

N° 463

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 avril 2011

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi de Mmes Odette TERRADE, Nicole BORVO COHEN-SEAT, Éliane ASSASSI, M. François AUTAIN, Mme Marie-France BEAUFILS, M. Michel BILLOUT, Mme Annie DAVID, M. Jean-Claude DANGLLOT, Mmes Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mmes Brigitte GONTHIER-MAURIN, Gélita HOARAU, M. Robert HUE, Mme Marie-Agnès LABARRE, M. Gérard LE CAM, Mmes Josiane MATHON-POINAT, Isabelle PASQUET, MM. Jack RALITE, Ivan RENAR, Mme Mireille SCHURCH, MM. Bernard VERA et Jean-François VOGUET relative aux expulsions locatives et à la garantie d'un droit au logement effectif,*

Par Mme Isabelle PASQUET,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguette Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mmes Annie David, Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Milon, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Roselle Cros, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Gérard Dériot, Mme Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Mme Valérie Létard, MM. Jean-Louis Lorrain, Mme Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, André Villiers.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 300 (2010-2011)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LA PERSISTANCE DE LA CRISE DU LOGEMENT</b> .....	7
<b>A. LE DÉFICIT QUANTITATIF ET QUALITATIF DU PARC DE LOGEMENTS</b> .....	7
1. <i>L'importance des phénomènes de « non-logement » et de « mal-logement »</i> .....	7
2. <i>La demande de logements non satisfaite</i> .....	9
<b>B. LES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT</b> .....	9
1. <i>Un arsenal législatif peu efficace</i> .....	9
2. <i>Des moyens financiers insuffisants</i> .....	10
<b>II. LES AMBITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI : ÉLARGIR LA PORTÉE DU DALO ET RENFORCER LES MOYENS DE LA LUTTE CONTRE LES EXPULSIONS LOCATIVES</b> .....	12
<b>A. ÉLARGIR LA PORTÉE DU DALO</b> .....	12
<b>B. ÉVITER LES EXPULSIONS LOCATIVES</b> .....	13
1. <i>La précarisation du logement</i> .....	13
a) <i>L'augmentation des dépenses de logement</i> .....	13
b) <i>Le difficile accès à la propriété</i> .....	14
2. <i>La progression des procédures d'expulsion</i> .....	15
3. <i>Les dispositions de la proposition de loi</i> .....	16
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	19
• <b>Article 1<sup>er</sup> (art. L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation) <i>Élargissement de l'accès au droit au logement opposable. Intervention des autorités publiques dans la mise en œuvre effective du droit au logement opposable</i></b> .....	19
• <b>Article 2 (art. L. 613-3-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) <i>Exclusion du concours de l'Etat à l'exécution de jugements d'expulsion locative sans relogement</i></b> .....	25
• <b>Article 3 (art. L. 613-3-2 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) <i>Sursis à l'exécution d'une mesure d'expulsion en cas de demande d'accès au droit au logement opposable - Conditions de l'octroi du concours de la force publique à l'exécution d'une mesure d'expulsion visant une personne reconnue prioritaire par la commission de médiation</i></b> .....	26
• <b>Article 4 <i>Gage</i></b> .....	31
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	33
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE</b> .....	43
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	45



Mesdames, Messieurs,

On pouvait difficilement espérer que la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, le « Dalo », suffirait à résoudre, comme par magie, le problème du droit au logement, érigé en « *objectif à valeur constitutionnelle* », voici plus de quinze ans, par le Conseil constitutionnel mais qui est encore bien loin d'être effectif.

Lors de la discussion de ce texte, élaboré et adopté en urgence<sup>1</sup>, le rapporteur de la commission des affaires sociales avait ainsi rappelé que « *la solution au problème du logement en France ne dépend pas seulement de ce texte mais de deux autres variables : le système de construction et de mise sur le marché de logements sociaux en provenance du parc public ou privé, d'une part, la résorption du différentiel entre la solvabilité de la demande et le coût de l'offre de location, d'autre part* »<sup>2</sup>.

Dans le même esprit, le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques notait que « *la reconnaissance de ce droit ne saurait constituer, à elle seule, une solution miracle pour relever la totalité des défis auxquels notre société est confrontée dans le domaine du logement* »<sup>3</sup>.

Ces mises en garde ne semblent pas avoir été entendues. Après trois ans d'application de la loi « Dalo », nous sommes confrontés à une indéniable détérioration de la situation du logement, dont la crise économique - qui fait figure de « coupable idéal » - est bien loin d'être la seule responsable.

<sup>1</sup> Comme le rappelle le rapport d'évaluation de la mise en œuvre du droit au logement opposable du Conseil économique, social et environnemental, le calendrier d'élaboration de la loi a tenu en deux mois, entre les vœux présidentiels du 31 décembre 2006, à l'occasion desquels le Président de la République avait annoncé son intention de faire adopter une loi rendant opposable le droit au logement, et la promulgation de la loi « Dalo », examinée en urgence par le Parlement.

<sup>2</sup> Rapport n° 181 (2006-2007) de Bernard Seillier au nom de la commission des affaires sociales.

<sup>3</sup> Rapport pour avis n° 174 (2006-2007) de Dominique Braye au nom de la commission des affaires économiques.

Comme le constate le rapport annuel de 2009 du Conseil d'Etat<sup>1</sup>, il resterait beaucoup à faire pour que le droit du logement soit au service du droit au logement.

L'insuffisance et la mauvaise orientation des moyens consacrés au développement de l'offre de logements et aux aides au logement contribuent à « *l'extension de l'exclusion par le logement* » dénoncée à juste titre par le seizième rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre.

Le Dalo, et c'est son principal mérite, est le révélateur de cette situation, mais, avec, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 31 décembre 2010, 200 006 recours déposés et 25 189 personnes relogées ou hébergées après avoir été reconnues prioritaires dans le cadre des procédures « Dalo »<sup>2</sup>, sa contribution à la solution des problèmes de non-logement ou de mal-logement reste modeste.

Afin de rendre le droit au logement plus effectif, l'objet de la proposition de loi qui nous est soumise est d'élargir la portée du Dalo, et surtout de renforcer la prévention des expulsions de locataires en difficulté, qui menacent un nombre croissant de ménages et constituent un risque majeur d'exclusion.

\*

\*      \*

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, Rapport public 2009 « Droit au logement, droit du logement » (La documentation française, Paris, 2009).

<sup>2</sup> Le nombre total des demandeurs « Dalo » logés ou hébergés est supérieur (38 790), en particulier parce qu'un certain nombre de personnes - près de 13 000 sur les trois ans - ont trouvé une solution avant le passage en commission de médiation, ce qui témoigne des effets « indirects » de la procédure Dalo, qui peut accélérer le traitement des dossiers.

## I. LA PERSISTANCE DE LA CRISE DU LOGEMENT

L'inadéquation, quantitative et qualitative, de l'offre à la demande de logements s'aggrave du fait de l'insuffisance des moyens consacrés à la politique du logement et de leur répartition peu favorable aux catégories modestes et moyennes de la population.

### *A. LE DÉFICIT QUANTITATIF ET QUALITATIF DU PARC DE LOGEMENTS*

La France métropolitaine comptait, en 2008, environ 33 millions de logements (dont 2 millions de logements vacants et 3,2 millions de résidences secondaires) : ce nombre a augmenté, depuis 1984, de 32,4 %, moins que celui des ménages (33,6 %) <sup>1</sup>.

Mais ces chiffres globaux, s'ils ont leur intérêt, ne permettent pas de prendre la mesure des problèmes de logement, ni d'apprécier l'adéquation quantitative et qualitative de l'offre et de la demande de logements.

