié qu'à la fin du premier trimestre de l'année 2007. Les organismes HLM souhaitant bénéficier de l'avantage pour les années à venir risquent donc d'être contraints à élaborer et à conclure ces conventions globales de patrimoine dans la précipitation.

Afin de lever cette difficulté, votre commission pour avis vous soumet un **amendement portant article additionnel** afin de prolonger l'abattement de 30 % à la base d'imposition de la TFPB en 2008 et en 2009 pour les organismes renouvelant ou concluant une convention relative à l'entretien et à la gestion de leur parc ayant pour but d'améliorer la qualité de service. De la sorte, les organismes disposeront de deux années supplémentaires pour élaborer ces conventions globales de patrimoine.

En outre, afin de mettre en cohérence ce dispositif avec la prolongation jusqu'en 2013 du programme national de rénovation urbaine (PNRU)¹, il est proposé d'octroyer le bénéfice de cet avantage fiscal sur toute la durée du PNRU pour les logements faisant l'objet d'une convention globale de patrimoine.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel avant l'article 6
(Article 31 du code général des impôts)

Avantage fiscal pour les organismes sous-louant à des personnes modestes

Dans la situation actuelle, un logement éligible au dispositif d'amortissement fiscal dit « Borloo populaire dans l'ancien »² ne peut être loué qu'à des personnes physiques l'occupant à titre d'habitation principale. Toutefois, ce dispositif ne s'adressant qu'à des personnes physiques, la

¹ Prolongation opérée par l'article 63 de la loi ENL.

² Créé par l'article 40 de la loi ENL.

location à des personnes morales, notamment des associations œuvrant en faveur du logement des plus démunis qui mettraient ces logements en sous-location à des ménages disposant de revenus modestes, ne bénéficie pas des avantages fiscaux liés à ce régime d'amortissement.

En conséquence, votre commission pour avis vous présente un **amendement** portant article additionnel avant l'article 6 pour ouvrir le bénéfice des déductions fiscales attachées au « Borloo populaire » aux personnes morales qui donnent en location ou en sous-location des logements à des occupants modestes, sous conditions de plafonds de loyer et de ressources.

L'occupant, même non titulaire d'un bail, devra respecter les conditions prévues par le droit en vigueur, c'est-à-dire occuper le logement à titre d'habitation principale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel avant l'article 6
(Article 20-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989)

Contrôle de la décence des logements par les commissions départementales de conciliation et par les juridictions judiciaires

A l'occasion de la discussion du projet de loi ENL, les députés avaient adopté un article rendant les commissions départementales de conciliation compétentes pour les litiges opposant bailleurs et locataires en matière de respect par le logement des caractéristiques de décence¹. Ce dispositif visait à faciliter la médiation dans ce domaine et à éviter que le locataire n'ait comme seul recours que l'action judiciaire, en l'absence de réponse du propriétaire à une demande amiable tendant à la réalisation de travaux de mise en conformité.

Sur proposition de votre commission, le Sénat avait modifié cet article afin d'étendre les pouvoirs du juge pour accélérer la résolution de ces affaires. Toutefois, la rédaction définitive retenue par le législateur laisse apparaître une ambiguïté. En effet, une interprétation littérale du texte pourrait laisser supposer que le locataire ne peut plus saisir directement la juridiction

¹ Pour plus de détails, votre rapporteur pour avis renvoie à son commentaire de l'article 18 bis du texte, fait dans le rapport de deuxième lecture sur le projet de loi (rapport n° 270 – 2005/2006).

judiciaire et devrait, en préalable, passer obligatoirement par le filtre de la commission départementale de conciliation.

Dans la mesure où tel n'a pas été l'intention du législateur, votre commission pour avis vous présente un **amendement** portant article additionnel avant l'article 6, qui rend clairement facultative la saisine de la commission départementale de conciliation. De même, il précise que, si la commission est saisie, la délivrance de son avis ne peut constituer un préalable à la saisine du juge.

Par ailleurs, cet amendement autorise le juge à transmettre au préfet ses jugements constatant qu'un logement ne répond pas aux caractéristiques du logement décent. De la sorte, le préfet aura la possibilité d'assurer un suivi opérationnel, aux fins de traitement, des situations de logement non décent constatées par les juridictions judiciaires.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel avant l'article 6

(Article L. 633-4 du code de la construction et de l'habitation)

**Report de la date de mise en place des conseils de concertation
dans les logements-foyers**

L'article 74 de la loi ENL a modifié les dispositions relatives à la protection des occupants de logements-foyers¹. Dans le cadre de cette réforme, la mise en place de conseils de concertation dans les logements-foyers a été rendue obligatoire. Ces conseils, composés de représentants du gestionnaire, du propriétaire s'il est distinct du gestionnaire, et, en nombre au moins égal, de représentants des personnes logées, sont notamment consultés sur l'élaboration et la révision du règlement intérieur, préalablement à la réalisation de travaux, et sur tous projet et organisation, dont la gestion des espaces communs, susceptibles d'avoir une incidence sur les conditions de logement et de vie des occupants. La loi ENL a rendu obligatoire la création de ces conseils « dans l'année qui suit la publication de la loi », c'est-à-dire au plus tard le 16 juillet 2007.

Dans la mesure où un décret en Conseil d'Etat, qui n'a pas encore été pris, doit fixer les conditions de création de ces conseils, notamment celles relatives à l'élection des représentants des personnes logées dans ces

¹ Articles L. 633-1 à L. 633-5 du CCH.

