

N° 175

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 Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (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. Pierre JARLIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 170, 174 (2006-2007)

Logement et habitat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UN DROIT AU LOGEMENT RECONNU MAIS DIFFICILE À METTRE EN OEUVRE	8
A. UN OBJECTIF À VALEUR CONSTITUTIONNELLE	8
1. <i>Une reconnaissance tardive</i>	9
2. <i>Une portée relative</i>	10
3. <i>Un droit qui peine à entrer dans les faits</i>	11
B. DES RESPONSABILITÉS PARTAGÉES	12
1. <i>Le rôle des communes et de leurs groupements</i>	12
2. <i>Le rôle des départements</i>	13
3. <i>Le rôle de la région</i>	13
4. <i>Le rôle de l'Etat</i>	14
C. DES EFFORTS CONSIDÉRABLES	14
1. <i>Des programmes ambitieux</i>	15
2. <i>Des outils renouvelés</i>	16
3. <i>Des résultats encourageants</i>	21
II. UNE OPPOSABILITÉ RÉCLAMÉE ET REDOUTÉE	24
A. LES PRÉMICES	24
1. <i>Les travaux du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées</i>	24
2. <i>Un rapport du Conseil économique et social</i>	26
B. LE PROJET DE LOI	26
1. <i>Un rôle de garant confié à l'Etat mais une responsabilité partagée avec les délégués du contingent préfectoral de logements locatifs sociaux</i>	27
2. <i>Un recours amiable devant la commission de médiation</i>	28
3. <i>Un recours juridictionnel devant la juridiction administrative</i>	30
4. <i>Une mise en œuvre progressive</i>	31
C. LA POSITION DE LA COMMISSION	31
1. <i>Ne pas sous-estimer les risques de l'institution du droit opposable au logement</i>	32
2. <i>Distinguer le droit à l'hébergement et le droit au logement et prévoir un calendrier réaliste pour les rendre opposables</i>	32
3. <i>Affirmer la responsabilité exclusive de l'Etat comme garant du droit opposable au logement, tout en permettant des expérimentations locales</i>	33
4. <i>Favoriser le développement d'une offre de logements adaptée à la demande</i>	34
EXAMEN DES ARTICLES	37
CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS INSTITUANT LE DROIT OPPOSABLE AU LOGEMENT	37
• <i>Article 1^{er} Principes essentiels du droit opposable au logement</i>	37
• <i>Article 2 (art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation) Recours amiable devant la commission de médiation</i>	40

• <i>Article 3</i> (art. L. 441-2-3-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation, chap. VIII nouveau du titre VII du livre VII du code de justice administrative) Recours juridictionnel devant la juridiction administrative	48
• <i>Article 4</i> (art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) Contenu des nouvelles conventions de délégation du contingent préfectoral de droits à réservation de logements locatifs sociaux	56
• <i>Article 5</i> Contenu des conventions actuelles de délégation du contingent préfectoral de droits à réservation de logements locatifs sociaux	56
• <i>Article additionnel après l'article 5</i> Transfert expérimental aux EPCI du rôle de garant du droit opposable au logement	56
• <i>Article additionnel après l'article 5</i> (art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) Extension du champ d'application de l'article 55 de la loi SRU	57
• <i>Article additionnel avant l'article 6</i> (art. 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale) Objectifs du plan de cohésion sociale	60
• <i>Article additionnel avant l'article 6</i> (art. 1388 bis du code général des impôts) Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties au profit des bailleurs sociaux	60
• <i>Article additionnel avant l'article 6</i> (art. 31 du code général des impôts) Possibilité de louer à des personnes morales, pour qu'elle les sous-louent, des logements conventionnés par l'Agence nationale de l'habitat	61
• <i>Article additionnel avant l'article 6</i> (art. L. 442-4 du code de l'urbanisme) Règles applicables aux lotissements	62
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	63
ANNEXE LISTE DES AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS	65

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 24 janvier 2007 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de M. Pierre Jarlier sur le projet de loi n° 170 (2006-2007) instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat.

La commission a adopté **17 amendements** qui apportent des aménagements substantiels et plusieurs compléments au projet de loi, afin :

– de **distinguer clairement le droit à l'hébergement du droit au logement (article 2)** ;

– de **rendre le droit à l'hébergement opposable dès le 1^{er} décembre 2007 et le droit au logement opposable à compter du 1^{er} décembre 2009** pour certaines catégories de demandeurs (**article 3**) ;

– d'**affirmer la responsabilité exclusive de l'Etat** comme garant du droit au logement et du droit à l'hébergement, y compris en cas de délégation du contingent préfectoral de logements sociaux (**articles 2, 3, 4 et 5**) ;

– de **permettre aux établissements publics de coopération intercommunale** délégataires des aides à la pierre qui le souhaitent, en accord avec leurs communes membres, **d'assumer cette responsabilité à titre expérimental**, en contrepartie de **compétences renforcées (article additionnel après l'article 5)** ;

– d'**étendre le champ d'application de l'obligation** faite à certaines communes, par **l'article 55 de la loi « SRU »**, de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux (**article additionnel après l'article 5**) ;

– de **prévoir**, dans le cadre du plan de cohésion sociale, le financement de **17.000 logements locatifs très sociaux supplémentaires chaque année, pour les années 2007, 2008 et 2009 (article additionnel avant l'article 6)** ;

– de **permettre aux propriétaires de logements privés conventionnés par l'Agence nationale de l'habitat de les louer à des associations pour qu'elles les sous-louent à des personnes en difficultés (article additionnel avant l'article 6).**

Sous le bénéfice de ces amendements, la commission a donné un avis favorable aux dispositions du projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale dont elle s'est saisie.

Mesdames, Messieurs

Répondant à la demande formulée par le Président de la République lors de ses vœux aux Français, le 31 décembre 2006, le Gouvernement a élaboré et déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat, le 17 janvier 2007, un projet de loi n° 170 (2006-2007) instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Ce projet de loi, dont les dispositions diverses prévoient la création d'une cotisation sociale proportionnelle au chiffre d'affaires pour les travailleurs indépendants en micro-entreprise, facilitent les séjours de longue durée dans leur pays d'origine des personnes immigrées à faibles ressources, ajustent le crédit d'impôt des ménages non imposables et suppriment le droit à l'obtention de certaines prestations pour les citoyens de l'Union européenne pendant la période où ils tirent leur droit au séjour de leur recherche d'emploi, a été renvoyé au fond à la commission des affaires sociales qui a désigné rapporteur notre collègue M. Bernard Seillier.

A l'instar de la commission des affaires économiques, qui a désigné notre collègue M. Dominique Braye rapporteur pour avis, **vo**tre **commission des lois s'est saisie pour avis des cinq premiers articles de ce texte qui instituent le droit opposable au logement**, c'est-à-dire une obligation de résultat à la charge de l'Etat et la possibilité de former un recours juridictionnel pour obtenir le respect de cette obligation. Cette réforme majeure, dont l'examen coïncide avec la disparition de celui qui en fut l'un des inspirateurs historiques, l'abbé Pierre, soulève en effet des questions relatives au droit de propriété, au principe de libre administration des collectivités territoriales ainsi qu'aux procédures contentieuses qui relèvent de son champ de compétence.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi « *les résultats obtenus dans le domaine de la construction de logements sociaux et les travaux du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, présidé par M. Xavier Emmanuelli, permettent d'aller plus loin et d'inscrire dans la loi un droit opposable au logement garanti par l'État. Ce droit doit permettre aux personnes défavorisées prioritaires dans l'attribution d'un logement de pouvoir non seulement saisir la commission de médiation mais aussi d'engager un recours devant la juridiction administrative en cas d'avis favorable de la commission non suivi d'effet dans un délai raisonnable.* »

Peu de pays se sont déjà engagés dans cette voie. Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, qui y a consacré de nombreux travaux, relève ainsi que l'Ecosse a décidé de généraliser le droit opposable pour tous en 2012.

Après avoir rappelé les difficultés de mise en œuvre du droit au logement, votre rapporteur examinera les conditions dans lesquelles celui-ci est rendu opposable.

I. UN DROIT AU LOGEMENT RECONNU MAIS DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE

Comme l'a justement observé M. René Ballain¹, la revendication d'un droit au logement, qui s'accompagne d'une contestation du droit de propriété, est apparue dans des périodes de tension sur le marché du logement, quand l'insuffisance de l'offre ou son inadaptation engendraient de graves difficultés pour de larges couches de la population française.

Il en a été ainsi dans la seconde moitié du XIXe siècle, qualifiée de « temps des taudis », après la première guerre mondiale, quand l'industrialisation a provoqué une forte urbanisation, et surtout après la dernière guerre. Les mouvements sociaux revendiquent alors l'application de l'ordonnance du 11 octobre 1945 relative à la réquisition des locaux insuffisamment occupés et lancent des occupations illégales de logements. En 1954, l'Abbé Pierre lance « l'insurrection de la bonté ».

Pendant les années 1970 et 1980, les revendications s'affaiblissent à mesure que les besoins quantitatifs sont progressivement satisfaits et se déplacent vers la recherche d'un meilleur équilibre des rapports entre propriétaires et locataires, avant que ne réapparaissent, dès la fin des années 1980, les inquiétudes liées aux difficultés qu'éprouvent les ménages les plus vulnérables pour accéder à un logement et s'y maintenir.

A. UN OBJECTIF À VALEUR CONSTITUTIONNELLE

Le droit au logement est consacré par la loi, par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et par les engagements internationaux de la France. Sa portée demeure cependant relative. Aussi peine-t-il à entrer dans les faits.

¹ René Ballain – *Le droit au logement, une revendication toujours d'actualité – Regards sur l'actualité* n° 320, page 48.

1. Une reconnaissance tardive

La **consécration légale**, en 1982¹, du droit fondamental à l'habitat a été suivie, en 1989², par la reconnaissance d'un droit au logement puis, en 1990³, du droit à un logement décent et indépendant.

Ce droit a été complété, en 2004⁴, par le droit à disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Le **Conseil constitutionnel** a d'abord reconnu, en 1990⁵, que la promotion du logement des personnes défavorisées répondait à « *une exigence d'intérêt national* ». Depuis 1995⁶, il considère que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un **objectif** à valeur constitutionnelle.* » Cette jurisprudence s'appuie sur un doublement fondement :

– les dixième et onzième alinéas du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui disposent que la Nation « *assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » et « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* » et proclament que « *Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* » ;

– le principe à valeur constitutionnelle, dégagé par le Conseil constitutionnel en 1994, de « *sauvegarde de la dignité humaine contre toute forme de dégradation* ».

Enfin, le droit au logement est consacré dans de nombreux **engagements internationaux** souscrits par la France, non pas en tant que tel mais comme composante de la « dignité humaine », qu'il s'agisse de l'article 25-1 de la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, des deux pactes adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1966 et relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels ou de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée à Nice en décembre 2000.

¹ Loi « Quilliot » n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

² Loi « Malandain-Mermaz » n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

³ Loi « Besson » n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁵ Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990.

⁶ Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995.

2. Une portée relative

Le droit au logement doit bien évidemment être respecté par le législateur. **Les autorités publiques doivent tendre à sa réalisation sans être assujetties à une obligation de résultat** mais, en vertu de l'effet dit « de cliquet », **sans supprimer les garanties existantes.**

Le droit au logement **permet au législateur d'apporter des limitations à des droits ou principes constitutionnellement garantis**, qu'il s'agisse du droit de propriété, de la liberté d'entreprendre ou encore du principe de libre administration des collectivités territoriales.

En 1998, le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que, *« s'il appartient au législateur de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés¹. »*

En 2000², il a considéré que l'obligation de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux mise à la charge de certaines communes³ par l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains était *« définie avec précision quant à son objet et à sa portée »* et n'avait pas pour conséquence d'entraver leur libre administration. En revanche, il a censuré le dispositif de sanctions financières mis en place au motif qu'il ne faisait pas de distinction selon la nature ou la valeur des raisons à l'origine du retard enregistré par les communes n'ayant pas atteint cet objectif.

Le droit au logement doit également être concilié avec l'objectif de mixité sociale qui, figurant tant dans le code de la construction et de l'habitation que dans le code de l'urbanisme, *« répond à un objectif d'intérêt général »* selon le Conseil constitutionnel⁴. Or ces deux objectifs peuvent parfois être antinomiques : celui de mixité sociale implique que l'occupation sociale d'un quartier, voire d'un immeuble, soit aussi diversifiée que faire se peut ; le droit au logement implique, au contraire, que l'attribution de logements vacants se fasse en priorité à ceux qui en sont dépourvus ou qui sont logés dans des conditions indignes, donc aux personnes défavorisées.

¹ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 – Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

² Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 – Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

³ Celles dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Ile-de-France et 3.500 habitants dans les autres régions et qui sont comprises dans une agglomération de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants.

⁴ Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000.

Pour autant, le Conseil constitutionnel n'a pas consacré l'existence d'un droit au logement ayant rang de principe constitutionnel.

Le Conseil d'Etat l'a rappelé en 2002¹, en refusant de l'assimiler à une « liberté fondamentale », au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, protégée par le juge administratif de l'urgence. N'a donc pu prospérer, en l'espèce, une demande de référé-liberté contre le refus de l'administration de réquisitionner des logements pour assurer de manière décente l'hébergement de réfugiés.

Dans un arrêt consécutif à l'occupation d'un immeuble de la rue du Dragon à Paris, la cour d'appel de Paris avait quant à elle estimé, en 1995, que le devoir de solidarité qu'entraîne le droit au logement ne pouvait peser que sur l'Etat et les collectivités territoriales et ne pouvait être imposé, sauf circonstances exceptionnelles et dans le cadre des lois en vigueur, à de simples particuliers.

Quant aux stipulations relatives au droit au logement qui sont contenues dans certaines **conventions internationales** ratifiées par la France, le Conseil d'Etat considère « *qu'elles ne créent d'obligations qu'entre les Etats parties à ces conventions et ne produisent pas d'effet direct à l'égard des personnes privées*². »

Si la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 produit des effets directs en droit interne, elle ne mentionne pas de droits économiques et sociaux. On ne peut toutefois exclure que le droit au logement bénéficie d'une lecture extensive des stipulations de cette convention par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a déjà condamné « *certaines situations intolérables pour la dignité de l'homme et qui proviennent de son extrême pauvreté*³ ».

3. Un droit qui peine à entrer dans les faits

Votre rapporteur pour avis a déjà eu l'occasion, dans son rapport pour avis⁴ au nom de votre commission des lois sur l'examen en première lecture du projet de loi portant engagement national pour le logement, de souligner l'ampleur et d'exposer les causes de la crise du logement qui sévit en France depuis plusieurs années.

Aujourd'hui, trois millions de personnes sont mal logées. 700.000 se trouvent sans logement, dont 100.000 à la rue. 150.000 sont hébergées dans des foyers. Un million vivent chez des tiers, dont 150.000 à 300.000 dans des conditions plus que précaires. A ces exclus viennent s'ajouter les familles obligées de se replier dans les campings et les squats insalubres, sur lesquelles

¹ Conseil d'Etat – 3 mai 2002 – Association de réinsertion sociale du Limousin et autres.

² Conseil d'Etat – 3 mai 2002 – Association de réinsertion sociale du Limousin et autres.

³ CEDH – Airey – 9 octobre 1979.

⁴ Avis n° 86 (Sénat, 2005-2006).

les incendies meurtriers de l'été 2005 ont porté un dramatique coup de projecteur.