#### **1. L'importance des phénomènes de « non-logement » et de « mal-logement »**

A partir, notamment, des résultats de la dernière enquête Logement, réalisée en 2006, une récente publication de l'**Insee** <sup>2</sup> donne des indications sur le nombre des **situations de « grande difficulté » - absence de logement ou mal-logement** - dans la deuxième moitié des années 2000.

##### **• 133 000 personnes étaient sans domicile :**

\* 33 000 étaient « dans la rue » ou hébergées occasionnellement pour des durées très courtes dans des abris de fortune ou des structures d'hébergement d'urgence : ces sans-abri représentent une population essentiellement masculine (à 80 %), urbaine, et pour la moitié francilienne.

\* 100 000 étaient accueillies dans divers dispositifs d'hébergement, pour des durées plus longues :

- 66 000 (dont 30 % de mineurs et 40 % de femmes) dans des établissements sociaux (centres d'hébergements et de réinsertion sociale, établissements d'accueil mère-enfants, centres d'accueil des demandeurs d'asile...) : ces établissements sont concentrés pour un quart en Ile-de-France et pour un autre quart dans trois autres régions : Rhône-Alpes, Paca et Nord - Pas-de-Calais ;

---

<sup>1</sup> Credoc « Les difficultés des Français face au logement », par Régis Bigot et Sandra Hoibian - Cahier de recherches n° 205, décembre 2009.

<sup>2</sup> « Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », Pierrette Briand, Nathalie Donzeau - Insee Première, n° 1330, janvier 2011.

- 34 000 dans des logements ou des chambres conventionnés à l'aide au logement temporaire (ALT), en places d'urgence ou de plus longue durée.

• **117 000 personnes, également dépourvues de logement personnel** recouraient à des solutions individuelles : elles résidaient à l'hôtel à leurs frais ou sont hébergées chez des particuliers<sup>1</sup> :

\* en 2006, 38 000 personnes vivaient à l'hôtel, ce chiffre incluant un nombre indéterminé de personnes prises en charge au titre de l'hébergement social. Ce type d'habitat accueille une population essentiellement masculine et francilienne mais aussi une proportion d'enfants presque aussi importante que celle constatée dans la population générale (17 % de moins de dix-huit ans contre 22 %). A noter aussi qu'un quart de ces chambres sont habitées par plus d'une personne et offrent des conditions de confort très médiocres (absence fréquente de sanitaires, impossibilité de cuisiner...);

\* hors la population étudiante, parmi les personnes hébergées par des tiers avec lesquels elles n'ont pas de lien de parenté direct, l'Insee distingue différentes catégories :

- **79 000** d'entre elles, âgées de dix-sept à quarante-neuf ans et qui n'ont pas les moyens d'avoir un logement indépendant (bien que 43 % travaillent) constituent le « **noyau dur** » de cet hébergement contraint ;

- plus de 50 000 personnes de plus de soixante ans sont hébergées chez des tiers : ce sont plus souvent des femmes, et 53 % vivent en zone rurale : leur situation peut tenir à leur isolement (rupture familiale, deuil), à des difficultés financières ou de santé.

Enfin, l'Insee estime à 282 000 le nombre des jeunes adultes vivant chez leurs parents ou grands-parents « en hébergement contraint », c'est à dire non par choix mais faute de pouvoir accéder à un logement personnel - ou d'avoir pu s'y maintenir.

• **2,9 millions de personnes occupant des logements de fortune, sans confort ou surpeuplés :**

\* en 2006, 85 000 personnes habitaient 40 000 habitations de fortune (constructions provisoires, mobile homes...) dont 10 % étaient surpeuplées et 20 % ne comportaient ni douche ni baignoire ;

\* 2,1 millions de personnes résidaient dans des logements dépourvus de confort<sup>2</sup> (947 000 logements, soit 3,5 % des résidences principales) ;

\* enfin, 800 000 personnes occupaient des logements surpeuplés (183 000 logements, dont 28 000 appartenant également à la catégorie des habitations dépourvues de confort).

---

<sup>1</sup> Les chiffres relatifs à l'hébergement sont ceux de l'enquête Logement de 2002.

<sup>2</sup> Immeubles insalubres ou menaçant ruine (1 %), ou présentant au moins deux défauts graves (chauffage insuffisant ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, installation électrique non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine).



**A partir de ces données, l'Insee estime à un total de 3,2 millions le nombre de personnes qui sont incapables d'accéder à un logement satisfaisant.**

Les évaluations présentées en annexe au rapport 2011 de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement reprennent ces chiffres, tout en estimant à **3,6 millions le nombre de personnes confrontées à une problématique aiguë de mal-logement**. Cette différence s'explique par la prise en compte des gens du voyage ne pouvant accéder, faute de places en aire d'accueil, à des conditions de vie décentes, et par les incertitudes affectant l'importance de la population vivant dans des « squats », des bidonvilles, en camping à l'année, dans des locaux non destinés à l'habitation, ou le nombre de personnes qui dorment, comme un certain nombre de « travailleurs pauvres », dans leur véhicule.

Il faut par ailleurs relever que les enquêtes disponibles sur la population « sans domicile » sont relativement anciennes (1996 et 2001) : une nouvelle enquête nationale doit être effectuée en 2012.

## **2. La demande de logements non satisfaite**

Chaque année, selon le rapport de la Fondation Abbé Pierre, entre 2,5 et 3 millions de ménages cherchent à accéder à un logement privé (en accession à la propriété ou en location<sup>1</sup>) et 1,5 à 2 millions y parviennent, à des coûts en forte progression (cf. *infra*).

Le nombre des demandes d'accès à des logements sociaux s'élevait en 2009 à 1 230 000 demandes enregistrées dans le fichier du Numéro unique, hors demandes de mutation.

La même année, l'offre disponible de logements HLM (offre résultant de la croissance du parc et de l'offre correspondant à la mobilité) était de 448 100 logements. Elle a fluctué, de 2000 à 2009, entre 480 000 et 448 100 logements, le niveau le plus bas, soit 411 900, ayant été atteint en 2005.

## ***B. LES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT***

### **1. Un arsenal législatif peu efficace**

La troisième partie du rapport public 2009 précité du Conseil d'Etat propose un certain nombre de pistes de réflexion pour « *repenser* » le droit du logement - par ailleurs, défini comme « *un arsenal impressionnant à*

---

<sup>1</sup> Selon l'enquête nationale logement 2006 de l'Insee, les prix des loyers du parc privé sont en moyenne supérieurs de 55 % à ceux du parc social, cet écart variant selon la taille des agglomérations de 32 % dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants à 120 % dans l'agglomération parisienne.

*l'efficacité limitée* » - et insiste en premier lieu sur une nécessité trop souvent négligée, celle de permettre à l'Etat de disposer à nouveau « *d'un appareil statistique de qualité et d'une expertise de haut niveau en matière d'urbanisme et de construction* », éléments sans lesquels il est impossible de fixer des objectifs pertinents à la politique du logement et d'élaborer une législation appropriée. Est également soulignée une autre nécessité, celle de clarifier le rôle de l'Etat, « *depuis et devant l'éclatement de la gouvernance du logement à laquelle on a assisté et qui pénalise d'abord les personnes les plus défavorisées* ».

Le rapport du Conseil économique, social et environnemental (Cese) sur l'évaluation de la mise en œuvre du droit au logement opposable recommande aussi, avant de développer des propositions de « *réponse opérationnelle à l'urgence* », l'élaboration d'une « *stratégie de moyen-long terme* » permettant de réorienter la politique du logement vers le développement de l'offre accessible.

Dans le domaine du logement comme dans d'autres, l'accumulation des textes consacrés au logement ou au développement de la cohésion sociale n'est donc pas un gage d'efficacité de l'action publique, surtout quand l'effort budgétaire reste insuffisant et mal orienté.