établissements, les gestionnaires de logements-foyers font valoir que les délais prévus par la loi ENL ne permettront pas d'organiser, dans de bonnes conditions, ces élections.

Par conséquent, afin de lever cette difficulté, votre commission pour avis vous présente un **amendement** repoussant au 31 décembre 2007 la date limite de création des conseils de concertation.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel avant l'article 6

(Article L. 313-26-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Portage foncier pour les opérations d'accession sociale à la propriété

Le 20 décembre 2006, l'Etat a signé une convention avec l'Union d'économie sociale du logement (UESL) et la Caisse des dépôts et consignations afin de développer les opérations d'accession sociale à la propriété¹. Celle-ci donne aux comités interprofessionnels du logement (CIL) ou aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) la possibilité de réaliser des opérations de portage foncier, au moyen d'un bail à construction, pour faciliter la réalisation de programmes de logements en accession sociale à la propriété au bénéfice des primo-accédants.

Le Pass-Foncier permettra l'achat par les primo-accédants du seul bâti, les CIL ou CCI assurant le portage du terrain, sans coût significatif pour le ménage, pendant toute la phase de remboursement des prêts souscrits pour la construction, dans la limite d'une durée maximale de 25 ans. Toute opération d'acquisition ou de construction d'un logement neuf par un ménage accédant pour la première fois à la propriété et disposant de revenus inférieurs aux plafonds prévus pour le prêt social de location-accession (PSLA) est éligible à ce dispositif. L'octroi du Pass-Foncier est décidé par le CIL ou la CCI.

Les bénéficiaires de ce mécanisme disposeront d'une double garantie. En cas d'impayés au cours d'une période supérieure à trois mois des mensualités de remboursement du prêt principal, les ménages éligibles bénéficieront d'une garantie :

- de rachat de leur logement par toute personne morale désignée par le CIL ou la CCI ;
- de relogement s'ils ne peuvent se maintenir dans les lieux.

Au total, cette convention, qui couvre la période 2007-2010, devrait permettre le financement de 20.000 logements par an.

A l'appui de ce dispositif conventionnel, votre commission pour avis vous présente un **amendement** garantissant que, dans le cas où le bénéficiaire

¹ Création d'un dispositif dit de « Pass-Foncier ».

du Pass-Foncier revendrait son logement, le dispositif continue à bénéficier à des personnes qui y sont éligibles.

En conséquence, il est proposé qu'en cas de cession du logement, le bail à construction ne puisse être transféré au cessionnaire que si ce dernier répond aux mêmes critères que l'accédant initial¹. A défaut, le cessionnaire devrait acquitter un loyer ou lever l'option de la promesse de vente afférente au terrain.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 6

Création d'un « bouclier social » pour les travailleurs indépendants relevant des régimes de la microentreprise

Le droit en vigueur

Le calcul des cotisations sociales appelées sur les revenus d'activité des travailleurs non salariés des professions non agricoles fait l'objet d'une section 5 sous le chapitre I^{er} (*Assiette et régime fiscal des cotisations*) du titre 3 (*Dispositions communes relatives au financement*) du livre I^{er} (*Généralités. Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base*) du code de la sécurité sociale, actuellement constituée des deux articles L. 131-6 et L. 131-6-1.

• Le **premier de ces deux articles** pose comme principe, dans son **premier alinéa**, que les cotisations d'assurance maladie et maternité et d'allocations familiales des travailleurs non salariés non agricoles et les cotisations d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles ou commerciales sont assises sur le **revenu professionnel non salarié** ou, le cas échéant, sur des **revenus forfaitaires**.

Les **deuxième et troisième alinéas** de cet article L. 131-6 définissent l'**assiette du revenu professionnel pris en compte** qui, globalement, est celle de l'**impôt sur le revenu** ; depuis 2003, le deuxième alinéa a fait l'objet de plusieurs modifications tirant les conséquences des réformes entreprises en matière de **déductions, abattements et exonérations fiscaux** ouverts au titre de l'IRPP aux professions concernées.

¹ Être primo-accédant, disposer de revenus inférieurs aux plafonds de ressources PSLA et destiner l'habitation concernée à l'usage exclusif de sa résidence principale.

Le paragraphe I de l'article 9 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004 a ainsi assuré une égalité de traitement entre les dirigeants de société affiliés en qualité d'indépendants, les entrepreneurs individuels et les gérants et associés de sociétés affiliés en qualité que salariés, ces derniers bénéficiant depuis lors au plan social, comme les deux premières catégories, de la règle de l'abattement de 20 % applicable au plan fiscal.

Le paragraphe IV de l'article 10 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, dont votre commission des affaires économiques avait été saisie du projet, a ensuite exclu de l'assiette la provision pour investissement ouverte aux nouvelles entreprises (article 39 *octies* E du code général des impôts) et la provision pour dépenses de mise en conformité ouverte à toutes les entreprises industrielles, commerciales ou artisanales (article 39 *octies* F du CGI) créées par les paragraphes I et II dudit article 10.