Les principales causes de cette crise tiennent à la forte augmentation des besoins de la population, à une insuffisance globale de logements, aggravée par une inadéquation entre l'offre et la demande, aux difficultés de mobilisation du foncier, qui ont provoqué une flambée des prix et une hausse du taux d'effort des ménages.

B. DES RESPONSABILITÉS PARTAGÉES

Le partage des responsabilités entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités locales constitue à la fois une nécessité pour assurer une politique du logement efficace et une source de complexités : interventions concurrentes dans l'attribution des logements sociaux, financements croisés, consultations multiples. Si l'Etat conserve un rôle prééminent, les départements et les établissements publics de coopération intercommunale occupent une place croissante.

1. Le rôle des communes et de leurs groupements

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre jouent un rôle majeur dans la politique du logement.

Il leur incombe tout d'abord de définir leurs **priorités** et d'élaborer des **programmes locaux de l'habitat**. La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a rendu obligatoire l'adoption de tels documents, dans un délai de trois ans à compter sa publication, dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

Leurs compétences en matière d'**urbanisme** leur permettent d'orienter la localisation et la construction des logements sur leur territoire et de préempter des immeubles. Leur liberté n'est pas totale, comme en témoignent les dispositions précitées de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre participent également au **financement** du logement. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a donné à ces derniers la possibilité d'obtenir, de l'Etat, la **délégation des aides à la pierre et, du département, la création d'un fonds de solidarité pour le logement** intercommunal.

Enfin, les communes et leurs groupements sont **autorités de rattachement d'offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et d'offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)**, sont **représentés dans les commissions d'attribution des logements locatifs sociaux** et disposent d'un **droit de réservation sur certains d'entre eux** en contrepartie de leur contribution financière. En outre, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis au **maire et, avec l'accord du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale** à fiscalité propre d'être **déléataire du contingent préfectoral**.

2. Le rôle des départements

Le département définit ses **priorités**. Il élabore, conjointement avec l'Etat, le **plan départemental pour le logement des personnes défavorisées**. Depuis la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, il est également chargé d'élaborer, conjointement avec l'Etat et les établissements publics de coopération intercommunale ayant adopté un programme local de l'habitat ou ayant délibéré pour engager la procédure d'élaboration d'un tel programme, un **plan départemental de l'habitat** destiné à assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département.

Le département **participe au financement du logement**. Il peut compléter les aides de l'Etat par des subventions, des garanties d'emprunt ou des avances. Il est également l'**autorité de rattachement** d'offices publics d'habitations à loyer modéré et d'offices publics d'aménagement et de construction. Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le département assume seul la gestion et le financement des **fonds de solidarité pour le logement**, dont la compétence a été étendue à la prise en charge des impayés d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, et peut obtenir de l'Etat la **délégation des aides à la pierre** pour les parties de son territoire qui ne sont pas couvertes par un établissement public de coopération intercommunale bénéficiant d'une telle délégation.

3. Le rôle de la région

La **région** joue un rôle de conceptualisation et de financement des opérations. Dans le cadre de ses compétences en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire, elle *« définit des **priorités** en matière d'habitat »*, après consultation des départements et au vu des programmes locaux de l'habitat.

Elle peut compléter l'aide de l'Etat par des subventions, des prêts, des bonifications d'intérêts ou des garanties d'emprunt. Elle peut également accorder des subventions à l'acquisition et à l'aménagement de terrains à bâtir.

Enfin, il lui est également possible d'engager, seule ou par voie contractuelle, un programme d'aides destinées à améliorer la qualité de l'habitat des quartiers et des logements existants, l'équipement des terrains à bâtir, l'innovation, les économies d'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables.

4. Le rôle de l'Etat

Selon le Conseil constitutionnel, « *le logement des personnes défavorisées répond à une exigence d'intérêt national* ». En conséquence, s'il « *incombe au législateur de définir les compétences de l'Etat et des collectivités territoriales (...), il lui appartient toutefois de prévenir, par des dispositions appropriées, des ruptures caractérisées d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent.* »

La politique du logement doit pouvoir être assurée de manière égale sur l'ensemble du territoire de la République. Elle ne saurait être confiée à la seule discrétion des collectivités territoriales. La légitimité de l'intervention de l'Etat s'impose donc sans difficulté. Malgré la décentralisation, ses capacités d'intervention restent importantes.

L'Etat définit et conduit une **politique nationale** d'aide au logement, finance, au titre de la solidarité nationale, les **aides à la pierre**, les **aides à la personne**, finance et assume la responsabilité de l'**hébergement**, co-pilote les **plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées**, dispose d'un contingent de **réservations de logements locatifs sociaux** et a le **droit de réquisition**.

C. DES EFFORTS CONSIDÉRABLES

Les pouvoirs publics n'ont bien évidemment pas attendu la reconnaissance du droit au logement pour conduire des politiques ordonnées par cette finalité.

Ainsi, du milieu du XIXe siècle à la fin des Trente Glorieuses, se met progressivement en place un droit « du » logement en même temps qu'apparaît puis se développe l'intervention publique dans ce domaine.

L'effort massif de soutien à la construction, concentré essentiellement entre 1950 et 1975, en direction autant, sinon plus, du secteur privé que du parc d'habitations à loyer modéré, permet d'abord de réduire la pénurie de logement.

Le développement des politiques de réhabilitation, à partir de la fin des années 1960, permet d'améliorer les conditions d'habitat de la population française.

Les années 1970 et 1980 sont marquées par deux inflexions majeures : d'une part, une réforme du financement du logement, en 1977, qui fait de la solvabilisation des ménages, par le truchement des aides personnelles au logement, le levier majeur de l'intervention publique pour assurer l'accès au logement, d'autre part, la définition de rapports locatifs plus équilibrés, en 1989, permettant de faire pendant au droit de propriété.

Au cours des années 1990 se développent les dispositifs pour permettre aux personnes défavorisées d'accéder à un logement et de s'y maintenir.

La présente législature aura été marquée par des efforts considérables sur l'ensemble des maillons de la chaîne du logement.

1. Des programmes ambitieux

- *Un programme de rénovation urbaine*

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a défini un ambitieux **programme de rénovation urbaine**, entre 2004 et 2011, pour redonner un meilleur cadre de vie à tous les habitants des quartiers en difficultés.

Les objectifs de ce programme ont été revus à la hausse par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Ils prévoient une offre nouvelle de 250.000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400.000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250.000 logements ainsi que des équipements publics et des aménagements urbains.

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a ensuite prorogé le programme de rénovation urbaine jusqu'en 2013 et porté de 4 milliards d'euros à 5 milliards d'euros le montant total des crédits qui lui seront consacrés au cours de cette période.

- *Un plan de cohésion sociale*

Au mois de juin 2004, le Gouvernement a adopté un **plan de cohésion sociale** destiné à relancer l'offre de logements locatifs accessibles. Les objectifs de ce plan, repris dans la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, prévoient, dans un délai de cinq ans :

- la réalisation de 500.000 logements locatifs sociaux,
- le conventionnement de 200.000 logements à loyer maîtrisé,
- la remise sur le marché de 100.000 logements vacants dans le parc privé grâce aux aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat,
- le développement de l'accession à la propriété avec le financement de 240.000 logements chaque année grâce aux prêts à 0 % ;
- la création de nouvelles places d'hébergement d'urgence permettant d'atteindre un total de 100.000 places.

Les organismes de logement social, les propriétaires du parc privé, les partenaires sociaux du 1 % logement et les autres professionnels de l'immobilier se sont mobilisés autour de ces objectifs en signant des accords nationaux avec l'Etat.

- *Un pacte national pour le logement*

Afin de conforter les actions déjà entreprises et d'intervenir plus globalement sur l'ensemble de la chaîne du logement, le Gouvernement a adopté, à l'automne 2005, un nouveau plan d'actions dont l'objet est de répondre aux difficultés de réalisation des logements sociaux en raison de la hausse du coût des terrains constructibles et des prix de la construction, de créer des logements locatifs au bénéfice des catégories intermédiaires, d'encourager davantage encore l'accession à la propriété, et de renforcer la lutte contre le « mal-logement ».

Ce plan d'actions a trouvé une traduction législative avec la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Les 11 articles du projet de loi initial avaient pour objet de permettre une mobilisation de la ressource foncière, un développement de la construction et un meilleur accès au logement. Le texte a été considérablement enrichi au cours de la navette parlementaire, si bien que la loi comporte finalement 112 articles.

- *Un plan d'actions renforcé pour 2007*

Le 8 janvier 2007, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et Mme Catherine Vautrin, ministre délégué à la cohésion sociale et à la parité ont annoncé un plan d'actions renforcé pour 2007 :

- si 160.000 logements sociaux sont d'ores et déjà programmés et financés en 2007 dont 120.000 dans le parc public social, un effort supplémentaire sera consenti sur les logements très sociaux pour porter l'objectif de 63.000 en 2007 à 80.000 ;

- la garantie des risques locatifs pour les personnes en CDD, intérim ou demandeurs d'emploi indemnisés ou salariés à faibles revenus signée avec les partenaires sociaux fin décembre et mise en place fin janvier, qui apporte une garantie de loyer sans caution dans le parc privé social, devrait faire émerger une offre de 200.000 logements supplémentaires ;

- les capacités et les conditions d'accueil dans les centres d'hébergement seront améliorées.

2. Des outils renouvelés

Les lois qui se sont succédé au cours de la législature ont permis de renouveler les outils de la politique du logement.

- *Le renforcement des acteurs de la politique du logement*

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 a créé une **agence nationale pour la rénovation urbaine** (ANRU), sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, dans le but de simplifier les procédures, de globaliser et pérenniser les financements de l'Etat et des partenaires publics et privés engagés dans le programme de rénovation urbaine.

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 a étendu les missions de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH), renommée **Agence nationale de l'habitat**.

Elle a habilité le Gouvernement à unifier, par voie d'ordonnance, le statut des offices publics d'habitations à loyer modéré et des offices publics d'aménagement et de construction, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial appelé « **office public de l'habitat** ». Les élus locaux seront majoritaires au conseil d'administration de cet établissement.

Le Gouvernement a également été habilité à réformer, par ordonnance, le statut des **sociétés anonymes de crédit immobilier** : cette ordonnance est parue le 25 août 2006¹ et a été ratifiée par la loi n° 2006-1615 du 18 décembre 2006.

- *Une simplification des règles d'urbanisme et une sécurisation des constructions*

La complexité des règles et la longueur des procédures d'urbanisme constituent un frein à la construction de logements.

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat » a aménagé le **régime des nouveaux documents d'urbanisme** prévus par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains afin de donner de nouveaux moyens aux élus locaux pour développer leurs communes.

Sur le fondement de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, le Gouvernement a pris, le 8 décembre 2005, une **ordonnance pour simplifier le régime des autorisations d'utilisation des sols** et harmoniser les régimes de retrait des actes administratifs². Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale adopté par le Sénat en deuxième lecture le 20 décembre 2006 prévoit de reporter son entrée en vigueur du 1^{er} juillet au 1^{er} octobre 2007.

¹ Ordonnance n° 2006-1048 du 25 août 2006 relative aux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accès à la propriété.

² Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

Suivant les préconisations du rapport d'un groupe de travail présidé par M. Philippe Pelletier¹ et à l'initiative conjointe de vos commissions des lois et des affaires économiques, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 a en outre amélioré la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes.

- *Une mobilisation du foncier au service de la construction de logements*

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a doté les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de divers instruments pour mobiliser le foncier au service de la construction de logements, notamment sociaux :

- la possibilité, pour les communes, de majorer la taxe foncière sur les propriétés non bâties et d'instituer une taxe forfaitaire sur les plus values résultant du classement d'un terrain en zone constructible ;

- le remboursement aux collectivités locales, dès la première année, de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties dont bénéficient les logements très sociaux (PLUS et PLAI) pour favoriser la construction sociale ;

- la possibilité, pour les collectivités locales, de créer à titre expérimental et pour une durée de trois ans des sociétés publiques locales d'aménagement ;

- l'accélération des procédures de cession des terrains de l'Etat pour la réalisation de logements ;

- la faculté d'aménager les plans locaux d'urbanisme pour favoriser la production de logements.

- *Une augmentation de l'offre de logements à loyers maîtrisés*

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a prévu diverses mesures destinées à **augmenter l'offre de logements à loyers maîtrisés**, c'est-à-dire la contribution du parc privé au développement d'une offre locative sociale :

- la mise en place de dispositifs d'amortissement fiscal d'aide à l'investissement locatif pour développer le parc locatif privé à loyers intermédiaires, appelé « Borloo populaire » pour les logements neufs et « Borloo ancien » dans les logements existants bénéficiant d'un conventionnement avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;

- une déduction forfaitaire de 30 % pour les logements vacants remis sur le marché avant fin 2007 ;

¹ Rapport sur la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme remis au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'équipement en janvier 2005.

– la possibilité, pour les communes, d'appliquer la taxe d'habitation aux immeubles vacants depuis plus de cinq ans, hors les huit agglomérations à marché tendu où s'applique la taxe actuelle sur les logements vacants.

- *Une amélioration de l'accession sociale à la propriété pour les ménages modestes*

Pour améliorer l'accession sociale à la propriété, la loi du 13 juillet 2006 a prévu :

– l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % pour l'accession sociale dans le neuf dans les quartiers en rénovation urbaine, ce qui permettra de développer notamment les projets de maisons à 100.000 euros ;

– une majoration du prêt à 0 % pouvant atteindre 15.000 euros pour les ménages situés dans les plafonds du logement social (PLUS). 20.000 ménages supplémentaires seront ainsi concernés chaque année à partir de 2007.

- *L'accès et le maintien des ménages dans des logements*

La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a prévu la mise en place d'un nouvel indice des loyers prenant largement en compte l'indice des prix à la consommation et la création d'un système de garantie des risques locatifs dans le parc privé.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a réformé les mécanismes d'attribution de logements sociaux en faveur des ménages fragiles.

Elle a prévu une augmentation du « supplément de loyer de solidarité » dans le parc social afin d'inciter à la mobilité.

Les coupures d'eau, d'électricité et de gaz ont été interdites pendant la période hivernale pour les ménages en difficulté.

Enfin, les réseaux de chauffage urbain sont désormais assujettis au taux réduit de TVA.

- *Des expérimentations et des ordonnances pour résorber l'habitat indigne*

Les règles applicables en matière de lutte contre l'habitat indigne sont **complexes et changeantes**. Elles font coexister **plusieurs régimes de police administrative**.

Au titre de son pouvoir de **police générale**, le maire est tenu, sous le contrôle du préfet, de veiller au bon ordre, à la sécurité, à la tranquillité et à la salubrité publiques. A cet effet, il est en droit de prescrire des travaux prévus par le règlement sanitaire départemental, ou d'autres, dès lors que ces travaux sont seuls susceptibles de faire cesser l'insalubrité.

Le **maire** détient par ailleurs des pouvoirs de **police spéciale** qu'il exerce au nom de la commune pour les **immeubles menaçant ruine** (articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation) et les **établissements d'hébergement recevant du public**, notamment les hôtels meublés (article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation). Depuis la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, il détient également le pouvoir de prescrire, au nom de l'Etat, la remise en état ou le remplacement d'équipements communs d'**immeubles collectifs à usage principal d'habitation**.

Le **préfet** détient lui aussi des pouvoirs de police spéciale au titre de la **lutte contre les immeubles et les îlots insalubres** (articles L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique) et contre le **saturnisme**.