## **2. Des moyens financiers insuffisants**

• **La loi de finances pour 2011 accentue l'érosion des moyens** et la poursuite du désengagement de l'Etat qui se traduit, au-delà de la baisse des crédits, par :

- la sous-évaluation persistante des dépenses d'hébergement d'urgence ;

- la mise à contribution des organismes de HLM pour compenser la réduction des aides à la pierre et faire face aux besoins de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) ;

- la substitution de la participation des employeurs à l'effort de construction au financement budgétaire de l'Anru et de l'agence de l'amélioration de l'habitat (Anah).

L'objectif 2011 de production de logements demeure élevé (120 000) mais, comme le note le comité de suivi du Dalo, le budget le rend difficile à atteindre.

Au-delà, passée « l'embellie » du plan de relance, le financement à moyen et long terme de la politique du logement apparaît donc assez flou et la multiplication des « fonds de concours » n'est pas, à cet égard, rassurante.

• Dans le même temps, malgré le « raboutage » affiché des niches fiscales, **les finances publiques supportent toujours le poids des coûteuses**

« **défiscalisations** » qui ont encouragé des investissements locatifs totalement déconnectés des besoins réels<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la création, dans le cadre de la réforme des aides à l'accession à la propriété, du nouveau « prêt à taux zéro renforcé », ouvert aussi aux catégories de la population qui bénéficient des revenus les plus confortables<sup>2</sup>, est, comme le relevait Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis de votre commission sur la mission « Ville et logement »<sup>3</sup>, « *difficilement compréhensible* ».

**• Ces choix contestables ont pour conséquence le ralentissement de l'effort collectif en faveur du logement et le déséquilibre persistant de l'offre de logements sociaux.**

Le bilan de la politique budgétaire en faveur du logement est clair : entre 2000 et 2008, l'effort de la collectivité publique en faveur du logement a été ramené de 2 % à 1,54 % du PIB, et la contribution de l'Etat à cet effort de 1,34 % à 0,97 % du PIB. Comme le note la Fondation Abbé Pierre, le léger redressement constaté à partir de 2009 (1,70 % de PIB en 2009, 1,78 % et 1,72 % en 2010 et 2011 selon les prévisions) est essentiellement fonction des conséquences de la crise économique sur le niveau du PIB.

De même, l'offre de logements sociaux qui demeure, comme on l'a déjà souligné, globalement insuffisante et n'a pas retrouvé son niveau de l'an 2000, reste inadaptée aux besoins des ménages : le nombre de logements financés en prêt locatif social (PLS), qui ne sont pas accessibles aux plus modestes, progresse encore trop rapidement (il a été multiplié par dix entre 2000 et 2010), alors que celui des logements financés en prêt locatif à usage social (PLUS), et surtout des logements financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) a « seulement » doublé. La part des financements de logements très sociaux (PLAI), si elle s'est redressée, ne représente encore que le cinquième des financements accordés, dont les logements PLS recueillent le tiers.

---

<sup>1</sup> Le seul dispositif « Scellier » coûtera encore 320 millions d'euros en 2011 selon les estimations figurant dans les documents budgétaires.

<sup>2</sup> Et qui, en outre, est orienté vers l'achat de logements neufs dans les zones « tendues », qui resteront de toute façon inaccessibles pour les ménages à revenus moyens et modestes.

<sup>3</sup> Avis n° 113 (2010-2011), tome VIII, présenté au nom de la commission des affaires sociales.

## II. LES AMBITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI : ÉLARGIR LA PORTÉE DU DALO ET RENFORCER LES MOYENS DE LA LUTTE CONTRE LES EXPULSIONS LOCATIVES

Comme le souligne très justement le quatrième rapport annuel du comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo<sup>1</sup>, ce dernier est « *un révélateur qui exige la mise en adéquation des moyens* », que ce soit pour assurer la mixité sociale, prévenir les expulsions locatives, développer l'offre de logements locatifs sociaux et la mobilisation de logements privés en faveur du relogement Dalo, satisfaire à l'obligation de résultat en matière d'hébergement et, enfin, « sortir l'Ile-de-France de l'impasse », cette région concentrant les deux tiers des recours et près de 90 % des difficultés de sa mise en œuvre.

L'« état des lieux » que l'on vient de dresser fait mesurer la difficulté de répondre rapidement au « *message d'alerte* » que lance le comité de suivi du Dalo.

Pour contribuer à cette réponse, la proposition de loi a pour objet :

- de donner une portée plus générale au Dalo ;
- de renforcer concrètement les moyens de lutte contre le développement des expulsions et donc contre la « précarisation » du logement.

### A. ÉLARGIR LA PORTÉE DU DALO

Cet objectif, que traduit l'**article 1<sup>er</sup>** de la proposition de loi, ne nécessite pas de longs développements.

La loi de 2007 est destinée à rendre effectif un droit considéré comme « universel » par nombre de textes internationaux, et dont le respect conditionne celui d'autres droits fondamentaux et d'exigences qui transcendent le statut administratif des individus : le droit à une vie familiale, le droit à la santé, la protection de l'enfance...

C'est pourquoi les auteurs de la proposition de loi considèrent que le clivage opéré par les textes en vigueur entre nationaux et étrangers, entre étrangers européens et extra-européens, contredit l'affirmation d'un droit au logement opposable et garanti par l'Etat.

Par ailleurs, votre rapporteure relève que la portée limitée du Dalo compromet les efforts consentis pour résorber l'habitat indigne et améliorer les conditions de l'hébergement, qui doit s'inscrire dans un parcours d'insertion dans le logement.

En effet :

---

<sup>1</sup> « L'Etat ne peut pas rester hors la loi » - décembre 2010.

- il garantit la rentabilité et le développement de l'activité des marchands de sommeil, qui pourront continuer d'exploiter les étrangers échappant à la protection du Dalo ;

- il contribue à aggraver l'insuffisance des capacités d'accueil en hébergement et contredit la nécessité de considérer l'hébergement comme une transition vers l'accès au logement et non comme une réponse aux problèmes du non logement et du mal-logement.

## ***B. ÉVITER LES EXPULSIONS LOCATIVES***

Les auteurs de la proposition de loi relèvent la contradiction entre la garantie du droit au logement et la multiplication des expulsions, conséquence de la précarisation croissante du logement.

Les **articles 2 et 3** du texte proposé ont donc pour objet de prévoir des moyens concrets de résoudre cette contradiction.

### **1. La précarisation du logement**

La pénurie de logements sociaux, l'insuffisance des instruments de politique foncière et de régulation des loyers ont permis une envolée des charges de logement qui expose de plus en plus de ménages au risque d'expulsion.

#### *a) L'augmentation des dépenses de logement*

Selon l'étude précitée du Credoc, en 2008, près d'une personne sur deux (49 %) considérait que ses dépenses de logement représentaient une « lourde charge », une « très lourde charge » ou « une charge à laquelle elle ne pouvait faire face ». Cette proportion atteignait 51 % des personnes dont les revenus correspondaient au 1<sup>er</sup> décile de niveau de vie<sup>1</sup>, 61 % pour les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> déciles (catégories modestes), 50 % pour les « classes moyennes inférieures » (4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> déciles).

Ce sentiment correspond à une réalité. En effet, en 2009, la part des ressources des ménages consacrée au logement a atteint un niveau record : 25,7 % en moyenne.

Sur les neuf dernières années, depuis 2001, les prix de l'immobilier (ancien) ont presque doublé (+ 99 %), les loyers du parc privé ont augmenté de 83 %, ceux du parc HLM (pour les logements PLUS) de près de 27 %.