Enfin, le paragraphe I de l'article 10 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 vient tout récemment d'adapter l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale des professions indépendantes à la réforme de l'impôt sur le revenu prévue par la loi de finances pour 2006 (et donc applicable, en matière sociale, à compter de 2007, sur les revenus de 2006) afin, notamment, de neutraliser la hausse mécanique de l'assiette résultant de la mise en œuvre du coefficient multiplicateur de 1,25 pour les contribuables n'ayant pas adhéré à un centre de gestion ou à une association agréés. Par ailleurs, ce paragraphe met à jour les références fiscales constituant l'assiette des cotisations sociales des assujettis, pour tenir compte en particulier des modifications législatives apportées aux régimes propres aux zones franches urbaines, aux pôles de compétitivité et aux jeunes entreprises innovantes. Enfin, on relèvera que le paragraphe III de l'article, toujours dans l'optique de neutraliser les effets de la réforme fiscale de 2006 sur le niveau des cotisations et contributions sociales des indépendants, procède à une réévaluation des taux d'abattement forfaitaire des contribuables relevant des régimes de la microentreprise.

Les **quatrième et cinquième alinéas** de l'article L. 131-6 ont quant à eux été profondément modifiés par le paragraphe I de l'article 4 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs. Dans un objectif de simplification, ce paragraphe a tout d'abord supprimé, pour les cotisations et contributions dues à compter du 1^{er} janvier 2004, l'étape intermédiaire, dite « d'ajustement », que connaissait jusqu'alors leur mode de calcul (4^{ème} alinéa). Désormais, celui-ci ne comporte plus que deux étapes : la « provision », c'est-à-dire le pourcentage du revenu professionnel de l'avant-dernière année ou des revenus forfaitaires, appelée au cours de l'année d'assujettissement, et la « régularisation », qui s'effectue lorsque le revenu professionnel est définitivement connu, entre dix-huit mois et deux ans plus tard selon les caisses. En outre, il a substitué au droit conditionnel, ouvert aux assurés dont les revenus sont susceptibles de varier fortement d'une année à l'autre, de demander que le calcul provisionnel soit effectué sur la base d'une assiette forfaitaire inférieure, un droit automatique, ouvert aux assurés sans nécessité de justification particulière. En contrepartie, pour éviter tout dévoiement du dispositif au détriment de l'organisme de recouvrement, une majoration de retard de 10 % est appliquée sur l'insuffisance de versement des acomptes provisionnels lorsque le revenu définitif est supérieur de plus du tiers au revenu estimé par l'assuré.

Le **sixième alinéa**, introduit par le paragraphe I de l'article 11 de la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000, institue un mécanisme propre aux travailleurs indépendants qui commencent leur activité : leurs cotisations sont calculées, à titre provisionnel, sur la base d'un **revenu forfaitaire** ne pouvant excéder, la première année civile d'exercice, dix-huit fois la valeur de la base mensuelle de calcul des prestations familiales en vigueur au 1^{er} octobre de l'année précédente (soit 6.505 euros actuellement) et, la deuxième année, vingt-sept fois la valeur de cette base (soit 9.757 euros). Ainsi, ces **cotisations forfaitaires** sont les suivantes, selon les différentes catégories professionnelles concernées :

Tableau n° 1

Catégorie	Première année	Deuxième année
Commerçants	2 931 €	4 396 €
Artisans	2 996 €	4 495 €
Professions libérales	2 770 €	3 714 €

Reste que, pour de nombreux créateurs ou repreneurs d'entreprises, dont les revenus réels d'activité peuvent durablement demeurer faibles lors des premiers mois, voire années, d'exercice, même ce mécanisme représente une charge financière très lourde qui pénalise leur trésorerie, déjà structurellement fragile. Les **seuils de « neutralité »**, définis comme le **niveau de CA annuel à partir duquel le règlement d'un forfait est plus avantageux que le paiement de cotisations assises sur le revenu réel**, sont en effet les suivants :

Tableau n° 2

Catégorie	Première année	Deuxième année
Commerçants	20.603 €	31 813 €
Artisans	11 835 €	18 040 €
Professions libérales	9 521 €	13 204 €

Ainsi, un artisan dont le CA de la première année d'activité est inférieur à 11.835 euros doit-il acquitter une cotisation forfaitaire dont le montant est supérieur à ce qu'il paiera effectivement au titre de l'année considérée, une fois la régularisation effectuée quelques mois plus tard. Naturellement, moins son CA sera élevé, plus le différentiel sera grand.

Aussi le paragraphe I de l'article 35 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, dite « loi Dutreil I », a-t-il complété l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale par un **septième et dernier alinéa** visant à ouvrir aux travailleurs non salariés relevant des

régimes de la microentreprise, visés par les articles 50-0 (micro-BIC) ou 102 *ter* (micro-BNC) du CGI¹, la faculté de demander à ce que **leurs cotisations** soient, dès l'année au titre de laquelle elles sont dues, **calculées sur la base du revenu effectivement réalisé**. Ainsi, ces entrepreneurs devaient-ils pouvoir connaître des prélèvements sociaux immédiatement proportionnels à leurs revenus d'activité réels, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une régularisation ultérieure. Naturellement, cette possibilité est ouverte à titre optionnel, sur demande expresse des intéressés, puisque le mécanisme ne représente un avantage que lorsque les revenus d'activité sont inférieurs aux seuils indiqués dans le tableau n° 2 ci-dessus : dès qu'ils les dépassent, il est préférable, en termes de gestion de trésorerie, de rester assujéti à la cotisation forfaitaire et de ne régler le solde dû qu'ultérieurement.