Ces différents **régimes** de police administrative ont été une première fois **harmonisés** par la **loi** n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la **solidarité et au renouvellement urbains**, qui a également amélioré les **droits des occupants** d'immeubles insalubres ou menaçant ruines. Toutefois, les procédures demeuraient trop lourdes pour être efficaces, les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales mal définies et les droits des occupants insuffisamment garantis.

La **loi** n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la **politique de santé publique** a renforcé les moyens de lutte contre le **saturnisme** tandis que l'article 74 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux **libertés et responsabilités locales** a institué une **expérimentation** consistant à permettre à la ville de Paris et aux 208 communes disposant d'un service communal d'hygiène et de santé de se voir confier la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat et de lutte contre le saturnisme.

Le décret fixant la liste des communes retenues pour participer à cette expérimentation est en cours de contreseing. Selon les renseignements communiqués à votre rapporteur pour avis, sept communes se sont portées candidates : Bastia, Carcassonne, Dunkerque, Paris, Perpignan, Toulon et Valenciennes. Dans un rapport d'information publié le 28 juin 2006 au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, M. Alain Gest indique que : *« seules quatre des sept collectivités qui se sont portées candidates ont été retenues : Dunkerque, Valenciennes, Carcassonne et Perpignan. Les candidatures de Bastia et de Toulon n'ont pas été retenues en raison de l'absence d'un dossier construit. En ce qui concerne la ville de Paris, le préfet de police avait donné un avis défavorable à la candidature, qui a été suivi par le ministère de la santé¹. »*

¹ Rapport d'information n° 3199 (Assemblée nationale, douzième législature), pages 78 et 79.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a prévu une expérimentation consistant à permettre aux maires d'exiger une **déclaration préalable pour les nouvelles mises en location dans les immeubles vétustes**.

Enfin, en application de l'article 122 de la **loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale**, le Gouvernement a pris deux **ordonnances** pour :

– simplifier et harmoniser les divers régimes de **police administrative**, faciliter la réalisation des **travaux** ainsi que l'**hébergement** et le **relogement des occupants**, préciser les **responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales**, mieux préserver les **droits des occupants et propriétaires de bonne foi**, aménager et compléter le **régime des sanctions pénales**¹ ;

– **créer un dispositif de séquestre immobilier spécial** afin de permettre à la collectivité publique ayant assuré des travaux d'office ou supporté des dépenses d'hébergement ou de relogement des occupants incombant au propriétaire de récupérer tout ou partie de sa créance².

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a ratifié la première de ces deux ordonnances et prorogé la durée de l'habilitation du Gouvernement pour prendre la seconde qui vient de paraître.

3. Des résultats encourageants

Les premiers résultats de tous ces efforts sont encourageants.

Près de **565.000 permis de construire** ont été délivrés en 2006, contre 330.000 en 2000, soit une augmentation de 70 %.

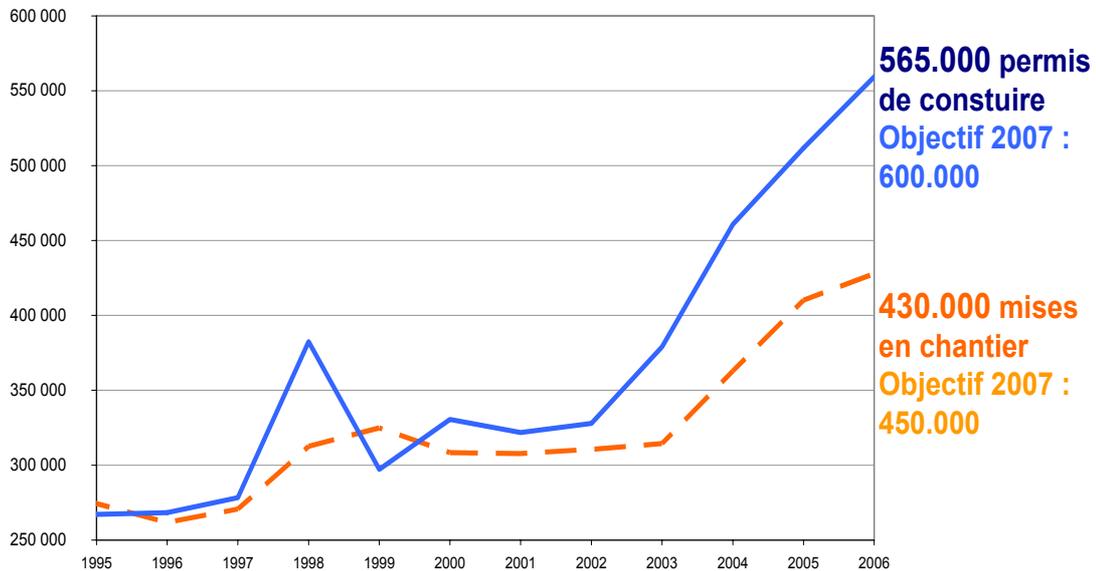
430.000 mises en chantier de logements ont été enregistrées, contre 308.000 en 2000, soit une augmentation de 40%.

Votre rapporteur pour avis n'a en revanche pas pu obtenir le nombre des logements livrés.

¹ Ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

² Ordonnance n° 2007-42 du 11 janvier 2007 relative au recouvrement des créances de l'Etat et des communes résultant de mesures de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

Nombre de permis de construire et de mises en chantier de logements depuis 10 ans



Source : Ministère de l'emploi, du logement et de la cohésion sociale

Le nombre des **logements locatifs sociaux** progresse lui aussi. 97.230 logements locatifs sociaux ont été financés dans le cadre du plan de cohésion sociale en 2006, contre 42.262 en 2000, auxquels s'ajoutent 8.350 logements financés par l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine.

38.000 logements privés à loyers maîtrisés ont fait l'objet d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat, contre 9.600 en 2000, soit une augmentation de 300 %.

30.000 places d'hébergement et d'insertion ont été créés depuis 2002, soit une augmentation de 50 %, pour atteindre un total de 95.000 places tout au long de l'année, auxquelles s'ajoutent 6.000 places supplémentaires en période hivernale.

De nouveaux types d'hébergement, en maisons relais ou en structures dites « de stabilisation » ont été créés pour accueillir les personnes sans domicile fixe dans la durée. Avant la fin de l'année 2007, 10.500 places d'urgence devraient ainsi être transformées en places d'hébergement, de stabilisation et d'insertion (CHRS) et 9.000 places en maisons relais être lancées.

Nombre de logements locatifs publics et privés, à caractère social, financés entre 2000 et 2006							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PLAI	5 009	5 427	5 188	5 034	6 032	7 502	8 200
PLUS	33 172	42 224	39 268	38 732	41 503	45 694	50 580
PLUS et PLA-I hors ANRU	38 181	47 651	44 456	43 766	47 535	53 196	58 780
PLUS et PLA-I ANRU					4 571	5 000	8 350
Sous-total PLUS et PLA-I	38 181	47 651	44 456	43 766	52 106	58 196	67 130
PLS	4 081	8 944	10 888	12 659	20 599	22 971	33 521
PLS Foncière				1 665	2 244	4 177	4 929
Sous-total PLS	4 081	8 944	10 888	14 324	22 843	27 148	38 450
TOTAL PARC PUBLIC	42 262	56 595	55 344	58 090	74 949	85 344	105 580

ANAH (logements à loyers maîtrisés)	9 600	7 400	11 900	16 000	24 524	27 683	38 000
-------------------------------------	-------	-------	--------	--------	--------	--------	--------

TOTAL PARC PUBLIC et PRIVÉ	51 862	63 995	67 244	74 090	99 473	113 027	143 580
-----------------------------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------	----------------

28 décembre 2006 - chiffres provisoires

Source : Ministère de l'emploi, du logement et de la cohésion sociale.

II. UNE OPPOSABILITÉ RÉCLAMÉE ET REDOUTÉE

Actuellement, seuls les occupants d'un immeuble faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril disposent d'un droit à l'hébergement temporaire puis au relogement définitif.

Le projet de loi prévoit de rendre le droit au logement opposable, au même titre que le droit à la santé et le droit à la scolarité. Cela implique d'instituer une obligation de résultat à la collectivité publique et d'ouvrir aux citoyens une possibilité de recours juridictionnel pour en assurer le respect.

Si une certaine précipitation a présidé à son élaboration, le Gouvernement a néanmoins pu s'appuyer sur les nombreux travaux du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et du Conseil économique et social.

A. LES PRÉMICES

1. Les travaux du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

En 2002, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées avait, dans son huitième rapport, préconisé la mise en œuvre d'un droit au logement opposable. Dans son neuvième rapport public, en décembre 2003, il avait précisé les modalités de cette opposabilité. Le 12 décembre 2005, il avait remis au Président de la République une proposition de plan en six ans.

Le 12 mai 2006, le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, a annoncé sa volonté d'ouvrir aux collectivités territoriales volontaires la possibilité d'**expérimenter la mise en œuvre locale du droit au logement opposable**. Le 14 juin, il a confié au président du Haut comité la mission d'étudier avec les représentants des associations d'élus locaux les conditions de mise en œuvre d'une telle réforme.

Cette étude a débouché sur un rapport rendu public au début de l'année 2007, dans lequel le Haut comité souligne, d'une part, que : « *le droit au logement est aujourd'hui dépendant de l'heureuse convergence de l'action de tous les niveaux de la puissance publique, et une défaillance à un seul de ces niveaux suffit à le tenir en échec* », d'autre part, que : « *seule l'organisation de la responsabilité publique autour d'un droit au logement devenu contraignant peut permettre au citoyen en difficulté d'obtenir sa mise en œuvre effective.* »

Il relève à juste titre que : « *L'instauration de l'opposabilité auprès de collectivités territoriales suscite cependant des craintes parmi les élus locaux. L'Etat est parfois suspecté d'y trouver l'occasion de son désengagement. Les collectivités territoriales qui sont les plus impliquées dans une politique de logement social craignent d'être mises d'autant plus à*

contribution, tandis que d'autres resteraient confortablement à l'écart. C'est pourquoi élus et partenaires attendent de l'Etat qu'il assume le coût de la solidarité nationale et exerce son rôle d'arbitre. »

Il propose que la « **responsabilité de première ligne** » soit assumée : **hors Ile-de-France**, par les **établissements publics de coopération intercommunale** et les **départements délégataires des aides à la pierre** et, à défaut, par l'Etat ; **en Ile-de-France**, par un « **syndicat du logement d'Ile-de-France** » (SLIF) qui serait créé pour assurer le pilotage de la politique régionale de l'habitat. Le SLIF pourrait procéder à des subdélégations de responsabilité à certaines collectivités territoriales. Les collectivités et établissements publics délégataires devraient bénéficier de **compétences renforcées**.

L'Etat devrait ainsi accorder à la collectivité ou à l'établissement public participant à l'expérimentation : la délégation des aides à la pierre et des crédits relatifs au traitement du saturnisme et de l'insalubrité ; la délégation de prérogatives de l'Etat en matière d'attribution des logements sociaux, de réquisition, d'urbanisme, de lutte contre l'habitat indigne ; un soutien spécifique en matière d'ingénierie et un soutien financier à la mise en place des outils de pilotage.

Il devrait s'engager auprès de la collectivité ou de l'établissement public participant à l'expérimentation à apporter des moyens en matière de veille sociale et d'hébergement et à exercer ses prérogatives pour faire appliquer par toutes les collectivités concernées les dispositions arrêtées dans le document de programmation de référence.

L'autorité responsable de première ligne devrait s'efforcer d'**associer l'ensemble des collectivités publiques, ainsi que les différents acteurs concernés**, à l'élaboration et au suivi de la politique qu'elle animerait. En cas d'échec du partenariat, elle pourrait faire appel à l'intervention de l'Etat, à charge pour lui d'utiliser les prérogatives d'autorité qu'il détient.

L'ouverture au citoyen du **recours juridictionnel** devrait intervenir à une échéance fixée par avance dans la loi. Elle pourrait conduire le tribunal à prononcer une injonction de loger à l'égard de l'autorité responsable. En amont de cette échéance, il conviendrait d'organiser sans attendre le traitement des demandes d'aide et le recours amiable, en s'appuyant chaque fois que possible sur les instances existantes.

« Prenant en compte à la fois l'urgence des situations, le temps nécessaire à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques de l'habitat, et les échéances des mandats électoraux dans lesquels la responsabilité politique doit s'inscrire », le calendrier proposé par le Haut comité comporte les échéances suivantes :

– avant la fin de l'année 2008, l'obligation de proposer au moins un hébergement digne à toute personne en situation d'urgence,

– à la fin du prochain mandat présidentiel, soit en mai 2012, l'ouverture des voies de recours pour les familles avec enfants,

– à la fin du prochain mandat municipal, soit en mars 2014, l'ouverture des voies de recours pour tous.

2. Un rapport du Conseil économique et social

Dans un avis rendu en 2004¹, le Conseil économique et social, jugeant le droit au logement « *manifestement inappliqué, refusé ou différé* », a invité le législateur à s'emparer de la question de son opposabilité pour en définir le champ et le contenu, en introduisant une obligation de résultat.

Il a estimé que : « *pourraient s'adresser au service public de l'habitat les personnes pouvant prouver qu'elles ne disposent pas d'un logement répondant à leurs besoins alors qu'elles en ont fait la demande depuis un délai anormalement long, qu'elles ne sont pas en capacité financière de se loger de façon décente sans l'aide de la collectivité et qu'elles résident ou travaillent sur le territoire depuis un certain temps. Des conditions de revenus, d'âge, physiques (personnes handicapées...), de composition familiale ou autres, déterminent des priorités qui pourront être précisées.* »

Soulignant la nécessité de désigner expressément une autorité responsable de l'application du droit au logement et d'assortir son intervention d'une obligation de résultat, il a estimé que l'Etat devait conserver cette responsabilité, compte tenu de son rôle de garant de la solidarité nationale, en assurant l'égalité de traitement des citoyens sur le territoire.

Il lui a cependant semblé que l'Etat devrait déléguer cette compétence, pour son application, à une autorité locale -président d'un établissement public de coopération intercommunale de 50.000 habitants et plus ou président de conseil général- ainsi que les crédits correspondants, tout en conservant un pouvoir de sanction et de substitution en cas de défaillance du délégataire.

B. LE PROJET DE LOI

Le projet de loi ne retient pas la proposition d'une expérimentation conduite par les établissements publics de coopération intercommunale et les départements délégataires des aides à la pierre, sans doute en raison de la nécessité de prévoir une délégation de ses autres compétences.

Il confie à l'Etat le rôle de garant du droit opposable au logement mais prévoit un partage de responsabilités avec les délégataires du contingent préfectoral de logements locatifs sociaux.

¹ *Accès au logement : droit réélités – rapport présenté par Mme Nicole Prud'homme.*

Il exige un recours amiable devant la commission de médiation avant tout recours juridictionnel devant la juridiction administrative.

Enfin, le calendrier d'entrée en vigueur de la réforme proposée est bien plus resserré que celui préconisé par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées.

1. Un rôle de garant confié à l'Etat mais une responsabilité partagée avec les délégataires du contingent préfectoral de logements locatifs sociaux

Le projet de loi confie à l'Etat le rôle de garant du **droit à un logement décent et indépendant** mentionné à l'article 1^{er} de la loi « Besson » et reconnu à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et stable, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir (**article premier**).