#### **• Le « taux d'effort » des locataires**

En 2010, le « taux d'effort », après déduction de l'aide au logement, que représente le prix du loyer et des charges d'un logement de 36 m<sup>2</sup> atteignait, pour une personne payée au Smic, 47,8 % de son revenu dans le parc privé, 27,6 % dans le parc social. Pour un couple avec deux enfants,

---

<sup>1</sup> Soit les 10 % de la population les plus pauvres.

disposant d'un revenu mensuel de 1,5 Smic et logé dans un trois pièces de 65 m<sup>2</sup>, le taux d'effort, après déduction de l'aide au logement, est de 49,5 % dans le parc privé, 22,9 % dans le parc social<sup>1</sup>.

#### • Les limites de l'aide au logement

Comme le souligne le quatrième rapport du comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo<sup>2</sup>, le revenu maximal ouvrant droit aux aides au logement a été considérablement abaissé depuis les années quatre-vingt.

Aujourd'hui, les trois quarts des bénéficiaires ont des revenus inférieurs au Smic : le revenu maximal des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement était en 2007 de 1,93 Smic pour un couple avec deux enfants, de 1,07 Smic pour une personne seule.

Indispensables pour maintenir à un niveau supportable le coût du logement, l'impact des aides est cependant limité par la prise en compte forfaitaire (et insuffisante) des charges et par le plafonnement du loyer pris en comptes : sur l'ensemble du parc locatif, 72 % des allocataires payaient en 2007 un loyer supérieur au plafond.

Malgré ces limites, toute remise en cause des aides (en cas d'impayé de loyer, de rupture du bail, de recouvrement d'indus de certaines prestations sociales) a des effets catastrophiques sur la situation financière des ménages<sup>3</sup>.

A cet égard, le comité de suivi du Dalo s'inquiète des conséquences des la suppression de la rétroactivité de trois mois des aides prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. De nombreuses personnes ne peuvent en effet déposer leur dossier de demande dès leur entrée dans un logement, ou dès qu'elles deviennent éligibles à l'aide : elles risquent donc d'être déjà en situation d'impayés quand elles commenceront à la percevoir et la suppression du rappel des aides les empêchera de rétablir cette situation.

#### *b) Le difficile accès à la propriété*

Les candidats à l'accession à la propriété subissent aussi une augmentation de leur « taux d'effort » difficilement supportable en raison du décalage entre l'augmentation des prix de l'immobilier et celle des revenus.

Pendant la décennie 2000-2010, le montant moyen des prêts a presque doublé (+ 75 %), leur durée moyenne est passée de 13,8 à 18,5 années entre 2001 et 2008, et les « plans de financement » se traduisaient, dès 2005, par un taux d'effort supérieur à 30 % des revenus pour un tiers des ménages, ce taux dépassant 33 % en moyenne en Ile-de-France (et plus de 40 % dans 18,5 % des cas).

---

<sup>1</sup> Chiffrages Fondation Abbé Pierre à partir du niveau moyen 2010 des loyers de marché dans le parc privé (12,2 euros/m<sup>2</sup>) de celui des loyers HLM PLUS maximal en zone 2 (5,24 euros/m<sup>2</sup> au 30 décembre 2009).

<sup>2</sup> « L'Etat ne peut pas rester hors la loi » - décembre 2010.

<sup>3</sup> Avant aide, la quittance peut représenter les trois quarts des revenus des ménages les plus pauvres.

L'accèsion à la propriété en maison individuelle et en zone rurale ou semi-urbaine peut aussi occasionner une « facture énergétique » très importante<sup>1</sup>.

Les ménages accédant à la propriété peuvent donc également se trouver dans une situation très fragile : selon l'enquête Insee Logement de 2006, 565 000 ménages propriétaires ou accédants ont rencontré des difficultés pour payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunt et 70 000 ont été en situation d'impayés. L'accès à la propriété peut conduire au surendettement et, par ailleurs, accentue la vulnérabilité des ménages en cas d'accident de la vie (perte d'emploi, séparation...).

## 2. La progression des procédures d'expulsion

Le tableau ci-après montre l'évolution sur dix ans des procédures et décisions d'expulsion.

	2000	2009 provisoire
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire <sup>1</sup>	125 211	149 665
Dont au titre des impayés de loyers et défaut d'assurance	105 577	139 598
Décisions de justice prononçant l'expulsion <sup>1</sup>	80 143	110 246
Commandements de quitter les lieux <sup>2</sup>	45 828	58 594
Demandes de concours de la force publique <sup>2</sup>	33 872	41 637
Décisions accordant le concours de la force publique <sup>2</sup>	16 275	23 885
Interventions effectives de la force publique <sup>2</sup>	5 936	10 597

<sup>1</sup> Ministère de la justice et des libertés

<sup>2</sup> Ministère de l'intérieur, l'année 2000 ne concerne que la France métropolitaine

Source : rapport du comité de suivi du Dalo

Il illustre, en dépit du développement concomitant des efforts de mise en place de dispositifs de prévention, les difficultés croissantes des ménages à faire face à leurs dépenses de logement.

On peut le compléter en indiquant que, depuis 2003, le chiffre des demandes de concours de la force publique atteint ou dépasse 40 000 par an, à la seule exception de l'année 2006 (avec un peu moins de 39 000 demandes). Celui des réponses positives à ces demandes n'a été qu'une seule année inférieur à 23 000 (18 750 en 2004) et a dépassé trois fois les 25 000.

Ces statistiques ne rendent pas compte, comme le souligne le comité de suivi du Dalo, des suites concrètes des décisions d'expulsions, hors le cas d'intervention effective de la force publique (départ ou maintien plus ou moins prolongé dans les lieux, relogement ou non...).

---

<sup>1</sup> Un cinquième des ménages de l'agglomération urbaine lyonnaise consacrerait plus de 18 % de leurs revenus à leurs déplacements quotidiens.

d'intervention effective de la force publique (départ ou maintien plus ou moins prolongé dans les lieux, relogement ou non...).

On peut estimer que, dans une proportion non négligeable, les demandes de concours de la force publique correspondent à des cas où les locataires n'ont pas quitté les lieux faute de solution de relogement. On peut aussi relever qu'en 2010, 14,6 % environ des 56 670 recours Dalo « logement » étaient motivés par une menace d'expulsion sans relogement, ce qui correspondrait à environ 8 275 cas. Mais cette évaluation est sans doute très sous-estimée, d'une part parce que la procédure Dalo est encore mal connue, d'autre part parce que, selon le comité de suivi, une partie des recours pour absence de logement émane de personnes qui ont perdu leur logement à la suite d'une expulsion.

### 3. Les dispositions de la proposition de loi

Les articles 2 et 3 de la proposition de loi, dont l'examen des articles détaille le dispositif, se fondent sur l'idée que les expulsions locatives sans relogement ne devraient pas pouvoir bénéficier du concours de la force publique, les droits du propriétaire étant préservés par l'indemnisation due par l'Etat en cas de refus du concours de la force publique.

L'article 2 énonce cette règle de manière générale, tandis que l'article 3 se place plus spécifiquement dans le cadre du Dalo, s'inspirant à cet égard de la motion adoptée en mars 2010 par le comité de suivi du Dalo, intégrée dans les préconisations de son rapport annuel, et qu'a également reprise à son compte le Cese.

Votre rapporteure approuve ces propositions, qu'il serait envisageable de compléter par d'autres mesures susceptibles de prévenir les menaces d'expulsion comme de faciliter le relogement des ménages en difficulté.

• Il pourrait par exemple être intéressant **d'affecter aux fonds de solidarité pour le logement (FSL), gérés depuis 2004 par les départements, le montant des astreintes que l'Etat peut être condamné à verser** dans le cadre du recours contentieux ouvert aux personnes reconnues prioritaires à la suite du recours amiable devant la commission de médiation et qui n'ont pas reçu de proposition de logement - ou d'hébergement si tel était l'objet de leur demande.