• Quant à l'**article L. 131-6-1** du code de la sécurité sociale, il a lui-même été **créé par l'article 36 de la loi Dutreil I pour venir compléter la mesure précédente**². En effet, il autorise, d'une part, le **report du paiement** des charges sociales dues personnellement par le travailleur indépendant au titre des **douze premiers mois suivant le début de son activité de créateur ou de repreneur d'entreprise**, sans être pénalisé par des majorations de retard, et permet, d'autre part, **d'étaler ce paiement**, par **fractions de 20 %**, sur une **période maximale de cinq ans**.

Ainsi, les contraintes financières susceptibles de venir altérer la période critique des premières années de la création ou de la reprise d'entreprise à raison des obligations sociales devaient-elles, par ce double mécanisme du dernier alinéa de l'article L. 131-6 et de l'article L. 131-6-1, être allégées pour les microentrepreneurs.

Le texte du projet de loi

Or, la mise en œuvre pratique du dernier alinéa de l'article L. 131-6 s'est avérée, dans les faits, compliquée à réaliser. Cette **option demeure ainsi largement inemployée**, ce qui fait que nombre des près de 300.000 travailleurs indépendants relevant des régimes de la microentreprise restent confrontés à d'importantes difficultés. En effet, beaucoup ne sont pas en mesure de satisfaire à leurs obligations en raison d'une activité trop partielle et/ou trop faiblement rémunératrice, qui rend difficile l'acquittement de leurs cotisations forfaitaires (soit 2.800 à 3.000 euros la première année et 3.700 à 4.500 euros

¹ Il s'agit des artisans, commerçants (et industriels, qui relèvent du même régime) et professionnels libéraux dont le chiffre d'affaires (CA) annuel est inférieur à un plafond fixé à 76.300 euros hors taxes (HT) pour les activités commerciales de vente de marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place, ou de fourniture de logement, et à 27.000 euros HT pour les autres (essentiellement de service). Le taux d'abattement appliqué au CA pour déterminer leur revenu imposable, qui sert également d'assiette aux cotisations et contributions sociales, est de 50 % pour les artisans, de 91 % pour les commerçants et de 34 % pour les professions libérales.

² Cet article a depuis été complété, par coordination, par le paragraphe III de l'article 4 de l'ordonnance de simplification du 18 décembre 2003 ci-dessus mentionnée.

la deuxième), quand bien même le paiement des cotisations dues au titre des douze premiers mois d'activité peut être reporté sur les cinq années suivantes.

Aussi le Gouvernement propose-t-il d'instituer un **nouveau dispositif**, plus directement **opérationnel**, qui **cumule deux avantages** réservés aux travailleurs indépendants assujettis aux régimes du micro-BIC et du micro-BNC.

• D'une part, le paragraphe III du présent article 6 ajoute à la section 5 du chapitre I^{er} du titre 3 du livre I^{er} du code de la sécurité sociale un nouvel **article L. 131-6-2** qui, dans son premier alinéa, ouvre à ces entrepreneurs¹ une **exonération** égale à la différence entre le total des cotisations et contributions sociales dont ils sont redevables et une fraction de leur chiffre d'affaires ou de leurs revenus non commerciaux, fixée par décret, sous réserve évidemment que cette différence soit positive (*i.e.* le montant des cotisations normalement exigibles est supérieur au résultat de l'application de la fraction au chiffre d'affaires ou aux revenus non commerciaux). Selon les indications données à votre rapporteur, cette fraction devrait être de l'ordre de 13,5 à 14 % pour les entreprises exerçant une activité d'achat-revente ou de fourniture de logement, et de 24 à 24,5 % pour les prestations de service. Cette différence selon l'activité de l'entreprise vise à tenir compte de l'abattement forfaitaire pour frais qui s'applique à la base fiscale de référence, lequel abattement est lui-même différent puisqu'il s'élève à 71 % dans le premier cas, et à 34 % ou 50 % dans le second. Ainsi, la conjugaison de ces deux catégories de pourcentages permet d'aboutir à un **montant réel de prélèvement maximal identique** pour tous les bénéficiaires du dispositif, quel que soit le secteur d'activité dont ils relèvent.

Grâce à cette **exonération**, ces travailleurs indépendants seront ainsi assurés que **le montant des cotisations et contributions sociales qu'ils devront payer ne sera jamais supérieur au produit de la fraction appliquée à leurs revenus réels**. Pour autant, les **droits sociaux** qu'ils constitueront seront **identiques** à ceux résultant de l'acquittement des cotisations minimales auxquelles ils auraient été exposés en l'absence de ce mécanisme correcteur, puisque le **différentiel sera versé par l'Etat au régime social des indépendants (RSI)**.

Il convient par ailleurs de relever que le décret qui fixera la fraction déterminera également, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 131-6-2, les conditions particulières que devront remplir les bénéficiaires de l'exonération. Enfin, celle-ci ne sera plus possible quand le chiffre d'affaires

¹ *Sous réserve toutefois qu'ils ne bénéficient pas déjà, comme le précise le troisième et dernier alinéa du nouvel article, d'autres exonérations au titre de l'aide à la création ou reprise d'entreprise (article L. 161-1-1 du code de la sécurité sociale), de la création ou de la reprise par un salarié en activité (article L. 161-1-2) ou par le bénéficiaire de l'allocation parentale d'éducation (article L. 161-1-3), ou de l'installation comme artisan ou commerçant et de début d'exercice d'une activité non salariée non agricole dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion (article L. 756-2 et second alinéa de l'article L. 756-5), dans une zone franche urbaine (article 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville) ou dans une zone de redynamisation urbaine (article 146 de la loi de finances pour 2002 n° 2001-1275 du 28 décembre 2001).*

de l'entreprise atteindra les seuils des microrégimes, soit, selon les cas, 76.300 ou 27.000 euros hors taxes.