Le **principal instrument** dont dispose l'Etat pour s'acquitter de cette obligation de résultat, et non plus de moyens, est le **contingent de droits à réservation de logements locatifs sociaux dont dispose chaque préfet de département**. Ce « contingent préfectoral » est fixé, par l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation, à 30 % du patrimoine du bailleur, dont 5 % pour les fonctionnaires et 25 % pour les personnes défavorisées.

Le droit de réservation reconnu au préfet est généralement mis en œuvre par convention avec les bailleurs sociaux, ce qui permet d'aboutir à une gestion concertée du parc social de logement.

Sur le contingent ainsi réservé, le préfet dispose d'un droit de proposition, les bailleurs sociaux pouvant refuser les candidats qui leur sont présentés pourvu que leur refus soit motivé. Le préfet dispose toutefois d'un pouvoir de coercition en cas de blocage.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis au préfet de déléguer au maire ou, avec l'accord de celui-ci, au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, tout ou partie des droits à réservation de logements dont il bénéficie.

Aussi le projet de loi prévoit-il que l'obligation de logement, de relogement ou d'accueil dans une structure adaptée incombe au délégataire du contingent préfectoral.

En conséquence, il prévoit que les conventions de délégation du contingent préfectoral à venir (**article 4**) ou déjà conclues (**article 5**) doivent comporter une clause prévoyant la substitution du délégataire à l'Etat dans ce rôle de garant du droit au logement. Les conventions déjà conclues doivent être modifiées avant le 1^{er} décembre 2008.

2. Un recours amiable devant la commission de médiation

Le projet de loi exige, avant tout recours juridictionnel destiné à contraindre l'Etat ou le délégataire du contingent préfectoral à s'acquitter de son obligation, l'introduction d'un recours amiable devant la commission de médiation (**article 2**).

Il prévoit que la commission de médiation peut être saisie par les personnes ayant déposé une demande de logement locatif social ou d'accueil dans une « structure adaptée ». Cette expression, dépourvue de définition légale ou réglementaire, vise aussi bien des logements, pour lesquels un bail est signé (résidences sociales, maisons relais, résidences hôtelières à vocation sociale, foyers de travailleurs migrants), que des structures d'hébergement, dont le coût est à la charge de la collectivité publique (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, centres d'hébergement d'urgence, centres d'accueil des demandeurs d'asile).

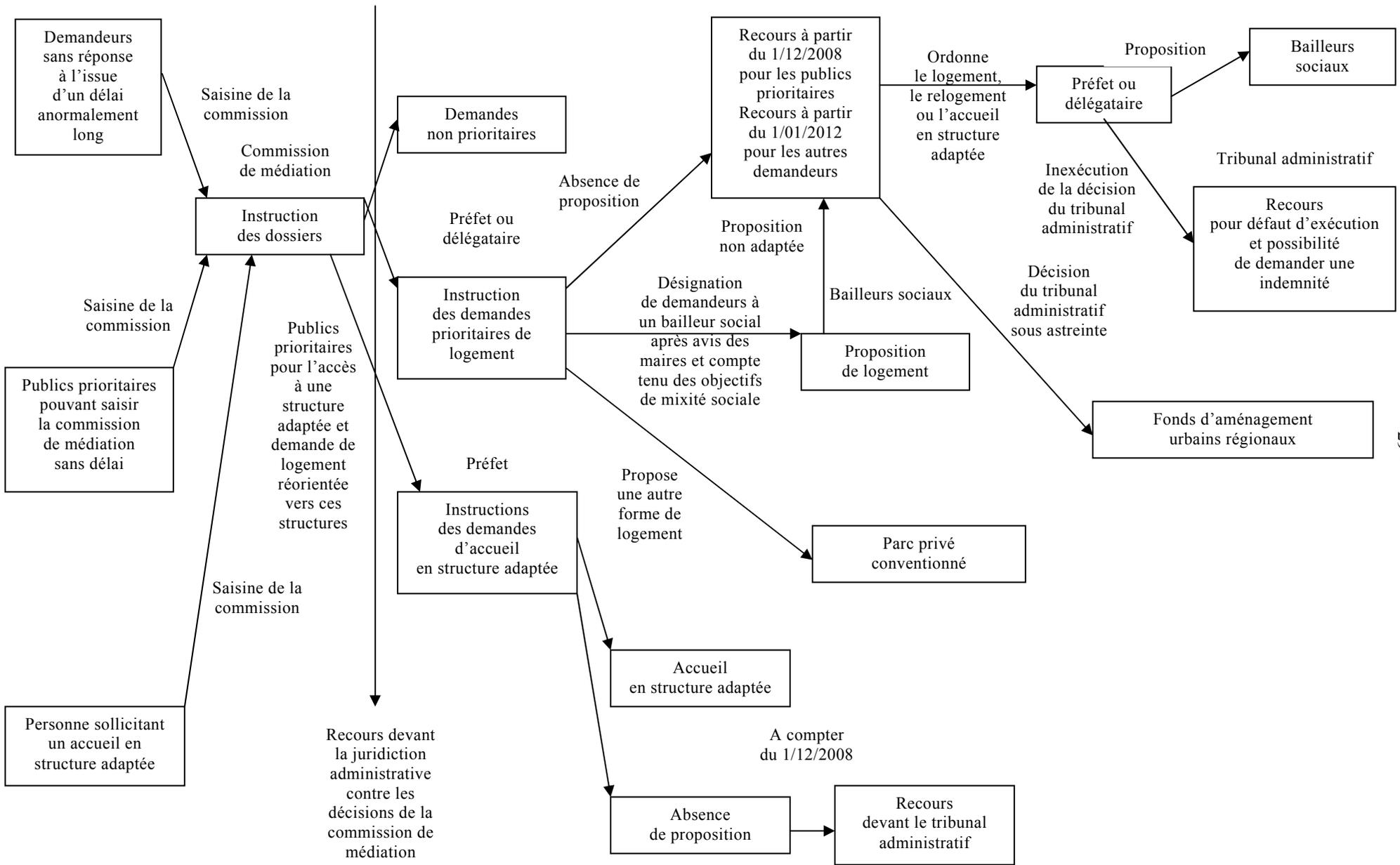
En principe, la commission ne peut être saisie qu'en l'absence de proposition de logement locatif social dans un délai anormalement long, fixé par arrêté préfectoral. Les délais en vigueur s'échelonnent de 6 mois à 36 mois en région parisienne.

Toutefois, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a permis à trois catégories de demandeurs de saisir la commission de médiation sans condition de délai : les personnes menacées d'expulsion sans relogement, les personnes hébergées temporairement et les personnes logées dans un « taudis » ou une habitation insalubre.

Le projet de loi remplace la catégorie des personnes « *logées dans un taudis ou une habitation insalubre* », par celle des personnes « *logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.* » et étend cette possibilité de saisine de la commission sans condition de délai à trois nouvelles catégories de demandeurs :

- les personnes dépourvues de logement ;
- les personnes qui, ayant des enfants mineurs, sont logées dans une habitation manifestement suroccupée ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;
- les personnes qui, sollicitant l'accueil dans une structure adaptée, n'ont reçu aucune proposition en réponse à leur demande.

Il confie à la commission de médiation le pouvoir, d'une part, d'arbitrer entre les différentes demandes dont elle est saisie et de transmettre au titulaire du contingent préfectoral les demandes qu'elle juge « *comme prioritaires et comme devant être satisfaites d'urgence* », d'autre part, de faire toute proposition d'orientation des autres demandes.



3. Un recours juridictionnel devant la juridiction administrative

La possibilité d'introduire un recours juridictionnel sera ouverte à toute personne dont la demande aura été reconnue comme prioritaire et comme devant être satisfaite d'urgence par la commission de médiation et qui n'aura pas reçu, dans un délai fixé par voie réglementaire, une offre de logement, de relogement ou d'accueil dans une structure adaptée tenant compte de ses besoins et de ses capacités.

Le recours sera examiné par un **juge unique**, désigné par le président du tribunal administratif, qui statuera en premier et dernier ressort, en urgence et **sans conclusions du commissaire du gouvernement**. Cette procédure **originale**, inspirée de celle du contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière, est guidée par un double objectif de rapidité et d'économie des moyens. Le contentieux du droit au logement sera vraisemblablement un **contentieux de masse et simple**.

Le juge aura pour **mission** de vérifier, d'une part, que la demande a un caractère prioritaire et doit être satisfaite d'urgence, d'autre part, qu'un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités ou un accueil dans une structure adaptée n'a pas été proposé au demandeur.

Il n'aura pas à se préoccuper de savoir si le demandeur aurait dû ou non être considéré comme prioritaire par la commission de médiation. Cette question devra en effet être examinée dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dont pourront faire l'objet les décisions de la commission.

Le juge administratif n'aura pas non plus à rechercher si une autre offre de logement, de relogement ou d'accueil dans une structure adaptée aurait pu être faite au demandeur. Il devra simplement dire si l'offre présentée tient compte de ses besoins et de ses capacités.

A défaut, il condamnera l'Etat ou le délégataire du contingent préfectoral et lui ordonnera de présenter au demandeur une offre de logement, de relogement ou d'accueil en structure adaptée tenant compte de ses besoins et de ses capacités. Pour assurer l'effectivité de cette injonction, il aura la faculté de l'assortir d'une **astreinte**, dont il fixera le montant.

Le produit de cette astreinte sera versé au fonds régional d'aménagement urbain. Déjà alimenté par le prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes qui ne respectent pas l'obligation de disposer de 20 % de logements sociaux, ce fonds finance les actions foncières et immobilières des communes et des établissements publics de coopération intercommunale en faveur du logement social.

4. Une mise en œuvre progressive

Pour tenir compte des délais de réalisation de nouveaux logements, **le recours juridictionnel sera ouvert progressivement (article 3)**.

Il ne pourra être exercé **avant le 1^{er} décembre 2008**, sauf dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale dont le maire ou le président aura obtenu, après la promulgation de la présente loi, la délégation de tout ou partie du contingent préfectoral de droits à réservation de logements locatifs sociaux.

Dans cette hypothèse, hautement improbable, seules les personnes appartenant aux cinq catégories de demandeurs ayant le droit de saisir sans délai la commission de médiation pourront former un recours, à la condition de résider depuis plus d'un an sur le territoire de cette commune ou de cet établissement et d'y avoir présenté leur demande. Cette condition est destinée à éviter que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale en question soient confrontés à un afflux de demandes n'émanant pas de leurs habitants.

Le recours juridictionnel pourra être exercé sur l'ensemble du territoire, **à compter du 1^{er} décembre 2008**, par toute personne appartenant à l'une des cinq catégories de demandeurs ayant le droit de saisir sans délai la commission de médiation.

A compter du **1^{er} janvier 2012**, il sera ouvert à tous les autres demandeurs.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION

Souscrivant à l'élan qui a porté ce texte devant le Parlement, votre commission souligne toutefois les risques d'une reconnaissance du droit au logement opposable qui ne serait pas assortie du développement d'une offre de logements adaptée à la demande.

Elle vous propose, pour y parer, d'apporter au projet de loi des aménagements substantiels et quelques compléments, qui s'articulent autour de trois axes :

– distinguer clairement le droit à l'hébergement du droit au logement et prévoir un calendrier réaliste pour l'exercice de ces droits ;

– affirmer la responsabilité exclusive de l'Etat comme garant du droit au logement et du droit à l'hébergement mais permettre et donner les moyens aux établissements publics de coopération intercommunale qui le souhaitent d'assumer cette responsabilité à titre expérimental ;

– créer les conditions pour adapter l'offre de logements à la demande et éviter les procédures contentieuses.

1. Ne pas sous-estimer les risques de l'institution du droit opposable au logement

Quatre risques peuvent être mis en exergue.

Le premier est de **provoquer une concentration des demandes sur les communes qui disposent déjà de logements locatifs sociaux**. Il importe donc de développer une offre de logements accessibles sur l'ensemble du territoire.

Le deuxième est d'assister à une **remise en cause des efforts déployés**, notamment par les maires et les bailleurs sociaux, **pour assurer la mixité sociale et la rénovation urbaine des quartiers**. Confrontés à des injonctions, sous astreinte, de loger des centaines de demandeurs défavorisés, les préfets n'auront peut-être pas d'autre choix que d'utiliser massivement, et parfois aveuglément, leur contingent de droits à réservation de logements locatifs sociaux.

Le troisième risque est de **provoquer des tensions très vives au sein de la société**. La déception des personnes défavorisées sera immense si, au terme d'un long parcours jalonné par la constitution d'un dossier de demande de logement locatif social, d'une saisine de la commission de médiation puis du juge administratif, elles ne parviennent qu'à obtenir des indemnités pour elles-mêmes et le versement du produit des astreintes aux fonds régionaux d'aménagement urbain. A l'inverse, et la presse s'en est déjà fait l'écho, les personnes qui, sans être les plus défavorisées, ne parviennent pas à se loger dans le parc privé et attendent depuis des années une réponse à leur demande de logement social, pourraient éprouver un grand ressentiment à l'endroit de celles, plus défavorisées encore, dont les demandes seront examinées avant les leurs.

La **saturation des juridictions administratives** constitue un quatrième risque, non négligeable. Sans effectifs supplémentaires conséquents, elles ne pourront traiter convenablement un contentieux qui s'annonce massif. Inéluctablement, les délais et la qualité d'examen des autres recours s'en ressentiront eux aussi.

L'enjeu majeur de l'institution d'une possibilité de recours juridictionnel pour assurer l'effectivité du droit au logement est de créer les conditions pour que ce recours soit rarement exercé.

2. Distinguer le droit à l'hébergement et le droit au logement et prévoir un calendrier réaliste pour les rendre opposables

Les contours du droit au logement opposable doivent être précisés. Il s'agit du **droit à obtenir un logement décent et indépendant ou à se maintenir dans un tel logement** et non pas simplement, comme dans la loi « Besson », à obtenir une aide à cet effet ou pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques (**article 1^{er}**).

En outre, une distinction claire doit être établie entre le **droit à un logement** et le **droit à l'hébergement**, plus précisément le droit à un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer (**article 2**).

Le **droit à l'hébergement** constitue le premier niveau du droit au logement. Votre commission vous propose de le rendre **opposable dès le 1^{er} décembre 2007** et non pas, comme le prévoit le projet de loi, à compter du 1^{er} décembre 2008. Comme le souhaitait l'abbé Pierre, chacun aura ainsi la garantie d'avoir un toit dès l'hiver prochain. Les efforts réalisés depuis cinq ans, qui vont être amplifiés par le plan d'actions renforcé pour 2007 du Gouvernement, doivent permettre d'atteindre cet objectif ambitieux (**article 3**).

En revanche, il paraît plus réaliste de **ne permettre aux personnes appartenant aux catégories de demandeurs d'un logement locatif social pouvant saisir sans délai la commission de médiation de former un recours juridictionnel qu'à compter du 1^{er} décembre 2009**, c'est-à-dire à la fin du plan de cohésion sociale, et non pas dès le 1^{er} décembre 2008. Il est vain d'espérer pouvoir loger l'ensemble de ces personnes à cette date et dangereux d'entretenir des espoirs qui ne pourront qu'être déçus, au prix d'un contentieux massif. Ce calendrier n'en demeure pas moins plus ambitieux que celui proposé par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (**article 3**).

Par ailleurs, l'**absence de commission de médiation** –elle n'a été instituée que dans 76 départements– **ne doit pas empêcher tout recours juridictionnel**. Aussi vous est-il proposé de prévoir que le demandeur peut exercer un tel recours 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**).