Actuellement, le produit de ces astreintes (de l'ordre de 10 millions d'euros en 2010) est versé aux fonds d'aménagement urbains (FAU) gérés, au niveau de chaque région, par un comité de gestion que préside le préfet de région. Ces fonds ont par ailleurs vocation à recevoir, depuis 2002, les prélèvements opérés au titre de l'article 55 de la loi SRU sur les ressources fiscales des communes qui n'appartiennent pas à un EPCI à compétence « habitat » ou à un établissement public foncier. Les ressources des FAU doivent être utilisées pour aider diverses actions des communes ou de leurs groupements dans le domaine du logement social.



Selon le rapport de mission de notre collègue Philippe Dallier sur la mise en œuvre du Dalo<sup>1</sup>, ces fonds, en 2008, n'existaient ou ne fonctionnaient pas partout et leur financement « SRU », d'un montant total de 12 millions d'euros et appelé à diminuer du fait du développement de l'intercommunalité, ne leur assurait pas les moyens d'attribuer aux communes ou aux EPCI des subventions importantes en faveur du logement social, le montant total des subventions des FAU étant par ailleurs inférieur à celui de leurs ressources.

Outre qu'il n'est guère satisfaisant que l'Etat se verse des astreintes à lui-même, l'affectation des astreintes « Dalo » aux FAU n'est pas susceptible de leur permettre de modifier sensiblement le niveau de leur activité.

En revanche, elles constitueraient une ressource précieuse pour les FSL, qui ont vocation à accorder des aides aux locataires en difficulté mais qui croulent sous les demandes et manquent des moyens d'y faire face.

Cet apport serait d'autant plus utile que, par définition, l'affectation des astreintes renforcerait prioritairement les moyens des FSL dans les départements où les problèmes de logement sont les plus aigus.

- Il serait également souhaitable d'**inciter les bailleurs privés, en cas d'impayés, à rechercher**, avant de s'adresser au juge, **un traitement « en amont » du problème** : cette démarche, usuelle chez les bailleurs sociaux, permet très souvent de résoudre les difficultés.

- Enfin, il pourrait être utile, en s'inspirant des amendements déposés au Sénat, lors de l'examen de la loi « Engagement national pour le logement »<sup>2</sup>, par plusieurs auteurs, et en particulier par Valérie Létard, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, de proposer d'**avantager les logements PLAI** dans le décompte des logements sociaux des communes assujetties à l'article 55 de la loi SRU.

\*

\*      \*

**Conformément à l'accord politique passé entre les présidents de groupes pour ce qui concerne l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour du Sénat sur proposition d'un groupe d'opposition ou minoritaire, votre commission des affaires sociales a décidé de ne pas adopter le texte de cette proposition de loi, afin qu'elle soit débattue, en séance publique, dans la rédaction initiale voulue par ses auteurs.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 92 (2008-2009) fait au nom de la commission des finances.

<sup>2</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006.



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

*(art. L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation)*

### **Elargissement de l'accès au droit au logement opposable. Intervention des autorités publiques dans la mise en œuvre effective du droit au logement opposable**

***Objet : Cet article propose d'élargir le droit au logement opposable (Dalo) à toute personne résidant sur le territoire national et de donner compétence à toutes les autorités publiques pour s'assurer de la mise en œuvre effective de ce droit.***

#### **I - Le dispositif proposé**

Cet article propose de remplacer le premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, relatif aux conditions d'accès au Dalo, par deux alinéas tendant respectivement à supprimer la référence aux conditions de séjour en France et à permettre à toute autorité publique de « *s'assurer de la conduite à bonnes fins de la mise en œuvre effective de ce droit* ».

#### **• L'élargissement de l'accès au Dalo**

Dans sa rédaction en vigueur, le premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi du 5 mars 2007<sup>1</sup>, prévoit que l'Etat garantit « *le droit à un logement décent et indépendant* » mentionné par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson »<sup>2</sup>, à toute personne qui n'est pas en mesure, par ses propres moyens, d'accéder à un tel logement ou de s'y maintenir.

Il subordonne cependant l'accès à ce droit à des conditions de régularité et de permanence de la résidence des demandeurs sur le territoire national.

Les textes d'application de cet article, issus du décret n° 2008-908 du 8 septembre 2008, ont précisé ces conditions en distinguant celles exigées des

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

<sup>2</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

étrangers ressortissants des Etats de l'Union européenne et des Etats assimilés, d'une part, et celles imposées aux ressortissants des autres Etats étrangers, d'autre part.

Aux termes de l'article **R. 300-1 du code de la construction et de l'habitation**, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Suisse doivent satisfaire aux conditions leur permettant de bénéficier du droit de séjour supérieur à trois mois prévu par l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Ce droit est reconnu, sauf si leur présence « *constitue une mesure pour l'ordre public* » et à condition qu'elles disposent d'une assurance maladie et de ressources suffisantes pour « *ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale* », aux personnes qui exercent une activité professionnelle en France, y poursuivent des études ou une formation professionnelle, ainsi qu'aux membres de leur famille qui les accompagnent ou les rejoignent<sup>1</sup>.

Aux termes de l'article **R. 300-2 du même code**, les ressortissants des autres Etats étrangers doivent :

- soit être titulaires d'une carte de résident ou de tout autre titre de séjour « *prévu par les traités ou accords internationaux et conférant des droits équivalents* » ;

- soit justifier d'au moins deux années de résidence ininterrompue en France sous couvert d'une carte de séjour temporaire renouvelée au moins deux fois ou d'un titre de séjour conférant des droits équivalents, « *notamment celui d'exercer de façon pérenne une activité professionnelle en France* ».

Le premier alinéa du texte proposé pour remplacer le premier alinéa de l'article L. 300-1 a pour objet, en supprimant la référence aux conditions de régularité et de permanence (ou de durée) de la résidence en France, d'ouvrir le Dalo à toute personne ne pouvant accéder par ses propres moyens à « *un logement décent et indépendant* », quelles que soient sa nationalité et les conditions de son séjour en France.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, les conditions de régularité et de permanence du séjour ne seraient pas en accord avec la dimension universaliste du droit au logement.

#### • **Le rôle des autorités publiques**

Le second alinéa du texte proposé par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend à reconnaître à « *toute autorité publique* », sur le territoire de son ressort, qualité pour « *s'assurer de la conduite à bonnes fins de la mise en œuvre effective de ce droit* ».

---

<sup>1</sup> Dont la définition est limitée, dans le cas des étudiants et des personnes en formation, à leurs conjoint et enfants à charge.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, cette disposition tendrait à assurer la légalité des arrêtés municipaux « anti-expulsion » intervenus pour interdire des expulsions locatives considérées comme constituant des atteintes à l'ordre public.

## II - La position de votre rapporteure

Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi ont pour objet de donner un caractère effectif au droit opposable au logement, d'une part en assurant que le droit de disposer d'un logement décent, qui a été considéré par le Conseil constitutionnel comme un « *objectif à valeur constitutionnelle* »<sup>1</sup>, soit ouvert à tous, mais aussi en donnant compétence à toutes les autorités publiques, en particulier les autorités locales, pour contribuer à assurer le respect de ce droit, qui est par ailleurs garanti par l'Etat.

• **Sur le premier point**, on peut relever que les dispositions de la loi soumettant à des conditions de régularité et de durée de la résidence en France l'accès des étrangers au Dalo ont été critiquées.