• D'autre part, le 2° du paragraphe I de l'article 6 du projet de loi remplace l'actuel dernier alinéa de l'**article L. 131-6** par un nouveau **mécanisme de calcul des premières cotisations sociales dues par les travailleurs non salariés relevant du micro-BIC ou du micro-BNC** : s'il le demandent et si ils entrent dans le champ de l'exonération prévue par le nouvel article L. 131-6-2, ils peuvent, dès l'année au cours de laquelle débute leur activité professionnelle et pour les deux années civiles suivantes, bénéficier d'un calcul qui, d'une part, est **trimestriel**, donc parfaitement corrélé à leurs revenus réels d'activité (chiffre d'affaires ou revenus non commerciaux selon les cas), et qui, d'autre part, **minore leurs charges sociales** grâce à l'affectation à ceux-ci de la **fraction** fixée par voie réglementaire en application du deuxième alinéa de l'article L. 131-6-2 nouveau. Le texte proposé par le Gouvernement précise par ailleurs que le régime demeure applicable au cours de l'année ou les résultats du bénéficiaire dépassent les limites fixées par le CGI pour déterminer les régimes de la microentreprise.

Ce **mécanisme transitoire**, puisqu'il ne peut durer que trois ans au maximum, vient donc opportunément compléter le dispositif d'exonération créé par l'article L. 131-6-2, dont le **caractère est quant à lui pérenne**. Il **renforce en effet la protection des créateurs ou repreneurs d'entreprise durant la phase de démarrage de leur activité, que l'on sait la plus délicate et la plus fragile**.

• En complément, et parfois en conséquence, de ces deux mesures principales, l'article 6 procède à quelques modifications de divers articles du code de la sécurité sociale. Ainsi :

- le 1° de son paragraphe I clarifie la rédaction de la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 131-6 afin de préciser que **les cotisations sociales sont établies sur une base annuelle** ;

- son paragraphe II constate que **le bénéfice du mécanisme transitoire** du dernier alinéa de l'article L. 131-6 est **incompatible** avec le **dispositif de report sur les cinq années suivantes du paiement des sommes dues au titre de la première année d'activité** prévu par l'article L. 131-6-1, qui sera donc désormais essentiellement destiné aux **créateurs ou repreneurs d'entreprises ne relevant pas des microrégimes prévus par le CGI** ;

- son paragraphe IV complète l'article L. 133-6-2 afin de dispenser les bénéficiaires du mécanisme transitoire du dernier alinéa de l'article L. 131-6 de la déclaration de revenus auprès du régime social des indépendants et de ne les soumettre qu'à des **obligations déclaratives allégées**, dont la nature sera fixée par décret ; cette simplification est naturellement transitoire puisque, dépendant du régime du dernier alinéa de l'article L. 131-6, elle ne pourra elle-même être mise en œuvre que pendant trois années au maximum ;

- le 2° de son paragraphe V modifie le dernier alinéa de l'article L. 136-3 de manière à appliquer, par symétrie, le mode de calcul des cotisations sociales aux régimes d'assurance obligatoire à celui de la **contribution sociale généralisée (CSG)** ; en outre, le 1° du même V procède, par analogie, à la réécriture du début du troisième alinéa dudit article L. 136-3 afin de préciser que la **CSG est établie sur une base annuelle** ;

- enfin, le paragraphe VI rend applicable la réforme au calcul des cotisations assises sur les revenus de l'année 2007.

Observations et propositions de votre commission

Votre commission se félicite de la mise en œuvre de ce « bouclier social » qui devrait favoriser le démarrage d'activités indépendantes générant des revenus limités, en garantissant que le poids des charges sociales ne sera pas insupportable lors des trois premières années d'exercice et qu'il ne sera pas excessif par la suite, tant que l'entrepreneur relèvera de l'un des deux régimes de la microentreprise.

Pour autant, les mécanismes ainsi institués, outre que leur complexité rend leur compréhension bien malaisée, suscitent un certain nombre d'interrogations, dont les réponses apportées à votre rapporteur n'ont pas toutes été de nature à le rassurer sur le caractère réellement opérationnel du dispositif optionnel applicable aux trois premières années d'activité prévu par la nouvelle rédaction du dernier alinéa de l'article L. 131-6.

- D'une part, rien ne garantit que les indications données trimestriellement, au titre d'une année d'activité, par les bénéficiaires de ce dispositif, correspondront parfaitement aux données définitives relatives à leur chiffre d'affaires ou à leurs revenus non commerciaux adressés l'année suivante aux services fiscaux. Aussi semble-t-il nécessaire de préciser explicitement que les calculs réalisés, trimestre après trimestre, pour l'année de référence, le seront à titre **provisionnel** et que, le cas échéant, une **régularisation** sera effectuée l'année suivante, au vu des chiffres définitifs. C'est ce que vous proposera d'écrire votre commission, par un **premier amendement**.

- D'autre part, s'agissant précisément des obligations déclaratives de ces assujettis, votre rapporteur pour avis craint que l'**allègement** résultant de la **dispense de déclaration** instituée sous l'article L. 133-6-2 du code de la sécurité sociale par le IV de l'article 6 soit purement **formel**.