Enfin, votre commission vous propose de **maintenir la possibilité de faire appel des décisions du juge administratif** (**article 3**).

3. Affirmer la responsabilité exclusive de l'Etat comme garant du droit opposable au logement, tout en permettant des expérimentations locales

Le garant du droit au logement et du droit à l'hébergement doit être l'Etat en toutes circonstances, y compris en cas de délégation du contingent préfectoral.

Une délégation de compétences n'est pas un transfert de compétences : le délégataire agit pour le compte, selon les instructions et sous le contrôle du délégant qui peut le contraindre à respecter ses choix. Ainsi, dans le cas de la délégation du contingent préfectoral, le représentant de l'Etat peut, en cas de refus du bailleur social de loger un demandeur, se substituer à son délégataire, après une mise en demeure, pour procéder à l'attribution du logement.

En conséquence, il vous est proposé de **supprimer toutes les dispositions prévoyant une opposabilité du droit au logement aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale délégataires du contingent préfectoral (articles 2, 3, 4 et 5).**

La commission de médiation doit pouvoir déterminer pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, **les caractéristiques de l'offre de logement, de relogement ou d'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer** qui doit lui être faite (**article 2**).

Le préfet, quant à lui, doit pouvoir, après avis des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale, **déterminer le périmètre dans lequel un organisme bailleur devra proposer au demandeur un logement répondant aux caractéristiques définies par la commission de médiation.** La mise en œuvre effective du droit au logement suppose en effet de permettre une offre de logement situé sur le territoire d'une commune voisine de celle où le demandeur souhaite résider (**article 2**).

Votre commission tient également à ce qu'il soit clairement indiqué que le préfet peut également proposer au demandeur un logement appartenant au parc locatif privé conventionné par l'Agence nationale de l'habitat. Il importe en effet de **mobiliser l'ensemble du parc locatif, et pas seulement le parc social, pour répondre aux attentes de la population (article 2).**

Souscrivant à la proposition d'une **expérimentation** locale, lancée par le Premier ministre et formulée par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, votre commission vous propose de **permettre aux établissements publics de coopération intercommunale délégataires des aides à la pierre qui le souhaitent d'assumer, pour une durée de six ans, la responsabilité du droit opposable au logement en contrepartie de compétences renforcées** : contingent préfectoral, pouvoirs de police en matière de lutte contre l'insalubrité ou la dangerosité de l'habitat, pouvoirs de réquisition de logements, accompagnement social des personnes défavorisées. La concentration de ces compétences constitue une nécessité ; elle suppose l'accord de leurs titulaires –Etat, départements et communes– dans le cadre d'une convention (**article additionnel après l'article 5**).

4. Favoriser le développement d'une offre de logements adaptée à la demande

Votre commission vous propose d'apporter **plusieurs compléments** au projet de loi afin de favoriser le développement d'une offre de logements adaptée à la demande.

Le premier consiste à **étendre le champ d'application de l'article 55 de la loi « SRU »** aux communes dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Ile-de-France et 3.500 habitants dans les autres régions et qui, sans faire partie d'une agglomération au sens du recensement général de

la population, sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants, c'est-à-dire qui remplissent les conditions pour créer une communauté d'agglomération (**article additionnel après l'article 5**).

Le droit au logement doit en effet pouvoir être opposable sur l'ensemble du territoire et il serait extrêmement regrettable que les communes qui disposent de logements locatifs sociaux et donc rencontrent de grandes difficultés se trouvent de surcroît, *de facto*, seules à devoir assumer l'obligation d'offrir un logement à toute personne qui en fait la demande. L'équité commande ainsi d'élargir le champ des communes soumises à l'obligation de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux.

Les communes concernées par cette réforme disposeraient d'un délai de six ans, entre 2008 et 2014, pour se mettre en conformité avec leur obligation légale, sans encourir aucune pénalité financière.

Le deuxième complément consiste à **prévoir**, dans le cadre du plan de cohésion sociale, **le financement de 17.000 logements locatifs très sociaux supplémentaires chaque année, pour les années 2007, 2008 et 2009** (**article additionnel avant l'article 6**).

Le troisième a pour objet de **prolonger les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties accordées aux organismes d'habitations à loyer modéré** et aux sociétés d'économie mixte en contrepartie de la signature d'une convention sur l'amélioration de la qualité du service rendu aux locataires (**article additionnel avant l'article 6**).

Enfin, votre commission vous propose de **permettre aux propriétaires de logements privés conventionnés par l'Agence nationale de l'habitat de les louer à des personnes morales pour qu'elles les sous-louent** sous conditions de plafonds de loyer et de ressources (**article additionnel avant l'article 6**).

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission a donné un avis favorable aux dispositions du projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale dont elle s'est saisie.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS INSTITUANT LE DROIT OPPOSABLE AU LOGEMENT

Article 1^{er}

Principes essentiels du droit opposable au logement

Cet article, non codifié, a pour objet d'énoncer les principes essentiels du droit opposable au logement.

1. Le dispositif proposé

Il dispose, dans un premier alinéa, que « *l'Etat garantit le droit au logement mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement* », dite « loi Besson », « *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 décent et indépendant ou de s'y maintenir.* »

Il ajoute, dans un second alinéa, que « *cette garantie s'exerce par un recours amiable et par un recours contentieux selon les modalités fixées par la présente loi.* »

En instituant cette **possibilité de recours juridictionnel**, il **rend le droit au logement « opposable »** et **doit permettre d'en assurer l'effectivité**.

* La rédaction proposée affirme clairement que le **garant** du droit opposable au logement est **l'Etat**, qui se trouve ainsi astreint à une obligation de résultat et non plus de moyens.

* En revanche, elle ne permet pas de cerner les **contours** exacts de ce droit. En effet, les deux premiers alinéas de l'article premier de la loi « Besson », auquel il est fait référence, disposent que :

« *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.*

« 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 présente 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 téléphoniques¹. »

De même le II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation proclame 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 pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. »*

Le droit ainsi défini consiste, non pas à obtenir ou à se maintenir dans un logement décent et indépendant et à y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, mais à bénéficier d'une aide de la collectivité à cet effet.

Le terme de « collectivité » englobe l'ensemble des personnes publiques. A titre d'exemple, les aides personnelles au logement, qui permettent de s'acquitter de son loyer, sont octroyées par l'Etat, tandis que les départements sont seuls responsables, depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, des fonds de solidarité pour le logement, qui prennent en charge les impayés d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Le droit opposable au logement que tend à instituer le projet de loi consiste quant à lui à **obtenir, non pas une aide, mais bien un logement indépendant et décent²**, aussi bien dans le parc locatif social que dans le parc privé. A l'inverse, il ne semble pas devoir concerner la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, pour laquelle une aide financière doit suffire.

Cette ambiguïté mérite d'être levée.

* Enfin, la rédaction proposée ne permet pas non plus d'identifier avec précision les **bénéficiaires** de ce droit.

S'il est clair qu'elle vise aussi bien les ressortissants français que les étrangers, le droit de ces derniers est subordonné à une double condition de régularité et de stabilité de séjour.

¹ La mention du droit à disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques constitue un ajout de l'article 65 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² Les caractéristiques d'un logement décent sont définies par un décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

L'exigence de régularité du séjour est à la fois légitime et habituelle. Les étrangers en situation irrégulière ne peuvent actuellement prétendre à l'obtention d'un logement locatif social.

Celle de « stabilité » du séjour mérite en revanche d'être précisée. L'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation permet l'attribution de logements des organismes d'habitations à loyers modéré 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 »*. La liste des titres de séjour ou documents nécessaires a été établie par un arrêté du 25 mars 1988. Elle mentionne notamment, outre la carte de résident, l'autorisation provisoire de séjour d'une durée de validité supérieure à trois mois.

2. La position de la commission

Votre commission vous soumet un **amendement de réécriture** de l'article premier ayant pour objet essentiel d'en codifier et d'en clarifier les dispositions.

Il prévoit, en premier lieu, que le droit garanti par l'Etat est bien le **droit à obtenir un logement décent et indépendant ou à se maintenir dans un tel logement** et non pas simplement, comme dans la loi « Besson », à obtenir une aide à cet effet ou pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Ce droit sera garanti aux personnes qui ne seront pas en mesure, par leurs propres moyens, soit d'accéder à un tel logement soit de s'y maintenir. Une personne menacée d'expulsion d'un logement locatif privé pour absence de paiement des loyers aura ainsi droit, non pas à s'y maintenir, mais à obtenir soit une prise en charge de son loyer par l'Etat, soit une offre de relogement.

La référence à l'article premier de la loi « Besson » est maintenue pour des raisons exclusivement symboliques mais tout à fait compréhensibles, auxquelles sont attachés aussi bien le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées que les associations oeuvrant pour l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

L'amendement précise, en deuxième lieu, que ce droit est garanti à **toute personne dépourvue de moyens résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat**. La rédaction proposée reprend celle du code de la construction et de l'habitation. Il reviendra à ce décret de fixer la liste des autorisations de séjour nécessaires.

Enfin, le texte qui vous est soumis, d'une part, précise que le recours juridictionnel, qui doit être précédé d'un recours amiable, permet l'exercice du droit au logement et non pas de la garantie de l'Etat, d'autre part, fait référence aux dispositions du code de la construction et de l'habitation modifiées par le projet de loi plutôt qu'aux articles qui les modifient.

Ces dispositions figureront dans un chapitre préliminaire, intitulé « Droit au logement », du titre préliminaire, renommé « Dispositions générales relatives aux politiques de l'habitat », du livre III (« Aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat - Aide personnalisée au logement ») du code de la construction et de l'habitation.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

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

Recours amiable devant la commission de médiation

Cet article prévoit que le recours préalable au recours juridictionnel devant être exercé pour obtenir un logement indépendant et décent doit être formé devant la commission départementale de médiation.

Cette commission a été instituée par la loi n° 98-657 du 27 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, en même temps que le numéro départemental unique d'enregistrement des demandes de logement locatif social, afin d'ouvrir aux demandeurs n'ayant pas obtenu de réponse dans un délai anormalement long de disposer d'une voie de recours et de permettre un repérage et un examen prioritaire de la demande des ménages défavorisés. En pratique, 76 commissions seulement avaient été créées à la fin de l'année 2005.

La composition, les modalités de saisine et les prérogatives de la commission de médiation, qui sont définies à l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, ont déjà été profondément modifiées par l'article 70 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Elles le seraient à nouveau pour permettre la mise en œuvre du droit opposable au logement. Tout en souscrivant à l'économie générale de la réforme proposée, votre commission vous soumet un **amendement de réécriture complète** de cet article afin de tirer toutes les conséquences de la transformation des commissions de médiation en instances de recours amiable et de l'affirmation, à l'article premier, selon laquelle l'Etat est le seul garant de ce droit.

1. Composition de la commission de médiation

Placée auprès du préfet, présidée par une personnalité qualifiée qu'il désigne, la commission de médiation comprend, en vertu de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, des représentants du département, des établissements publics de coopération intercommunale ayant conclu un accord collectif intercommunal avec les organismes disposant d'un patrimoine locatif social sur son territoire, 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, oeuvrant dans le département.

L'**amendement qui vous est soumis** tend à modifier une nouvelle fois sa composition afin de prendre en compte l'extension de ses prérogatives prévues par le projet de loi.

En effet, la commission de médiation sera appelée à se prononcer non plus seulement sur des demandes de logement locatif social pérenne mais également sur des demandes d'hébergement ou de logement de transition. Ses décisions conditionneront la possibilité d'introduire un recours devant la juridiction administrative pour faire valoir le droit au logement et mettre en jeu la garantie de l'Etat. Elles feront donc grief et seront elles-mêmes susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant cette juridiction.

Aussi vous est-il proposé de prévoir, toujours sous la présidence d'une personnalité qualifiée désignée par le préfet, la **création de quatre collèges** composés, dans des conditions définies par décret :

- de représentants de l'Etat ;
- d'élus locaux, représentant les départements, les établissements publics de coopération intercommunale ayant signé un accord collectif intercommunal et les communes ;
- 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 ;
- de représentants des associations de locataires et des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, oeuvrant dans le département.

La composition de la commission serait ainsi enrichie par la présence de **représentants de l'Etat, des communes** 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. Cette présence semble indispensable au regard de leur rôle dans la mise en œuvre du droit au logement.

La création de quatre collèges permettrait à la commission de médiation, comme le prévoit le projet de loi, de siéger selon des formations et des modalités différentes en fonction de la nature des demandes : demandes de logement pérenne ou demandes d'hébergement ou de logement de transition.

2. Saisine de la commission de médiation

La commission de médiation est actuellement chargée de recevoir toute réclamation relative à l'absence de réponse à une demande de logement répondant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social dans un délai « anormalement long ».

Depuis la loi du 13 juillet 2006, ce délai doit être fixé par le préfet et non plus dans le cadre des accords collectifs départementaux conclus entre les bailleurs du département et le représentant de l'Etat.

Selon les indications communiquées par le Gouvernement à votre rapporteur pour avis, les délais en vigueur s'échelonnent de 6 mois à 36 mois (en région parisienne). Le délai moyen est un peu supérieur à 18 mois hors de Paris et varie de 6 à 10 ans selon la taille du logement demandé à Paris.

La loi du 13 juillet 2006 a en outre permis à trois catégories de demandeurs de saisir la commission sans condition de délai : les personnes menacées d'expulsion sans relogement, les personnes hébergées temporairement et les personnes logées dans un « taudis » ou une habitation insalubre.

Les **modifications proposées par le projet de loi** sont de trois ordres.

En premier lieu, la commission pourrait être saisie non plus seulement en l'absence de « réponse » mais en l'absence de « proposition » en réponse à une demande de logement satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social dans un délai anormalement long, ce qui signifie qu'elle pourrait désormais être saisie en cas de réponse négative. Cette modification constitue sans doute davantage une utile précision qu'une novation puisque l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation dispose déjà que la commission 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 ».

En deuxième lieu, la catégorie des personnes « *logées dans un taudis ou une habitation insalubre* », qui peuvent saisir la commission de médiation sans condition de délai, serait remplacée par celle des personnes « *logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.* » Il est vrai que le terme de « taudis », pourtant déjà employé dans le code de la construction et de l'habitation, n'est pas très heureux et qu'un local impropre à l'habitation (par exemple un garage, une cave, un ancien camping, un cabanon, ou tout autre type d'habitat précaire) peut n'être ni insalubre ni dangereux. De même un logement insalubre n'est pas nécessairement dangereux. Ces différents locaux ont pour caractéristique commune d'être rangés sous l'appellation d'habitat indigne. L'extension de la possibilité de saisir la commission de médiation sans délai aux personnes vivant dans des locaux dangereux constitue donc davantage la réparation d'un oubli qu'une novation. Toutefois, votre rapporteur pour avis relève et déplore qu'il n'existe actuellement aucune définition claire de ces différentes notions.

En dernier lieu, et il s'agit cette fois d'une véritable novation, **la possibilité de saisine sans délai de la commission de médiation serait étendue à trois nouvelles catégories de demandeurs :**

– les personnes dépourvues de logement, qu'elles soient sans domicile fixe ou logées chez des tiers ;

– les personnes qui, ayant des enfants mineurs, sont logées dans une habitation manifestement suroccupée ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;

– les personnes qui, sollicitant l'accueil dans une structure adaptée, n'ont reçu aucune proposition en réponse à leur demande.