Ainsi, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations (Halde) a adopté, le 30 novembre 2009, une délibération (n° 2009-385) considérant que la différence de traitement, pour l'accès aux procédures du Dalo, entre étrangers communautaires et non communautaires constituait une discrimination :

*« Les dispositions du code de la construction et de l'habitation imposent aux ressortissants non communautaires titulaires d'un titre de séjour d'une année une condition de résidence sur le territoire national supérieure à deux ans avant de pouvoir engager une procédure de droit au logement opposable, y compris lorsqu'ils se trouvent dans l'une des situations d'urgence. A l'inverse, aucun délai n'est imposé aux ressortissants de l'Union européenne. Cette restriction caractérise une discrimination fondée sur la nationalité contraire aux dispositions nationales et internationales. »*

La Halde avait en conséquence recommandé l'abrogation de cette restriction. Il est à noter que les visas de cette délibération faisaient référence à certains textes internationaux sur lesquels s'appuie également la proposition de loi : la convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la charte sociale européenne, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Il faut également noter que le rapport public 2009 du Conseil d'Etat a souligné que la rédaction du projet de loi relatif au Dalo n'était pas claire sur le sort à réserver aux étrangers en situation irrégulière, et que « *la rédaction finale du texte n'a pas dissipé toutes les ambiguïtés* ». Le rapport remarque ainsi que, bien que les étrangers en situation irrégulière ne peuvent en principe prétendre qu'à l'hébergement d'urgence, des étrangers en situation irrégulière,

---

<sup>1</sup> Décision n° 95-459 DC du 19 juillet 1995 sur la loi relative à la diversité de l'habitat.

s'ils n'ont pas accès au logement social, « peuvent saisir la commission (de médiation) parce qu'ils sont expulsés d'un logement locatif privé, d'un meublé, d'un logement insalubre ou dangereux et peuvent former une demande d'accès à un logement ou à l'hébergement dans une structure autre que d'urgence ».<sup>1</sup>

Le rapport du Conseil d'Etat soulève un autre problème tenant à la différence de situation, vis-à-vis du Dalo, entre les étrangers en situation régulière et ceux en situation irrégulière : le texte ne règle pas, en effet, le cas des étrangers en situation régulière sollicitant un regroupement familial.

Il ne s'agit pas d'un cas d'école<sup>2</sup> : des demandeurs en situation régulière peuvent être également en demande de regroupement familial avec des personnes se trouvant en situation irrégulière sur le territoire ou qu'ils souhaitent faire venir de l'étranger. En pratique, les organismes HLM considèrent une personne en demande de regroupement familial comme célibataire. Mais, d'un autre côté, le fait de disposer d'un logement permettant l'accueil de la famille est une condition pour obtenir le regroupement familial.

Comme l'observe l'étude précitée du Gridauh, « la situation du requérant est alors partagée entre la direction des libertés qui accorde ou non le regroupement, la législation HLM qui conduit à refuser le logement si le séjour est irrégulier et les dispositions Dalo qui plaideraient pour l'octroi d'un logement adapté ».

Comme l'observe le rapport du Conseil d'Etat, la situation particulière des étrangers sollicitant un regroupement familial devra donc faire l'objet d'une réponse adaptée.

Cet exemple met clairement en évidence que le choix opéré en 2007, qui ouvre aux étrangers en situation irrégulière le droit à l'hébergement, mais leur refuse le droit au logement, peut conduire à des situations inextricables.

Pour votre rapporteure, la reconnaissance de principe à toute personne du Dalo présenterait plusieurs avantages :

- sur le plan des principes, elle constituerait une étape supplémentaire dans la reconnaissance et la définition du droit au logement qui, avant la loi de 2007, a progressé, depuis le « droit à l'habitat » reconnu par la loi « Quilliot » de 1982<sup>3</sup>, avec la loi relative aux rapports locatifs de 1989<sup>4</sup>, la loi « Besson » de 1990<sup>5</sup>, à laquelle se réfère la définition du Dalo et à partir de laquelle « le

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, rapport public 2009 « Droit au logement, droit du logement » (La documentation française, Paris, 2009) p. 290 et 291.

<sup>2</sup> Cf. L'étude du Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (Gridauh) sur « l'évaluation juridique de la mise en œuvre de la loi Dalo dans le département de Haute-Garonne ».

<sup>3</sup> Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

<sup>4</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

<sup>5</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement.

*droit au logement a pris une dimension sociale, administrative et financière »<sup>1</sup>.*

Cette ouverture du droit au logement opposable serait également cohérente avec la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel, selon laquelle « *la possibilité **pour toute personne** de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* »<sup>2</sup> ;

- sur le plan pratique, l'ouverture aux étrangers en situation irrégulière du Dalo constituerait un moyen supplémentaire de lutter contre les « marchands de sommeil » pour lesquels les immigrés « sans papiers » représentent une clientèle captive - et fort lucrative. Elle permettrait, en application des dispositions du paragraphe VII de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, de faciliter le signalement des locaux impropres à l'habitation utilisés comme logements et de renforcer la lutte contre l'habitat insalubre, dangereux ou indécent.

• **Sur le second point**, sans revenir sur le fait que la loi Dalo a fait de l'Etat le garant du droit au logement, il paraît utile d'encourager à la coopération entre toutes les autorités publiques pour rendre ce droit plus effectif.

Les départements, responsables depuis 2004 des fonds de solidarité logement et surtout, naturellement, les communes et leurs groupements, sont des acteurs incontournables de la politique du logement et de l'habitat et c'est par ailleurs au niveau de la région, comme le remarque justement le rapport précité du Conseil d'Etat, que doit être assurée la cohérence entre lieux de travail, infrastructures de transport et habitat.

Le second alinéa du texte proposé par l'article 1<sup>er</sup> tend donc à favoriser l'indispensable concertation entre toutes les autorités concernées pour satisfaire la demande de logements.

### **III - La position de la commission**

Votre commission est défavorable à cet article.

Elle ne juge pas souhaitable, tout d'abord, d'ouvrir le droit au logement opposable aux étrangers en situation irrégulière, auxquels la loi du 5 mars 2007 accorde déjà, il convient de le souligner, le bénéfice du droit à l'hébergement, sans préjudice du droit à l'hébergement d'urgence, ouvert à tous, comme l'a rappelé en novembre dernier Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du logement, à l'occasion de difficultés locales d'application de la « circulaire hivernale » du 15 octobre 2010.

---

<sup>1</sup> Cf. « *Confrontation du droit de propriété et du droit au logement* », *Bulletin d'information de la Cour de Cassation* n° 718, 15 mars 2010, p. 6.

<sup>2</sup> *Décision* n° 94-359 DC du 19 janvier 1995.

S'il faut être attentif à ce que les étrangers en situation irrégulière bénéficient, sur notre territoire, conformément aux traditions de notre République, de certains droits en matière sociale ou d'aide à l'enfance, il convient aussi de prendre garde au risque que l'immigration irrégulière ne nuise à la bonne intégration des immigrés en situation régulière, comme l'avait, à juste titre, souligné le rapport public de la Cour des comptes sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration<sup>1</sup> : cette position est aussi celle qu'avait retenue, en 2006, la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine<sup>2</sup>.

En outre, les étrangers en situation irrégulière ne pourraient, concrètement, bénéficier de ce droit, n'ayant pas accès au logement social.

Votre commission récuse aussi la position prise par la Halde en 2009. La différence de traitement relevée entre les étrangers « communautaires » et les ressortissants des pays tiers ne traduit en effet aucune discrimination selon la nationalité : elle résulte simplement de l'application du droit européen et des stipulations des traités conclus par la France.

Votre commission n'est pas non plus convaincue par la disposition de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi relative à la contribution des autorités publiques à la mise en œuvre effective du Dalo : cette disposition n'a en effet, en elle-même, aucune portée normative.

Il convient de préciser à cet égard qu'elle ne saurait, comme semble le suggérer l'exposé des motifs de la proposition de loi, permettre de faire obstacle à la jurisprudence<sup>3</sup> interdisant à l'autorité de police municipale de s'opposer aux expulsions locatives ou aux saisies immobilières, ce qui serait contraire au principe de séparation des pouvoirs.