Actuellement, les travailleurs non salariés sont obligés d'indiquer leur CA ou leurs revenus non commerciaux à la fois à l'administration fiscale et au régime social des indépendants. Ces déclarations sont effectuées au cours du premier trimestre de l'année civile qui suit l'année d'exercice professionnel pris en considération. L'objet de la mesure de dispense vise donc à supprimer la seconde de ces deux déclarations pendant les trois premières années d'activité des entrepreneurs, à charge pour l'administration fiscale de transmettre au RSI les éléments nécessaires au calcul de leurs cotisations.

Or, le dernier alinéa de l'article L. 131-6 ouvre aux travailleurs indépendants concernés la faculté de demander à ce que l'ensemble des cotisations et contributions de sécurité sociale dont ils sont redevables soient **calculées trimestriellement**, sur la base de **leur chiffre d'affaires** ou de **leurs revenus non commerciaux effectivement réalisés le trimestre précédent**. Comment le RSI pourra-t-il se livrer à ces calculs s'il ne dispose pas des éléments de revenus à prendre en compte ? **Les bénéficiaires de ce mécanisme seront donc obligés de transmettre ces éléments au RSI**, trimestre après trimestre, et ce **dès la première année de leur activité**. Du reste, la seconde phrase de l'alinéa nouvellement ajouté à l'article L. 133-6-2 prévoit bien qu'un « *décret fixe les obligations déclaratives particulières qui leur sont applicables* ».

Ainsi, alors qu'il est annoncé que les obligations déclaratives de ces très petits entrepreneurs seront allégées, **dans les faits, elles seront en réalité alourdies puisque ce sont quatre déclarations nouvelles qu'ils devront effectuer chaque année**, pendant trois ans. **Votre rapporteur pour avis craint ainsi qu'entre le discours et la pratique, le décalage soit tel que les intéressés aient le sentiment d'être victimes d'un marché de dupes.**

• Enfin, en ce qui concerne la combinaison du dispositif de l'exonération et de la mesure temporaire applicable aux trois premières années d'activité, **il conviendra d'organiser les conditions de sa mise en œuvre pour qu'elle ne soit pas défavorable aux travailleurs indépendants concernés**. En effet, le recours au nouveau mécanisme ne constitue un avantage que jusqu'à un niveau de CA annuel, qui n'est au demeurant guère élevé, comme en témoigne le tableau ci-dessous qui indique, pour chaque catégorie concernée, le « seuil de neutralité » de l'option :

Tableau n° 3

Catégorie	Première année	Deuxième année
Commerçants	20.930 €	31 400 €
Artisans	12 230 €	18 350 €
Professions libérales	11 300 €	15 160 €

Ce tableau signifie qu'**au-delà de chacun de ces CA, il sera préférable pour le professionnel de continuer à bénéficier de la règle générale de l'acquittement de cotisations forfaitaires plutôt que de demander à bénéficier du système optionnel**. En effet, celui-ci lui coûterait plus cher en trésorerie puisque le montant des cotisations provisionnelles dont il serait redevable à ce titre seraient plus élevés (jusqu'à plus du double la première année, et du triple la seconde, lorsque le CA est proche des limites du régime de la microentreprise) que celui des cotisations forfaitaires. Or, il sera probablement difficile pour nombre de créateurs d'entreprises, voire de

repreneurs, d'anticiper exactement leur CA annuel au début de leur activité, c'est-à-dire **au moment même où ils devront choisir de demander le bénéfice de l'option ou non**. Aussi votre rapporteur pour avis estime absolument indispensable que ces travailleurs indépendants soient correctement conseillés par le RSI au moment de leur affiliation.

• Par ailleurs, votre commission saisie pour avis vous propose d'adopter deux **amendements supplémentaires**.

Le **premier** vise, à la fin de la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 131-6-1 du code de la sécurité sociale proposé par le III de l'article 6, à **supprimer le renvoi à un décret** pour fixer des conditions particulières que devraient remplir les bénéficiaires de l'exonération, en plus de celles déterminées par les dispositions dudit article L. 131-6-1. En effet, celles-ci semblent suffisamment claires et précises (relever de l'un des deux régimes de la microentreprise et ne pas bénéficier d'autres exonérations légalement prévues) pour rendre inutiles toutes conditions supplémentaires imposées par voie réglementaire, dont on ne voit au demeurant pas de quelle nature elles pourraient être.

Le **second**, quant à lui, est un **amendement de clarification rédactionnelle**. Il tend à rendre l'ensemble des dispositions de l'article 6 applicables pour la première fois au calcul des cotisations assises sur les revenus de l'année 2007, et pas seulement, comme le prévoit le texte du projet de loi, celles du paragraphe III du présent article 6. En effet, ces dernières commandant la mise en œuvre des mesures prévues par les autres paragraphes dudit article, c'est bien la totalité d'entre elles qui ne pourront être mises en œuvre pour la première fois que pour le calcul des cotisations assises sur les revenus de 2007.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*

Réunie le mardi 23 janvier 2007 sous la présidence de M. Jean-Paul Emorine, président, puis de M. Gérard Cornu, vice-président, votre commission des affaires économiques, saisie pour avis du projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, a émis un avis favorable à l'adoption de ses dispositions, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous soumet.

ANNEXE I

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

Rédiger comme suit cet article :

Le livre III du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° L'intitulé du titre préliminaire est ainsi rédigé :

« Dispositions générales relatives aux politiques de l'habitat

2° Avant le chapitre Ier du même titre, il est inséré une division additionnelle ainsi rédigée :

« Chapitre préliminaire

« Droit au logement

« Art. L. ... - Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

« Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et par les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1.