La définition de la première de ces trois nouvelles catégories ne soulève pas de difficulté. Elle vise non seulement les personnes sans domicile fixe, dont le nombre était estimé à 86.500 dans le rapport pour 2006 de la Fondation Abbé Pierre, mais aussi les personnes privées de domicile personnel, dont le nombre était estimé à 934.000 dans ce même document.

Pour ce qui concerne la deuxième catégorie, la décence d'un logement s'apprécie selon les critères posés par le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002. Quant à la notion d'habitation manifestement suroccupée, elle figure déjà dans la loi : l'article L. 1331-23 du code de la santé publique interdit la mise à disposition de locaux aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux, dans des conditions qui conduisent manifestement à leur suroccupation et prévoit une mise en demeure du préfet pour faire cesser une telle situation. Et les allocations d'aide au logement sont versées sous réserve du respect de normes d'occupation¹.

Enfin, selon le Gouvernement, les « structures adaptées » visées dans la troisième catégorie ont pour caractéristique commune d'être toutes collectives (logements ou chambres regroupées autour d'espaces collectifs). Les unes sont assimilables à des logements² (résidences sociales, maisons relais, résidences hôtelières à vocation sociale, foyers de travailleurs migrants, établissements pour personnes âgées ou handicapées), les autres constituent un hébergement³ (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, centres d'hébergement d'urgence, centres d'accueil des demandeurs d'asile). Il n'en existe toutefois pas de définition légale ni même réglementaire.

Le champ de compétence de la commission de médiation ne serait donc plus limité aux demandes de logement locatif social. Plutôt que de multiplier les structures, il est en effet préférable tant pour les demandeurs que pour les deniers publics de créer une instance unique de traitement des recours amiables concernant des demandes de logement ou d'hébergement.

¹ L'article D. 542-14 du code de la sécurité sociale dispose que le logement au titre duquel le droit à l'allocation de logement familiale (ALF) est ouvert « doit présenter une surface habitable globale au moins égale à seize mètres carrés pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de neuf mètres carrés par personne en plus dans la limite de soixante-dix mètres carrés pour huit personnes et plus ». L'article R.831-13-1 du même code, applicable à l'allocation de logement sociale (ALS) dispose que le logement doit être au moins égal à une superficie de 9 mètres carrés pour une personne seule, 16 mètres carrés pour deux personnes et 9 mètres carrés par personne en plus.

² Dans un logement il existe un contrat qui lie le propriétaire et l'occupant (bail ou contrat d'occupation en foyer) ; l'occupant doit s'acquitter d'un reste à charge même s'il est bénéficiaire des aides personnelles au logement ; il y a un droit au maintien dans les lieux.

³ En hébergement le coût est à la charge de la collectivité publique (Etat, centres communal d'action sociale) ; il n'y a pas de contrat ; il peut y avoir une participation financière de l'hébergé mais elle n'est pas obligatoire.

La commission de médiation n'aura à connaître des difficultés d'obtention de logements dans le parc privé non conventionné qu'indirectement, à l'occasion de l'examen d'une demande de logement locatif social ou d'accueil dans une structure adaptée formulée en raison de ces difficultés.

L'**amendement qui vous est proposé** tend à distinguer clairement, au sein de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, l'examen des demandes de logement pérenne et celui des demandes de logement de transition ou d'hébergement.

Il substitue donc à l'expression de « *structure adaptée* » la référence à « *une structure d'hébergement, ou un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer* ».

Les demandes d'accueil dans un établissement pour personnes âgées ou handicapées s'en trouveraient exclues. Votre commission considère qu'elles ne relèvent pas de la même problématique. Au demeurant, l'Etat ne dispose pas des instruments pour assurer à toute personne qui le souhaite une place dans une maison de retraite ou un établissement pour personnes handicapées.

L'amendement proposé fait référence, dans la quatrième catégorie des demandeurs pouvant saisir sans condition de délai la commission de médiation, aux personnes ayant au moins un enfant mineur.

Enfin, il ouvre à toute personne souhaitant accéder une structure d'hébergement, ou un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer la possibilité de saisir sans délai la commission de médiation. En effet, seules les personnes les plus en difficultés formulent de telles demandes. Prévoir, comme le fait le projet de loi, des catégories de demandeurs prioritaires n'a guère de sens.

3. Prérogatives de la commission de médiation

Les **prérogatives** de la commission ont déjà été **étendues** par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Auparavant, la commission pouvait seulement émettre un avis et l'adresser aux demandeurs, aux organismes bailleurs et aux collectivités locales concernés. Elle pouvait également en saisir le préfet, ainsi que le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, lorsque le requérant était une personne défavorisée.

Depuis, elle peut obtenir du bailleur 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 puis signaler au préfet ou au délégataire du contingent préfectoral (maire ou président d'établissement public de coopération intercommunale) toute demande qu'elle juge prioritaire afin qu'il désigne le demandeur à un organisme disposant de logements correspondant à la demande. Elle ne peut l'y obliger.

Le préfet ou le délégataire du contingent préfectoral qui décide de suivre ses recommandations désigne l'organisme bailleur qui devra proposer un logement au demandeur. Son choix doit être effectué après avis du maire de la commune concernée et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis dans l'accord collectif intercommunal ou départemental. Il s'agit en effet d'éviter, au prétexte de loger des personnes défavorisées, de recréer des « ghettos ».

Le préfet ou le délégataire du contingent préfectoral peut fixer au bailleur social un délai pour loger le demandeur, l'attribution étant imputée sur ses droits à réservation et non sur ceux du bailleur. En cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, il procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins de celui-ci sur ses droits de réservation. Le préfet dispose d'un pouvoir de substitution, après mise en demeure, en cas d'inaction du délégataire du contingent préfectoral.

Enfin, la commission de médiation doit établir, chaque année, un état des avis rendus et le transmettre au représentant de l'Etat dans le département, au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat. Elle doit être informée, dans tous les cas, des suites qui sont réservées à ses demandes.

Les **modifications proposées par le projet de loi** consistent essentiellement, outre des clarifications formelles :

– d'une part, à **consacrer explicitement le pouvoir de la commission de médiation d'arbitrer entre les différentes demandes** dont elle est saisie et de **transmettre au préfet les demandes qu'elle juge « comme prioritaires et comme devant être satisfaites d'urgence »** ;

– d'autre part, à lui **permettre de faire toute proposition d'orientation des autres demandes**, que ce soit vers le parc locatif privé ou vers une structure adaptée pour les demandeurs qui auraient formulé une demande de logement locatif social sans être en mesure de s'y maintenir par la suite en raison, notamment, de l'insuffisance de leurs ressources ;

– enfin, à prévoir que **le préfet ou le délégataire du contingent préfectoral**, saisi d'une demande jugée prioritaire par la commission, **peut proposer au demandeur, compte tenu de ses besoins et de ses capacités, un accueil en structure adaptée ou une autre forme de logement plutôt qu'un logement locatif social.**

Ces modifications appellent plusieurs observations.

En premier lieu, les **décisions de la commission de médiation feront** désormais incontestablement **grief**, puisqu'elles conditionneront l'obligation, pour l'Etat, de proposer un logement décent et indépendant et la possibilité, pour le demandeur, de former un recours juridictionnel. Elles seront donc **susceptibles**, dans le silence de la loi, **d'un recours pour excès de pouvoir de droit commun** devant la juridiction administrative, pouvant être formé par

le demandeur qui n'aura pas été jugé prioritaire ou même par l'Etat ou le délégataire du contingent préfectoral qui contestera le caractère prioritaire d'une demande. Interdire tout recours contre les décisions de la commission de médiation constituerait une violation du droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction, droit protégé aussi bien par la Constitution française, plus précisément l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹, que par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En deuxième lieu, **la rédaction proposée, en prévoyant la transmission d'une demande jugée prioritaire par la commission de médiation au représentant de l'Etat dans le département ou au délégataire du contingent préfectoral** afin qu'il lui apporte une réponse, soulève une **double difficulté**.

Elle implique tout d'abord, et les dispositions de l'article 3 du projet de loi le confirment, que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale dont le maire ou le président est délégataire du contingent préfectoral devient le garant du droit au logement opposable.

Or, comme l'affirme l'article premier du projet de loi, ce **rôle de garant incombe à l'Etat et à lui seul**. Une délégation de compétences n'est pas un transfert de compétences : le délégataire agit pour le compte, selon les instructions et sous le contrôle du délégant qui peut le contraindre à respecter ses choix.

Ainsi, dans le cas de la délégation du contingent préfectoral, l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit la signature d'une convention entre l'Etat et la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale qui fixe les engagements du délégataire en vue de la mise en œuvre du droit au logement, les modalités d'évaluation annuelle de la délégation ainsi que les conditions de son retrait en cas de non-respect de ses engagements par le délégataire.

S'il constate, au terme de l'année écoulée, que les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ne sont pas respectés, le représentant de l'Etat peut, après mise en demeure restée sans suite pendant trois mois, se substituer au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale pour décider directement de la réservation des logements.

Surtout, l'article L. 441-2-3 prévoit qu'**en cas de refus du bailleur social de loger le demandeur et de délégation du contingent préfectoral, le préfet peut, après avoir demandé au délégataire de procéder à la désignation du demandeur et, le cas échéant, à l'attribution du logement dans un délai qu'il détermine, se substituer à lui**.

¹ *Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 - Loi portant création d'une couverture maladie universelle.*

L'Etat dispose donc de tous les moyens pour assumer pleinement son rôle de garant du droit opposable au logement et il n'y a pas lieu de mettre en jeu la responsabilité des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Ensuite, la rédaction proposée semble induire que le préfet ou le délégataire du contingent préfectoral est tenu de trouver un logement correspondant exactement aux souhaits du demandeur qu'il s'agisse de ses caractéristiques (superficie, nombre de pièces...) ou de sa localisation.

S'il était saisi d'une telle demande, le maire d'Antony serait ainsi tenu de proposer au demandeur un logement de 100 m² comportant quatre pièces et situé sur le territoire de sa commune. La mise en œuvre du droit opposable au logement serait ingérable. Il faut pouvoir proposer au demandeur cité en exemple un logement présentant des caractéristiques analogues mais situé sur le territoire d'une autre commune, par exemple Bourg-la-Reine, Arcueil ou Bagneux, sinon il risque d'attendre indéfiniment qu'un tel logement se libère à Antony.

Cet argument plaide également en faveur de la compétence exclusive du préfet de département dans l'attribution d'un logement à un demandeur jugé prioritaire par la commission de médiation car il a la possibilité de procéder à l'attribution d'un logement situé dans l'ensemble du département.

En dernier lieu, la rédaction proposée, en ne distinguant pas clairement les procédures d'examen des demandes de logement locatif social et des demandes d'accueil en structure adaptée, induit une confusion sur les suites devant être réservées aux décisions de la commission de médiation en matière d'accueil en structure adaptée.

L'**amendement** qui vous est proposé tend à remédier à l'ensemble de ces inconvénients.

Il permet à la commission de médiation de déterminer pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques de l'offre de logement, de relogement ou d'accueil en structure adaptée qui doit lui être faite. Il lui permet également, si elle considère qu'une demande de logement social n'est pas adaptée aux besoins et aux capacités du demandeur, de proposer un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition ou un logement-foyer.

Il prévoit que **la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement doit être transmise au préfet et à lui seul et donne à ce dernier la possibilité**, après avis des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale, **de déterminer le périmètre dans lequel l'organisme bailleur devra proposer un logement** répondant aux caractéristiques définies par la commission de médiation.

Enfin, il indique clairement que **le préfet peut également proposer au demandeur un logement appartenant au parc locatif privé conventionné par l'Agence nationale de l'habitat.**

Le droit opposable au logement ne doit pas être un droit à obtenir exclusivement un logement social locatif. Sans doute le préfet dispose-t-il, grâce à son contingent de droits à réservation dans ce parc, de moyens bien plus contraignants pour y loger un demandeur prioritaire. Sans doute également, les demandeurs qui lui auront été adressés par la commission de médiation auront-ils nécessairement, compte tenu de la procédure proposée, déposé une demande de logement locatif social.

Toutefois, les conventions passées entre les propriétaires privés et l'Agence nationale de l'habitat permettent aux premiers d'obtenir des aides financières conséquentes en contrepartie d'un engagement non seulement à proposer des loyers modérés mais aussi à loger les personnes défavorisées. Il serait souhaitable que ces conventions s'accompagnent de la constitution d'un contingent de droits à réservation, permettant à l'Etat de s'acquitter de ses nouvelles obligations. Le droit de propriété garantit au bailleur la liberté de choix de son locataire. En la matière, l'incitation doit donc être préférée à la contrainte.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

(art. L. 441-2-3-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation, chap. VIII nouveau du titre VII du livre VII du code de justice administrative)

Recours juridictionnel devant la juridiction administrative

Cet article a pour objet de déterminer les conditions d'exercice du recours juridictionnel devant permettre l'obtention d'un logement, d'un relogement ou d'un accueil dans une structure adaptée, les modalités d'examen de ce recours et les pouvoirs du juge.

Il prévoit l'insertion de ces dispositions dans un article L. 441-2-3-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation et la création d'un nouveau chapitre VIII, intitulé « le contentieux du droit au logement », dans le titre VII (« dispositions spéciales ») du livre VII (« le jugement ») du code de justice administrative. Ce chapitre comprendrait un article L. 778-1 unique, renvoyant aux articles L. 441-2-3 et L. 4442-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

1. Les conditions d'exercice du recours juridictionnel

* Le recours devrait être formé devant la **juridiction administrative**.

Ce choix semble justifié : la sélection des demandes de logement locatif social ou d'accueil en « structure adaptée » sera opérée par une commission administrative, l'obligation de logement, de relogement ou d'accueil en structure adaptée pèsera sur le préfet de département dont le principal instrument, pour s'acquitter de cette obligation de résultat, sera son contingent de droits de réservations de logements locatifs sociaux.

* Le recours serait ouvert aux **personnes** mentionnées à l'article 1^{er} de la présente loi et **dont la demande** de logement, de relogement ou d'accueil dans une structure adaptée **aurait été reconnue comme prioritaire et comme devant être satisfaite d'urgence par la commission de médiation.**

Son exercice serait subordonné à une **double condition de fond et de délai** :

– l'absence d'offre de logement tenant compte des besoins et des capacités du demandeur ou de proposition d'accueil en structure adaptée, ce qui signifie que l'offre pourrait ne pas correspondre à sa demande mais ne pourrait méconnaître ses besoins,

– dans un délai fixé par voie réglementaire qui pourrait, selon les indications communiquées à votre rapporteur pour avis, être de trois mois.

Votre commission vous soumet un **amendement** de coordination visant à préciser la notion de « structure adaptée ».

Elle ne vous propose pas de préciser les **modalités d'exercice du recours** car elles relèvent de la **compétence du pouvoir réglementaire.**

Dans la mesure où les futurs requérants seront bien souvent démunis et peu familiers des tribunaux, et quand bien même ils pourraient certainement bénéficier de l'aide d'associations, il importe de prévoir une procédure simple et peu onéreuse, donc une **simple requête dispensée du ministère d'avocat.** Tel est d'ailleurs généralement le cas en matière de contentieux administratif :

– le tribunal administratif est saisi par requête déposée au greffe. Cette requête doit indiquer les nom et domicile des parties et contenir l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. Elle peut être régularisée par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours¹ ;

– le ministère d'un avocat n'est pas requis², sauf lorsque les conclusions de la demande tendent au paiement d'une somme d'argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant ou à la solution d'un litige né d'un contrat³. Même dans cette hypothèse, nombreux sont les litiges où le requérant est exonéré de cette obligation⁴.