---

<sup>1</sup> *Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés. La Documentation française, novembre 2004.*

<sup>2</sup> *Rapport n° 300 (2005-2006) de François-Noël Buffet.*

<sup>3</sup> *Conseil d'Etat - Commune d'Ivry-sur-Seine, 9 octobre 1996.*



*Article 2*

*(art. L. 613-3-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)*

**Exclusion du concours de l'Etat à l'exécution de jugements  
d'expulsion locative sans relogement**

***Objet : Cet article tend à interdire à l'Etat de prêter son concours à l'exécution d'une expulsion locative lorsque le locataire n'est pas en mesure d'accéder à un autre logement par ses propres moyens et n'a pas reçu de proposition de relogement adaptée.***

**I - Le dispositif proposé**

L'article 16 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution dispose que « *l'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'Etat de prêter son concours ouvre droit à réparation* ».

L'article 2 de la proposition de loi tend à faire exception à cette obligation dans le cas de l'exécution d'une mesure d'expulsion frappant un locataire qui :

- ne serait pas en mesure d'accéder à un logement par ses propres moyens ou de s'y maintenir ;
- n'aurait pas obtenu de proposition de relogement « *adaptée à ses besoins et à ses capacités* ».

**II - La position de votre rapporteure**

Cet article poursuit un double objet :

- inciter à la prévention des expulsions et donc à la recherche, lorsqu'un ménage ne peut pas, ou ne peut plus, faire face au coût de son logement, de solutions permettant de le reloger dans des conditions compatibles avec ses besoins et ses capacités ;
- éviter la multiplication des situations d'éviction de leur logement qui frappent de plus en plus de ménages fragilisés par la progression des dépenses de logement et des autres dépenses contraintes, que le moindre « *accident de parcours* » peut priver des moyens de conserver leur logement et qui risquent de basculer dans l'exclusion.

Il est à noter que les propriétaires ne seront pas lésés par la mesure proposée, puisque le refus par l'Etat d'octroyer le concours de la force publique leur permet d'obtenir une indemnisation sur la base, selon les règles jurisprudentielles, des « *justes loyers* » c'est-à-dire du montant des loyers et des charges que les occupants du logement auraient dû verser pendant la période de responsabilité de l'Etat.

### III - La position de la commission

Cette disposition, de portée extrêmement large, soulève plusieurs difficultés.

Qui déciderait, et selon quels critères, que les locataires menacés d'expulsion ne sont pas en mesure « *d'accéder à un logement* », par leurs propres moyens ou « *de s'y maintenir* » ?

A qui reviendrait-il de leur faire une proposition de relogement ?

On observera en outre que cette mesure pourrait bénéficier à des locataires expulsés pour d'autres motifs que le défaut de paiement de leurs loyers, ou dont la bonne foi ne serait pas établie.

Enfin, et surtout, une telle disposition, qui aurait par ailleurs un coût élevé pour les finances publiques, semble difficilement conciliable avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Votre commission ne peut donc qu'être très défavorable à cette disposition.

#### *Article 3*

*(art. L. 613-3-2 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)*

**Sursis à l'exécution d'une mesure d'expulsion en cas de demande d'accès au droit au logement opposable - Conditions de l'octroi du concours de la force publique à l'exécution d'une mesure d'expulsion visant une personne reconnue prioritaire par la commission de médiation**

***Objet : Cet article a pour objet de surseoir à l'expulsion des personnes ayant demandé à bénéficier du droit au logement opposable et, si la commission de médiation a conclu au caractère prioritaire de leur demande, à imposer de surseoir à leur expulsion avec le concours de la force publique avant qu'un logement adapté leur ait été proposé.***

#### **I - Le dispositif proposé**

Cet article propose d'insérer dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 613-3-2 (nouveau) prévoyant, en deux étapes, un dispositif tendant à subordonner les mesures d'expulsion et leur exécution à la mise en œuvre du droit au logement opposable.

• **Le premier alinéa** du texte proposé prévoit de surseoir à toute mesure d'expulsion d'une personne ayant fait une demande « *au titre de la loi n° 2007-290 du 7 mars 2007 instituant un droit au logement opposable* »<sup>1</sup> tant

---

<sup>1</sup> On observera que les dispositions de la loi ayant modifié divers codes, il convient de faire référence aux dispositions codifiées et non à la loi elle-même.

que la commission départementale de médiation n'a pas répondu à cette demande. Ces délais pourraient, le cas échéant, prolonger ceux déjà prévus « *en application des articles précédents* », c'est-à-dire :

- les articles L. 613-1 et L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation, qui permettent au juge d'accorder « *des délais renouvelables* » aux occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel « *chaque fois que le relogement des intéressés ne pourra avoir lieu dans des conditions normales* ». Ces délais peuvent être accordés sauf dans deux hypothèses : le cas d'exercice du droit de reprise du propriétaire prévu par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948<sup>1</sup> ; le cas où le locataire d'un logement HLM a refusé une offre de relogement « *correspondant à ses besoins et à ses possibilités* ».

Ces délais, qui ont été réduits par la loi du 25 mars 2009 précitée, sont fixés par l'article L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation à une durée comprise entre un mois et un an<sup>2</sup>. Ils sont renouvelables, dans la limite de leur durée initiale, c'est-à-dire une année ;

- le délai résultant de la « trêve hivernale », c'est-à-dire des dispositions de l'article L. 613-3 du même code qui interdisent les expulsions locatives entre le 1<sup>er</sup> novembre de chaque année et le 15 mars de l'année suivante, sauf si le relogement des intéressés est assuré dans des conditions « *respectant l'unité et les besoins de la famille* », ou si l'immeuble où est situé le logement a fait l'objet d'un arrêté de péril<sup>3</sup>.

• **Le second alinéa** de l'article exclut l'expulsion avec le concours de la force publique d'une personne désignée comme prioritaire par la commission de médiation tant qu'elle n'a pas obtenu une offre de logement adaptée à ses besoins et à ses capacités.

## II - La position de votre rapporteure

Cet article a pour objet de traduire les propositions formulées en mars 2010 par le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable et reprises dans son quatrième rapport annuel, présenté en décembre 2010.

Il propose en premier lieu de permettre d'adapter les délais de sursis à expulsion lorsque les personnes concernées ont fait une demande au titre du droit au logement opposable. Cette proposition paraît justifiée, pour trois motifs :

---

<sup>1</sup> Cet article, modifié par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, permet au propriétaire de reprendre le logement pour l'habiter lui-même ou loger un membre de sa famille, si le bénéficiaire de la reprise ne dispose pas d'une habitation correspondant à ses besoins. Le propriétaire doit prévenir au moins six mois à l'avance le locataire ou l'occupant du local et doit mettre à sa disposition le logement qui, le cas échéant, pourrait être rendu vacant par l'exercice du droit de reprise.

<sup>2</sup> Ils étaient auparavant compris entre trois mois et trois ans.

<sup>3</sup> La « trêve hivernale » ne bénéficie pas non plus aux occupants entrés dans les locaux « par voie de fait », c'est-à-dire aux « squatters ».

- selon les textes en vigueur, l'octroi de délais par le juge est une simple faculté ;

- certaines commissions de médiation, contrairement d'ailleurs aux termes du décret d'application de la loi Dalo, refusent de considérer qu'un locataire est « menacé d'expulsion » tant que le concours de la force publique n'a pas été accordé pour l'exécution de la mesure d'expulsion ;

- le raccourcissement, en 2009, des délais que peut accorder le juge rend beaucoup plus difficile la recherche de solutions négociées d'échelonnement de la dette ou d'intermédiation locative susceptibles de prévenir l'expulsion.

Enfin, il faut insister sur le fait que, comme l'a souligné le Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, l'octroi par l'Etat, garant du droit au logement, de recourir à la force publique pour expulser une personne reconnue prioritaire par la commission de médiation, constitue une véritable incohérence.