3° L'intitulé du chapitre Ier du même titre est ainsi rédigé :

« Politiques d'aide au logement

Article 2

Rédiger comme suit cet article :

L'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° Les quatre premiers alinéas sont remplacés par treize alinéas ainsi rédigés :

« I. - Dans chaque département est créée, auprès du représentant de l'Etat dans le département, une commission de médiation présidée par une personnalité qualifiée qu'il désigne.

« Dans des conditions définies par décret, cette commission est composée :

« 1° De représentants de l'Etat ;

« 2° De représentants du département, des établissements publics de coopération intercommunale visés à l'article L. 441-1-1 et des communes ;

« 3° De représentants des organismes bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition ou d'un logement-foyer ;

« 4° De représentants des associations de locataires et des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.

« II. - La commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4.

« Elle peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, ainsi que, s'il a au moins un enfant mineur, lorsqu'il est logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent.

« Elle reçoit du ou des bailleurs en charge de la demande tous les éléments d'information sur la qualité du demandeur et les motifs invoqués pour expliquer l'absence de proposition.

« Dans un délai fixé par décret, la commission de médiation désigne les demandeurs qu'elle juge prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence. Elle détermine pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques de ce logement. Si elle estime que le demandeur est prioritaire mais qu'une offre de logement n'est pas adaptée, elle peut prévoir un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer. Elle peut faire toute proposition d'orientation des autres demandes.

« La commission de médiation transmet au représentant de l'Etat dans le département la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement.

« Après avis des maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale tels qu'ils sont définis dans l'accord collectif intercommunal ou départemental, le représentant de l'Etat dans le

département désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande et situés dans un périmètre qu'il définit, en fixant le délai dans lequel celui-ci est tenu de le loger. Cette attribution s'impute sur ses droits à réservation.

« Le représentant de l'Etat dans le département peut également proposer au demandeur un logement mentionné aux articles L. 321-4 et L. 321-8.

2° Avant le dernier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« III. - La commission de médiation peut également être saisie sans condition de délai par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer n'a reçu aucune réponse à sa demande.

« Le représentant de l'Etat dans le département propose une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer aux personnes désignées, dans un délai fixé par décret, par la commission de médiation. »

3° Au début du dernier alinéa, est insérée la mention : « IV ».

Article 3

Modifier ainsi le texte proposé par le I de cet article pour insérer un article L. 441-2-3-1 dans le code de la construction et de l'habitation :

I. - Dans le premier alinéa, remplacer les mots :

en structure adaptée

par les mots :

dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer

et remplacer le mot :

adaptée

par les mots :

d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer

II. - A la fin de la seconde phrase de l'avant-dernier alinéa, remplacer le mot :

adaptée

par les mots :

d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer.

Article 3

Rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour insérer un article L. 441-2-3-1 dans le code de la construction et de l'habitation:

« Ce recours est ouvert à compter du 1er décembre 2008 aux personnes qui sollicitent l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer dans les conditions mentionnées au premier alinéa du III de l'article L. 441-2-3. Il est ouvert à compter du 1er janvier 2012 aux personnes appartenant aux catégories mentionnées au deuxième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 et à compter du 1er janvier 2014 aux demandeurs visés au premier alinéa du II du même article. »

Article 3

Après le deuxième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour insérer un article L. 441 2 3 1 dans le code de la construction et de l'habitation, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« En l'absence de commission de médiation dans le département, le demandeur peut exercer le recours mentionné à l'alinéa précédent si, après avoir saisi le représentant de l'Etat dans le département, il n'a pas reçu une offre tenant compte de ses besoins et de ses capacités dans un délai fixé par voie réglementaire.

Article 3

Supprimer le troisième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour insérer un article L. 441 2-3-1 dans le code de la construction et de l'habitation.

Article 3

Dans le quatrième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour insérer un article L. 441-2-3-1 dans le code de la construction et de l'habitation, supprimer les mots :

en dernier ressort

Article 3

Dans la première phrase de l'avant-dernier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour insérer un article L. 441-2-3-1 dans le code de la construction et de l'habitation, supprimer les mots :

ou, s'ils sont délégataires des réservations de logements de l'Etat, par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale,

Article 4

Supprimer cet article

Article 5

Supprimer cet article.

Article additionnel après l'article 5

Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est institué un comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Pour l'accomplissement de cette mission, cette instance associe, dans des conditions prévues par décret, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, les associations représentatives d'élus locaux et les associations et organisations oeuvrant dans le domaine du logement.

Article additionnel après l'article 6

Avant l'article 6, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier tableau de l'article 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale est ainsi rédigé :

Années	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Logements financés par des prêts locatifs à usage social et des prêts locatifs aidés d'intégration	58.000	63.000	80.000	80.000	80.000	361.000
Logements financés par des prêts locatifs sociaux	22.000	27.000	27.000	32.000	32.000	140.000
Logements construits par l'association agréée prévue à l'article 116 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001)	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
Totaux	90.000	100.000	117.000	122.000	122.000	551.000

Article additionnel après l'article 6

Avant l'article 6, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - L'article 1388 bis du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le second alinéa du II est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il est également applicable aux impositions établies au titre des années 2008 et 2009 lorsque qu'une convention a été conclue ou renouvelée en 2007. » ;

2° Dans le second alinéa du II bis, l'année : « 2009 » est remplacée par l'année : « 2013 ».