Il reviendra également au pouvoir réglementaire de prévoir le **délai** d'exercice du recours. Ce délai est en règle générale de deux mois à compter de la notification de la décision⁵ et, sauf disposition législative ou

¹ Article R. 411-1 du code de justice administrative.

² Article R. 431-4 du code de justice administrative.

³ Article R. 431-2 du code de justice administrative.

⁴ Cf article R. 431-3 du code de justice administrative.

⁵ Article R. 421-1 du code de justice administrative.

réglementaire contraire, le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet¹.

* Enfin, pour tenir compte des délais de réalisation de nouveaux logements, **le recours serait ouvert progressivement.**

Il ne pourrait être exercé **avant le 1^{er} décembre 2008**, sauf dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale dont le maire ou le président aurait obtenu, après la promulgation de la présente loi, la délégation de tout ou partie du contingent préfectoral de droits à réservation de logements locatifs sociaux.

Dans cette hypothèse, seules les personnes appartenant aux cinq catégories de demandeurs de logement locatif social ayant le droit de saisir sans délai la commission de médiation pourraient former un recours, à la condition de résider depuis plus d'un an sur le territoire de cette commune ou de cet établissement et d'y avoir présenté leur demande. Cette condition est destinée à éviter que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale en question soient confrontés à un afflux de demandes n'émanant pas de leurs habitants.

Cette hypothèse semble toutefois hautement improbable. La délégation du contingent préfectoral exerce déjà un faible attrait sur les maires et les présidents d'établissement public de coopération intercommunale, puisque 52 conventions de délégation seulement ont été conclues depuis 2004. Elle ne permet bien évidemment pas au délégataire de satisfaire les demandes si les retards de construction rendent insuffisante l'offre de logements locatifs sociaux. Quel maire, quel président d'établissement public de coopération intercommunale prendra le risque de s'exposer à de multiples recours juridictionnels s'il ne dispose pas de l'ensemble des instruments de l'Etat ou de ses établissements publics pour assurer l'effectivité du droit au logement (aides financières, pouvoirs de police....) ?

La disposition proposée aura donc probablement pour seul effet d'interrompre toute délégation du contingent préfectoral.

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à la supprimer car, outre le fait qu'elle ne semble pas permettre d'atteindre l'objectif qui lui est assigné, elle s'avère contraire au souhait de votre commission de faire de l'Etat le seul garant du droit au logement opposable et semble introduire une rupture d'égalité injustifiée non seulement entre les demandeurs de logement mais également entre les personnes publiques.

Le recours juridictionnel pourrait être exercé sur l'ensemble du territoire, **à compter du 1^{er} décembre 2008**, par toute personne appartenant à l'une des cinq catégories de demandeurs ayant le droit de saisir sans délai la commission de médiation.

¹ Article R. 421-2 du code de justice administrative.

A compter du **1^{er} janvier 2012**, il serait ouvert à tous les autres demandeurs, en fait à l'ensemble des personnes mentionnées à l'article 1^{er} de la présente loi.

Ce calendrier traduit une **volonté politique forte de permettre rapidement l'exercice effectif du droit opposable au logement**. Si cette volonté mérite d'être saluée, **on peut craindre que**, malgré les efforts considérables déployés depuis trois ans, **l'offre de logements demeure insuffisante pour satisfaire la demande dès le 1^{er} décembre 2008**. Sans doute les demandeurs pourront-ils former un recours juridictionnel, faire condamner l'Etat puis obtenir des indemnités pour non exécution d'une décision de justice. Toutefois, les juridictions administratives seront saturées et le contribuable public sera mis à contribution sans que leur principale revendication, la plus légitime, puisse être satisfaite : obtenir un logement. Les déceptions et les crispations risquent d'être fortes.

Votre commission vous soumet **deux amendements** ayant pour objet de modifier le calendrier d'entrée en vigueur des possibilités de recours juridictionnel, afin de mieux prendre en compte l'état d'avancement de la réalisation de logements locatifs sociaux et de structures d'hébergement ou de logement de transition.

Le premier tend à **rendre le droit à l'hébergement opposable dès le 1^{er} décembre 2007** et non pas, comme le prévoit le projet de loi, à compter du 1^{er} décembre 2008. Le droit à l'hébergement constitue le premier niveau du droit au logement. Il doit permettre de garantir un toit aux personnes les plus en difficulté dès l'hiver prochain. Et le travail inlassable de l'abbé Pierre n'aura pas été vain. Les efforts réalisés depuis cinq ans, qui vont être amplifiés par le plan d'actions renforcé pour 2007 du Gouvernement, doivent permettre d'atteindre cet objectif ambitieux.

Le second tend à **reporter la possibilité d'un recours juridictionnel offerte aux personnes appartenant aux catégories de demandeurs d'un logement locatif social pouvant saisir sans délai la commission de médiation du 1^{er} décembre 2008 au 1^{er} décembre 2009**, c'est-à-dire à la fin du plan de cohésion sociale. Il est vain d'espérer pouvoir loger l'ensemble de ces personnes à cette date. Mieux vaut adopter un calendrier plus réaliste que d'entretenir des espoirs qui ne pourront qu'être déçus, au prix d'un contentieux massif. Ce calendrier demeure plus ambitieux que celui proposé par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées mais il tient compte de la réalité de l'évolution de l'offre de logements.

Votre commission vous soumet également un **amendement** ayant pour objet de prévoir qu'en l'absence de commission de médiation dans le département, un demandeur peut exercer un recours juridictionnel 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. Il convient en effet d'**éviter que l'absence de commission de médiation dans un département interdise toute possibilité de recours**

juridictionnel. Cette hypothèse est loin d'être théorique puisque cette commission a été instituée dans 76 départements seulement alors que sa création est prévue depuis 1998. La solution proposée par votre commission offre la certitude que l'Etat s'acquittera de son obligation légale sur l'ensemble du territoire.

2. Les modalités d'examen du recours

Le quatrième alinéa du texte proposé pour insérer dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 441-2-3-1 prévoit une **procédure originale d'examen des recours**, guidée par un double objectif de rapidité et d'économie des moyens et inspirée de celle du contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière¹.

Les recours seraient examinés par un **juge unique**, désigné par le président du tribunal administratif, qui statuerait **sans conclusions du commissaire du gouvernement**.

Bien entendu l'audience serait publique. La Constitution et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales l'exigent. Cette précision relève toutefois du pouvoir réglementaire.

Cette entorse au principe de la collégialité et cette dérogation au principe posé par l'article L. 7 du code de justice administrative, selon lequel « *un membre de la juridiction, chargé des fonctions de commissaire du gouvernement, expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent* », sont justifiées par le fait que le contentieux du droit au logement sera vraisemblablement un **contentieux de masse et simple**.

Dans la mesure où il y a actuellement environ 5 millions de personnes mal logées et 1,3 million de personnes ayant déposé une demande de logement locatif social toujours en attente, les recours risquent en effet d'être nombreux.

Le juge aurait pour **mission**, selon le cinquième alinéa du texte proposé pour insérer un article L. 441-2-3-1 dans le code de la construction et de l'habitation, de vérifier, d'une part, que la demande a un caractère prioritaire et doit être satisfaite d'urgence, d'autre part, qu'un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités ou un accueil dans une structure adaptée n'a pas été proposé au demandeur.

Son contrôle se bornerait donc à **s'assurer** :

– **de la reconnaissance par la commission de médiation du caractère prioritaire de la demande et de la nécessité de la satisfaire d'urgence** ;

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

– de l'existence d'une offre de logement, de relogement ou d'accueil dans une structure adaptée et de l'adéquation partielle de cette offre aux besoins et aux capacités du demandeur.

A ce stade, le juge administratif n'aurait pas à se préoccuper de savoir si le demandeur aurait dû ou non être considéré comme prioritaire par la commission de médiation. Cette question devrait en effet être examinée dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dont pourraient faire l'objet les décisions de la commission.

Le juge administratif n'aurait pas non plus à rechercher si une autre offre de logement, de relogement ou d'accueil dans une structure adaptée aurait pu être faite au demandeur. Il devrait simplement dire si l'offre présentée tenait compte de ses besoins et de ses capacités. A défaut, il devrait condamner l'Etat, sans se préoccuper de la disponibilité des logements ou des places d'accueil en structure adaptée.

Le pouvoir d'appréciation du juge administratif n'en serait pas moins important, dans la mesure où l'offre pourrait ne pas correspondre en tous points à la demande mais devrait simplement tenir compte des besoins et des capacités du demandeur.

Pour reprendre un exemple déjà évoqué, la décision du préfet de proposer une place dans une maison relais à une personne seule dépourvue de ressources et sans domicile fixe ayant déposé une demande de logement locatif social ne devrait pas être censurée.

A l'inverse, une proposition de logement situé à quelques kilomètres du lieu de la demande pourrait, si la rédaction du projet de loi était conservée, être censurée.

Telle est la raison pour laquelle votre commission vous a proposé, à l'article 2 du projet de loi, de prévoir, d'une part, que la commission de médiation détermine pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques du logement devant lui être proposé, d'autre part, que le préfet délimite le périmètre dans lequel ce logement peut se trouver.

Le contrôle du juge devra être un **contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation**. Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, il aura la possibilité, s'il rencontre une difficulté, de renvoyer l'affaire à une formation collégiale.

Pour éviter que les demandeurs n'attendent trop longtemps, le projet de loi prévoit que le **juge doit statuer en urgence**, sans toutefois lui imposer aucun délai. Un tel délai ne pourrait en tout état de cause qu'être indicatif, sauf à prévoir un dessaisissement de la juridiction administrative bien compliqué et auquel les demandeurs n'auraient guère à gagner.

Toujours pour des raisons de rapidité, le projet de loi prévoit que le juge administratif statue **en premier et dernier ressort**. Ses décisions ne seront donc pas susceptibles d'appel devant les cours administratives d'appel mais pourront simplement faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

Votre commission des lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **supprimer cette remise en cause de toute possibilité d'appel**.

Il s'agit non seulement d'une question de principe mais il pourrait sembler curieux que les décisions négatives de la commission de médiation puissent faire l'objet d'un recours en première instance, devant les tribunaux administratifs, puis en appel, devant les cours administratives d'appel, et qu'il en aille autrement des propositions d'offre de logement, de relogement ou d'accueil en structure adaptée. Au demeurant la procédure prévue en matière de contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière, qui a servi d'exemple, prévoit des possibilités d'appel¹.

3. Les pouvoirs du juge

Le recours institué par le projet de loi ne constitue ni un recours de plein contentieux ni un recours pour excès de pouvoir. Il s'apparente, comme l'a fait observer M. Bernard Even, président du Syndicat de la juridiction administrative, lors de son audition par votre rapporteur pour avis, à un **recours en déclaration de droit**.

En cas d'illégalité, le juge devrait en effet ordonner à l'Etat ou au délégataire du contingent préfectoral de présenter au demandeur une offre de logement, de relogement ou d'accueil en structure adaptée tenant compte de ses besoins et de ses capacités. Il ne pourrait se substituer à lui.

Pour assurer l'effectivité de cette injonction, il aurait la faculté de l'assortir d'une **astreinte**, dont il fixerait le montant.

L'astreinte

Le principe exécutoire des décisions rendues par le juge administratif implique que l'administration prenne les mesures qui s'imposent pour s'y conformer.

Sur le fondement de l'article L 911-3 du code, la juridiction administrative peut déjà, lorsque sa décision implique qu'une personne publique prenne une nouvelle décision, prononcer une injonction de « faire » assortie d'une astreinte.

Par ailleurs, en application de l'article L 911-5 du code de justice administrative, toute personne intéressée peut saisir une 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

¹ *Articles R. 776-19 et R. 776-20 du code de justice administrative.*

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 (modérée ou même supprimée) notamment quand le juge constate que l'administration a fait preuve de bonne volonté.

En revanche, l'astreinte définitive ne peut être modifiée que s'il est établi que l'inexécution résulte d'un cas de force majeure.

C'est la juridiction qui a prononcé l'astreinte qui 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 procédera à une liquidation provisoire. S'il y a lieu, elle sera réévaluée. L'exécution adéquate provoquera la liquidation définitive, celle-ci intervenant à la date de notification de la décision concrétisant l'exécution de la chose jugée.

Le produit de cette astreinte serait versé au fonds régional d'aménagement urbain institué par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Alimenté par le prélèvement¹ opéré sur les recettes fiscales des communes de plus de 3.500 habitants (1.500 en Ile-de-France) situées dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants et n'ayant pas atteint l'objectif de 20 % de logements sociaux, ce fonds finance les actions foncières et immobilières des communes et des établissements publics de coopération intercommunale en faveur du logement social. Les logements privés conventionnés par l'Agence nationale de l'habitat y sont éligibles lorsqu'ils respectent les plafonds de ressources et de loyers leur permettant d'être considérés comme des logements sociaux. A titre d'exemple, les ressources du fonds d'aménagement urbain d'Ile-de-France s'élevaient à 35 millions d'euros au 31 décembre 2005.

Il convient de souligner que le demandeur pourrait, en cas d'inaction de l'Etat et donc d'inexécution d'une décision de justice, former un **recours indemnitaire** devant le tribunal administratif².

Enfin, dans l'hypothèse où le demandeur refuserait la nouvelle offre du préfet, il devrait saisir le président du tribunal administratif, sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative³, afin d'obtenir l'**exécution** du jugement.

Votre commission vous soumet **deux amendements** de coordination et vous propose d'adopter l'article 3 **ainsi modifié**.

¹ Le montant net de ce prélèvement a atteint 36 millions d'euros en 2005. Conformément à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, 20 millions d'euros ont été alloués aux établissements publics de coopération intercommunale et aux établissements publics fonciers locaux et 16 millions d'euros aux fonds régionaux d'aménagement urbain.

² Article R. 222-13 du code de justice administrative.

³ En cas d'inexécution d'un jugement frappé d'appel, la demande d'exécution est adressée à la juridiction d'appel.

Article 4

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

Contenu des nouvelles conventions de délégation du contingent préfectoral de droits à réservation de logements locatifs sociaux

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation afin de prévoir que la convention par laquelle l'Etat délègue au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale tout ou partie de son contingent de droits à réservation de logements locatifs sociaux doit comporter une clause substituant le délégataire à l'Etat dans le rôle de garant du droit opposable au logement.

Dans la mesure où elle souhaite que l'Etat assume seul ce rôle, votre commission vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 4.

Article 5

Contenu des conventions actuelles de délégation du contingent préfectoral de droits à réservation de logements locatifs sociaux

Cet article dispose que les conventions de délégation du contingent préfectoral de droits à réservation de logements locatifs sociaux conclues à la date de la publication de la loi doivent être modifiées avant le 1^{er} décembre 2008, à peine de caducité, afin de comporter une clause substituant le délégataire à l'Etat dans le rôle de garant du droit opposable au logement.

Sans être obligés d'anticiper la mise en œuvre du droit opposable au logement, les communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés auraient l'obligation soit d'en assumer le rôle de garant à compter du 1^{er} décembre 2008 soit de renoncer à la délégation du contingent préfectoral.

Par coordination, votre commission vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 5.