II. - La perte de recettes éventuelle pour les collectivités territoriales résultant du prolongement prévu au I de l'abattement de 30 % de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements locatifs sociaux situés en zone urbaine sensible est compensée par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement.

III. - La perte de recettes pour l'Etat résultant du II est compensée par la majoration à due concurrence des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article additionnel après l'article 6

Avant l'article 6, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I - Après le quatrième alinéa du m du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La location du logement consentie dans les mêmes conditions à un organisme public ou privé pour le logement ou l'hébergement de personnes physiques à usage d'habitation principale, à l'exclusion du propriétaire du logement, de son conjoint ou des membres de son foyer fiscal, ne fait pas obstacle au bénéfice de la déduction. Un décret précise les modalités d'appréciation des loyers et des ressources de l'occupant ainsi que les conditions de cette location.

II - La perte de recettes pour l'Etat résultant du I est compensée par la majoration à due concurrence des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article additionnel après l'article 6

Avant l'article 6, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 20-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est ainsi modifié :

1° Les deux dernières phrases du premier alinéa sont ainsi rédigées :

« A défaut d'accord entre les parties ou à défaut de réponse du propriétaire dans un délai de deux mois, la commission départementale de conciliation peut être saisie et rendre un avis dans les conditions fixées à l'article 20. La saisine de la commission ou la remise de son avis ne constitue pas un préalable à la saisine du juge par l'une ou l'autre des parties. »

2° Le deuxième alinéa est ainsi modifié:

a) La première phrase est ainsi rédigée :

« Le juge, saisi par l'une ou l'autre des parties, détermine, le cas échéant, la nature des travaux à réaliser et le délai de leur exécution. »

b) Il est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le juge peut transmettre au représentant de l'Etat dans le département l'ordonnance ou le jugement constatant que le logement loué ne satisfait pas aux dispositions des premier et deuxième alinéas de l'article 6. »

Article additionnel après l'article 6

Avant l'article 6, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le dernier alinéa de l'article L. 633-4 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« Le conseil doit être mis en place au plus tard le 31 décembre 2007. »

Article additionnel après l'article 6

Avant l'article 6, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 313-26 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 313-26-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 313-26-1. - Lorsqu'un bail à construction est conclu par une personne morale désignée par un associé de l'Union d'économie sociale du logement avec une personne devenant pour la première fois propriétaire de sa résidence principale et disposant de ressources inférieures aux plafonds mentionnés au I de l'article R. 331-76-5-1, les droits résultant du bail à construction ne peuvent être cédés qu'en totalité et avec l'agrément du bailleur.

« L'agrément du bailleur est accordé de droit si le cessionnaire acquiert pour la première fois sa résidence principale, dispose de ressources inférieures aux plafonds mentionnés au premier alinéa du présent article et destine l'habitation concernée à l'usage exclusif de sa résidence principale. Si le cessionnaire ne répond pas à ces conditions, l'agrément n'est accordé que s'il s'engage à verser un loyer périodique fixé par le contrat de bail à construction ou à lever l'option de la promesse de vente afférente au terrain, dans les conditions prévues par le bail à construction et dans un délai maximal de trois mois à compter de la date de cession.

« Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas en cas de défaillance constatée du preneur à l'égard d'un créancier hypothécaire ayant financé la réalisation des constructions, en cas de vente amiable avec l'accord du créancier ou en cas de saisie à l'initiative de ce dernier. »

Article 6

I. Dans la première phrase du texte proposé par le 2° du I de cet article pour le dernier alinéa de l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale, après les mots :

dont ils sont redevables soient

insérer les mots :

, à titre provisionnel,

II. Après la première phrase de ce texte, insérer une phrase ainsi rédigée :

Si le chiffre d'affaires ou les revenus non commerciaux définitivement connus sont différents des déclarations trimestrielles, les cotisations font l'objet d'une régularisation.

Article 6

Après les mots :

code général des impôts

supprimer la fin de la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par le III de cet article pour l'article L. 131-6-2 (nouveau) du code de la sécurité sociale.

Article 6

Au VI de cet article, remplacer la référence :

III

par les mots :

présent article

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Union sociale pour l'habitat

M. Pierre QUERCY, délégué général, et Mme Dominique DUJOLS, directrice des relations institutionnelles et du partenariat.

Agence nationale de l'habitat

MM. Philippe PELLETIER, président, et Serge CONTAT, directeur général.

Union nationale de la propriété immobilière

M. Jean PERRIN, président, et Mme Régine RICOUR, directrice de la communication.

Assemblée des départements de France

MM. Philippe LEROY, sénateur de la Moselle et président de la commission « logement, habitat, urbanisme et politique de la ville », et Jean-Michel RAPINAT, chef du service « société ».

Assemblée des districts et des communautés de France

MM. Marc CENSI, président, et Nicolas PORTIER, délégué général et Mme Claire DELPECH, chargée de mission « questions financières et fiscales ».

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

M. Bernard LACHARME, secrétaire général.

Fondation ATD-Quart Monde

M. Olivier NODÉ-LANGLOIS, coordinateur de la plate-forme associative « pour un droit au logement opposable ».

Droit au logement

M. Jean-Baptiste EYRAUD, président.

Les Enfants de Don Quichotte

M. Jean-Baptiste LEGRAND, co-président.