Article additionnel après l'article 5

Transfert expérimental aux EPCI du rôle de garant du droit opposable au logement

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir, conformément aux préconisations du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, une **expérimentation permettant aux établissements publics de coopération intercommunale délégataires des aides à la pierre qui le souhaitent d'assumer**, pour une durée de six ans à compter du 1^{er} décembre 2007, **la responsabilité du droit opposable au logement en contrepartie de compétences renforcées**.

Chaque établissement devrait passer une convention avec ses communes membres, les départements concernés et l'Etat, dont l'accord serait ainsi requis pour que l'expérimentation puisse avoir lieu, prévoyant la délégation, au profit de son président, du contingent préfectoral, des pouvoirs

de police en matière de lutte contre l'insalubrité ou la dangerosité de l'habitat et du pouvoir de réquisition de logements.

Un établissement public de coopération intercommunale délégataire des aides à la pierre a déjà le droit, en vertu de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, d'obtenir du département la création d'un fonds intercommunal de solidarité pour le logement.

L'amendement qui vous est proposé tend à prévoir en outre la délégation de tout ou partie des compétences dévolues au département dans le domaine de l'action sociale. Ainsi, l'établissement public de coopération intercommunale aurait-il les moyens d'assurer l'accompagnement social des personnes défavorisées.

Un bilan de l'expérimentation devrait être remis au Parlement six mois avant le terme de l'expérimentation.

Votre commission vous propose d'adopter cet **article additionnel après l'article 5**.

Article additionnel après l'article 5

(art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation)

Extension du champ d'application de l'article 55 de la loi SRU

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à modifier l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation afin d'étendre le champ d'application de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU ».

1. Le droit en vigueur

Cet article prévoit actuellement que, dans les **communes dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Ile-de-France et 3.500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants**, le nombre total de logements locatifs sociaux doit représenter au moins 20 % des résidences principales.

Sont exemptées de cette obligation :

– les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétente en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été approuvé ;

– les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit approuvé ou d'une servitude de protection instituée en application des articles L. 515-8 à L. 515-11 du code de l'environnement ;

– les communes qui perçoivent la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et qui disposent de plus de 15 % de logements sociaux sont exemptées du prélèvement.

Les communes qui ne satisfont pas à cette obligation et qui n'ont pas suffisamment investi, dans l'année, en faveur du logement social¹, se voient appliquer un **prélèvement sur leurs ressources fiscales** égal au nombre de logements sociaux manquants multiplié par 20 % du potentiel fiscal (152,45 euros si le potentiel fiscal est inférieur à 762,25 euros). Le montant du prélèvement ne peut être supérieur à 5 % des dépenses de fonctionnement de la commune et il n'est pas opéré si son montant est inférieur à 3.811 euros.

Les **sommes** ainsi collectées sont **reversées** :

– si la commune est membre d'un **établissement public de coopération intercommunale compétent pour constituer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et doté d'un programme local de l'habitat**, à cet établissement pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements sociaux et, notamment dans les quartiers inscrits en contrat de ville ou dans des zones urbaines sensibles, des opérations de renouvellement et de requalification urbains ;

– si la commune n'est pas membre d'un tel établissement mais est membre d'un **établissement public foncier local**, à cet établissement ;

– à défaut, à un **fonds d'aménagement urbain régional** destiné aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social.

En **2005, 779 communes, sur les 1.389 répondant aux critères de population** fixés par l'article 55 de la loi « SRU » et situées dans des agglomérations au sens de l'INSEE, **avaient moins de 20 % de logements locatifs sociaux.**

96 d'entre elles étaient exonérées du prélèvement : 12 parce qu'elles étaient couvertes par un plan d'exposition au bruit ou une servitude de protection, 32 en raison de la baisse du nombre de leurs habitants et 52 parce qu'elles percevaient la DSU et disposaient de plus de 15 % de logements sociaux.

Sur les 683 communes soumises au prélèvement, seules 555 l'ont subi, les 128 autres ayant consenti des dépenses déductibles supérieures à son montant ou ayant dû s'acquitter d'une somme inférieure à 3.811 euros.

Le prélèvement net total s'est élevé à **36,14 millions d'euros**, 20 millions ayant été redistribués par l'intermédiaire des EPCI et des établissements publics fonciers locaux, les 16 millions restants par le biais des fonds d'aménagement urbain.

¹ La liste des dépenses déductibles est déterminée à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

L'analyse des **constats de carence pris par les préfets** montre que, sur les communes soumises aux obligations de construction de l'article 55, 363 n'avaient pas respecté en totalité leur objectif. 111 communes ont fait l'objet d'un constat de carence pour l'année 2005 et 36 devaient faire l'objet d'un tel arrêté au cours de l'année 2006, soit 147 arrêtés touchant 40 % des communes n'ayant pas respecté tous leurs engagements. L'analyse géographique montre que les zones les plus concernées par cette procédure sont les régions Île-de-France (66 constats de carence en 2005), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (21) et Rhône-Alpes (13).

2. Le dispositif proposé

L'amendement qui vous est proposé tend à **étendre le champ d'application de l'article 55 de la loi « SRU » aux communes** dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Ile-de-France et 3.500 habitants dans les autres régions et **qui, sans faire partie d'une agglomération au sens du recensement général de la population, sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants**, c'est-à-dire qui remplissent les conditions pour créer une communauté d'agglomération.

La définition des agglomérations retenues par l'INSEE, qui implique qu'aucune habitation ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres, ne tient pas compte de la réalité des bassins de vie et exclut sans raison objective un grand nombre de communes de l'obligation de réaliser des logements locatifs sociaux.

Le droit au logement doit pouvoir être opposable sur l'ensemble du territoire et il serait extrêmement regrettable que les communes qui disposent de logements locatifs sociaux et donc rencontrent de grandes difficultés se trouvent de surcroît, *de facto*, seules à devoir assumer l'obligation d'offrir un logement à toute personne qui en fait la demande. L'équité commande ainsi d'élargir le champ des communes soumises à l'obligation de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux.

Les communes concernées par cette réforme disposeraient d'un délai de six ans, entre 2008 et 2014, correspondant à la durée du prochain mandat municipal, pour se mettre en conformité avec leur obligation légale sans encourir aucune pénalité financière.

Il ne s'agit donc pas d'imposer des sanctions aux communes, mais de se fixer un objectif pour assurer une meilleure couverture du territoire national en logements sociaux.

Votre commission vous propose d'adopter cet **article additionnel après l'article 5.**

Article additionnel avant l'article 6
(art. 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005
de programmation pour la cohésion sociale)

Objectifs du plan de cohésion sociale

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à modifier l'article 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale afin de **prévoir, dans le cadre du plan de cohésion sociale, le financement de 17.000 logements locatifs très sociaux supplémentaires chaque année, pour les années 2007, 2008 et 2009.**

Il s'agit des logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et des prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I).

L'institution d'un droit opposable au logement exige en effet d'accroître encore l'effort considérable réalisé sous la présente législature pour développer et adapter l'offre de logements à la demande.

Le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé que cet effort supplémentaire serait consenti en 2007.

L'amendement qui vous est proposé a pour objet de lui adresser un signal fort afin que cet effort soit poursuivi en 2008 et 2009.

Votre commission vous propose d'adopter cet **article additionnel avant l'article 6.**

Article additionnel avant l'article 6
(art. 1388 bis du code général des impôts)
**Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties
au profit des bailleurs sociaux**

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prolonger les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties accordées aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte en contrepartie de la signature d'une convention sur l'amélioration la qualité du service rendu aux locataires.

La loi de finances pour 2001 a inséré un article 1388 bis dans le code général des impôts afin d'instituer, jusqu'en 2006, un **abattement de 30 % sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements locatifs sociaux situées en zones urbaines sensibles et appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré 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 ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.**

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a prorogé cet avantage fiscal jusqu'en 2007 et l'a étendu, pour les impositions établies au titre des années 2006 à 2009, aux logements faisant l'objet d'une convention globale de 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 la loi n'était pas modifiée, les organismes d'HLM disposant d'un patrimoine locatif situé en zone urbaine sensible ne pourraient, à compter de l'année 2008, continuer à bénéficier de cet avantage fiscal qui représente un élément déterminant de leur équilibre financier qu'en concluant une convention globale de patrimoine. Or, ces conventions, prévues par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales relative aux libertés et aux responsabilités locales, n'ont pu être signées faute de décret d'application. Ce décret pourrait être publié au cours du premier semestre 2007. Les organismes HLM souhaitant bénéficier de l'avantage pour les années à venir risquent donc d'être contraints à élaborer et conclure ces conventions globales de patrimoine dans la précipitation.

Afin de lever cette difficulté, l'amendement qui vous est soumis tend à **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**. Ces organismes disposeront ainsi d'un délai supplémentaire pour élaborer les 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**, il vous est proposé de prolonger le bénéfice de cet avantage fiscal sur toute la durée du programme national de rénovation urbaine pour les logements faisant l'objet d'une convention globale de patrimoine.

Votre commission vous propose d'adopter cet **article additionnel avant l'article 6**.

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

Possibilité de louer à des personnes morales, pour qu'elle les sous-louent, des logements conventionnés par l'Agence nationale de l'habitat

Actuellement, les logements placés sous le dispositif fiscal « **Borloo dans l'ancien** » ne peuvent être loués à titre d'habitation principale qu'à des personnes physiques.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet **d'autoriser la location à des personnes morales qui donnent en location ou mettent à disposition des logements à des sous-locataires, sous conditions de plafonds de loyer et de ressources de l'occupant**.

L'objectif est de permettre notamment aux associations ou aux bailleurs sociaux de louer des logements nus, afin de les donner en sous-location, dans la limite du plafond prévu par la convention signée par le propriétaire, ou de les mettre à disposition de personnes physiques qui peuvent éprouver des difficultés particulières à se loger.

Votre commission vous propose d'adopter cet **article additionnel avant l'article 6**.

Article additionnel avant l'article 6
(art. L. 442-4 du code de l'urbanisme)

Règles applicables aux lotissements

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **réparer une erreur** figurant à l'article L. 442-4 du code de l'urbanisme, qui concerne les lotissements.

L'article L. 442-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, ratifiée par la loi du 13 juillet 2006, prévoit qu'aucune promesse de vente ou de location d'un terrain compris dans un lotissement ne peut être consentie avant la délivrance du permis d'aménager ou avant l'expiration du délai de réponse à la déclaration préalable.

Jusqu'à présent, aucune promesse de vente ou de location ne pouvait être consentie avant l'arrêté d'autorisation de lotir.

Cette interdiction de consentir une promesse de vente ou de location d'un terrain compris dans un lotissement avant l'expiration du délai de réponse à la déclaration préalable a pour effet de prohiber non seulement la promesse de vente de lots soumis à autorisation mais également toute promesse relative à un lot provenant d'une première division.

A l'initiative de votre rapporteur pour avis, la loi du 13 juillet 2006 l'a supprimée à l'article L. 442-8 du code de l'urbanisme, qui permet au lotisseur, à compter de la délivrance du permis d'aménager, de consentir une promesse unilatérale de vente indiquant la consistance du lot réservé, sa délimitation, son prix et son délai de livraison. Le fait de ne pouvoir établir de promesse de vente qu'au terme de la décision de non opposition à la déclaration préalable aurait allongé et alourdi la procédure, alors même que l'ordonnance avait pour objet de simplifier le droit. De même, il convient de supprimer cette restriction à l'article L. 442-4.

Votre commission vous propose d'adopter cet **article additionnel avant l'article 6**.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission a donné un avis favorable aux dispositions du projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale dont elle s'est saisie pour avis.

ANNEXE

-

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

- **M. François-Xavier Schweitzer**, directeur-adjoint du cabinet de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
- **M. Arnaud Richard**, conseiller chargé des relations avec le Parlement

Conseil d'Etat

- **M. Patrick Frydman**, secrétaire général du Conseil d'Etat

Association des Maires de France

- **M. Jacques Pélissard**, président

Association des Maires de Grandes Villes de France

- **M. Jean-Paul Alduy**, premier vice-président, maire de Perpignan, sénateur

Assemblée Des Communautés de France

- **M. Marc Censi**, président,
- **M. Nicolas Portier**, délégué général

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

- **M. Bernard Lacharme**, secrétaire général

Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

- **M. Patrick Doutreligne**, délégué général

Droit au logement

- **M. Jean-Baptiste Eyraud**, président

Union nationale de la propriété immobilière

- **M. Jean Perrin**, président

Union sociale pour l'habitat

- **M. Pierre Quercy**, délégué général
- **Mme Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles et du partenariat

Fédération nationale des offices publics d'HLM

- **M. Jean-Pierre Caroff**, président
- **M. Maurice Carraz**, directeur général

Agence nationale de l'habitat

- **M. Philippe Pelletier**, président
- **M. Serge Contat**, directeur général

Organisations représentatives des magistrats administratifs

- **M. Bernard Even**, président du Syndicat de la juridiction administrative
- **M. Patrick Le Goff**, vice-président du Syndicat de la juridiction administrative
- **Mme Florence Nikolic**, secrétaire générale de l'Union syndicale des magistrats administratifs
- **M. Albertini**, membre du conseil syndical de l'USMA

Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur

- **M. Bertrand Landrieu**, président, préfet de la région Ile-de-France

ANNEXE

LISTE DES AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Article premier

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 I^{er} 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 1^{er} 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 I^{er} 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.

3° 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. »

4° Au début du dernier alinéa, est insérée la mention : « IV ».

Article 3

Modifier comme suit 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

Avant 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 :

« Ce recours est ouvert à compter du 1^{er} décembre 2007 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.

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 1^{er} décembre 2009 aux personnes appartenant aux catégories mentionnées au deuxième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 et à compter du 1^{er} janvier 2012 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 :

I. A titre expérimental, à compter du 1^{er} décembre 2007 et pour une durée de six ans, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant conclu la convention visée à l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation peut passer une convention avec l'Etat, ses communes membres et les départements concernés pour devenir, sur son territoire, le garant du droit à un logement décent et indépendant visé au chapitre préliminaire du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation ainsi qu'aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du même code.

La convention prévoit la délégation au président de l'établissement public de coopération intercommunale :

- de tout ou partie des réservations de logements dont le représentant de l'Etat dans le département bénéficie sur son territoire de la commune en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- de la responsabilité de la mise en œuvre des procédures de résorption de l'insalubrité et de lutte contre la présence de plomb respectivement définies aux articles L. 1331-22 à L. 1331-30 et aux articles L. 1334-1 à L. 1334-12 du code de la santé publique ;
- de la responsabilité de la mise en œuvre des procédures de résorption des immeubles menaçant ruine visées aux articles L. 511-1 à L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation ;
- de la responsabilité la mise en œuvre des procédures de réquisition visées au chapitre Ier et au chapitre II du titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation.

Elle prévoit la délégation à l'établissement public de coopération intercommunale de tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles.

II. Dans un délai de six mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation assorti des observations des établissements publics de coopération intercommunale et des collectivités territoriales concernés.

Article additionnel après l'article 5

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

Après le premier alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« A compter du 1^{er} janvier 2008, ces dispositions s'appliquent également, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants, dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Ile-de-France et 3.500 habitants dans les autres régions et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. Le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 est opéré à compter du 1er janvier 2014.

Article additionnel avant 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 avant 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 avant 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 autres 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 avant l'article 6

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

A la fin de l'article L. 442-4 du code de l'urbanisme, les mots : « ou avant l'expiration du délai de réponse à la déclaration préalable » sont supprimés.