Le préfet, tenu d'accorder un logement du fait d'une décision de la commission de médiation et sollicité par ailleurs de prêter ce concours de la force publique à l'exécution d'une mesure d'expulsion, peut en effet parfaitement concilier ces deux obligations, puisque, si les locataires sont relogés, ils quitteront le logement dont ils sont expulsés.

Par ailleurs, si ce relogement n'est pas possible dans l'immédiat, l'Etat peut garantir les intérêts du propriétaire soit en lui proposant une intermédiation locative, soit en refusant le concours de la force publique, ce qui garantit au propriétaire le droit d'être indemnisé à hauteur du loyer et des charges.

On rappellera également que, dans le cadre de l'avis sur la mise en œuvre du Dalo rendu en septembre 2010 en application de la loi du 5 mars 2007, le Conseil économique, social et environnemental a repris à son compte (proposition n° 12) la motion approuvée par le comité de suivi de la loi Dalo en proposant :

- que toute personne de bonne foi, objet d'un jugement d'expulsion, soit informée par le préfet de la possibilité de déposer un recours Dalo en vue d'obtenir un relogement ;

- que les décisions d'accorder le concours de la force publique soient suspendues pour les personnes déposant un recours Dalo dans l'attente de la décision de la commission de médiation et, si celle-ci est favorable, jusqu'à l'obtention d'un logement adapté ;

- que le refus de concours de la force publique donne lieu à indemnisation rapide du propriétaire.

Votre rapporteure soutient donc pleinement les dispositions prévues à cet article.

### III - La position de la commission

Votre commission est défavorable à l'adoption de cet article.

- En ce qui concerne, tout d'abord, le sursis aux mesures d'expulsion prévu par son premier alinéa, dont la rédaction est inspirée de celle de l'article L. 613-3 du code de la construction et de l'habitation, relatif à la trêve hivernale, il paraît difficile de donner à ce sursis un caractère automatique.

On doit observer par ailleurs que les délais que le juge peut accorder en application de l'article L. 613-2 du même code (jusqu'à un an, ou deux ans en cas de renouvellement) apparaissent tout à fait suffisants pour permettre l'établissement d'un dossier et l'examen d'une demande de Dalo par la commission de médiation : cette dernière doit en effet rendre sa décision dans un délai de trois mois, ou six mois dans les Dom et les départements métropolitains comportant une agglomération de plus de 300 000 habitants.

Ce délai part, depuis le 22 octobre 2010<sup>1</sup>, de la date de réception du dossier et, même s'il peut être interrompu lorsque le dossier est incomplet (le demandeur étant alors informé par courrier), il apparaît largement compatible avec les délais qui peuvent être accordés par le juge.

Ces délais peuvent notamment être motivés par « *la situation de famille ou de fortune* » du locataire et « *les diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement* » (article L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation), ce qui correspond parfaitement à l'octroi d'un délai nécessité par l'examen d'une demande de Dalo.

Il convient aussi de rappeler que le locataire reçoit, à la suite d'une décision d'expulsion de son habitation principale, un commandement de quitter les lieux qui lui laisse un délai de deux mois et lui indique la juridiction compétente pour examiner une demande de délai.

Les textes en vigueur ouvrent donc des délais suffisants pour permettre le dépôt et l'examen d'une demande de Dalo, et le dispositif du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 613-3-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation paraît en conséquence inutile.

Ce dispositif présenterait en outre l'inconvénient d'inciter toute personne, même si elle n'était pas de bonne foi, disposait des moyens de se reloger ou avait été expulsée pour un autre motif que l'impossibilité d'assumer le coût de son logement, de saisir la commission départementale de médiation, ce qui pourrait équivaloir à une manœuvre dilatoire et nuirait de plus, au détriment des personnes réellement en difficulté, au bon fonctionnement des commissions de médiation.

- En ce qui concerne le second alinéa de cet article et la subordination de l'octroi du concours de la force publique à la présentation préalable d'une offre de logement, il paraît certes indispensable que le préfet se préoccupe systématiquement de respecter la garantie offerte par la loi Dalo et donc offre

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-398 du 22 octobre 2010 relatif au droit au logement opposable (Dalo).

un relogement adapté aux personnes de bonne foi menacées d'expulsion locative.

Il reste que, dans certains départements, il est très difficile, voire impossible, de présenter une offre de relogement adaptée aux besoins, et surtout aux moyens, des locataires menacés d'expulsion.

Peut-on dans ce cas retenir la solution proposée par le texte qui nous est soumis ? Même en tenant compte de l'évolution de la législation et de l'importance accrue accordée, à juste titre, à la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle que représente le droit au logement, cette solution paraît difficilement compatible, juridiquement, avec le respect de la séparation des pouvoirs.

On notera que, déjà, bien souvent, l'Etat retient une interprétation extensive du motif lié à la préservation de l'ordre public qui l'autorise à refuser de prêter son concours à l'exécution des jugements<sup>1</sup> - interprétation qui d'ailleurs peut être contestée par le juge administratif.

Mais, même lorsque le refus d'apporter le concours de la force publique est admis, cette solution de « maintien de fait dans les lieux » n'est vraiment satisfaisante ni pour le locataire, qui reste dans la situation précaire d'un occupant sans droit ni titre, ni pour le propriétaire, ni pour l'Etat, qui doit indemniser ce dernier. Il ne semble donc pas souhaitable qu'elle soit consacrée par la loi.

En revanche, en attendant les résultats des efforts entrepris pour développer l'offre de logements sociaux, il paraît indispensable de renforcer et de développer la politique de prévention des expulsions. A cet égard, dès le 31 décembre 2009, une circulaire aux préfets de région et de département de Jean-Louis Borloo, alors ministre d'Etat, et de Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme, avait insisté sur la prévention des expulsions et, en particulier, sur :

- une intervention dès les premiers impayés de loyer, en amont de la saisine du juge, avec la prise d'engagements précis de réduction du nombre de contentieux locatifs au niveau départemental ;

- une mobilisation de tous les acteurs concernés, notamment les conseils généraux compétents en matière de fonds de solidarité pour le logement.

Les recommandations du rapport demandé par le secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme au directeur général de l'agence nationale pour l'information sur le logement Anil<sup>2</sup>, M. Bernard Vorms, méritent aussi d'être étudiées.

---

<sup>1</sup> Par exemple, *précarité des ressources des occupants, état de santé de membres de la famille, expulsions de familles comportant de nombreux enfants, âge et ressources des occupants...*

<sup>2</sup> « *Intervenir de façon précoce pour prévenir les expulsions* » - Rapport remis le 23 juin 2010.

*Article 4*  
**Gage**

***Objet : Cet article a pour objet de gager les charges pouvant résulter de la proposition de la loi.***

**I - Le dispositif proposé**

Cet article propose comme gage le relèvement du taux d'imposition forfaitaire, au titre de l'impôt sur le revenu, des plus-values de cession à titre onéreux de valeurs mobilières, droits sociaux et titres assimilés mentionnés à l'article 150-0-A du code général des impôts.

**II - La position de votre rapporteure**

Votre rapporteure est favorable à cet article, qui prévoit un gage, portant sur une imposition qui, par définition, n'est pas supportée par les catégories les plus modestes de la population.

Elle souhaite aussi insister sur le fait que ce « gage » peut fort bien n'être pas nécessaire.

L'hébergement par l'Etat des personnes qui se trouvent à la rue à la suite d'une expulsion, qui a des conséquences désastreuses et souvent irrémédiables - dérive vers l'exclusion des personnes et des familles concernées, conditions de vie précaires, notamment en hôtel, retentissement sur les enfants et sur la vie familiale -, a aussi un coût pour l'Etat, souvent plus important que l'indemnisation des propriétaires à hauteur du loyer d'un logement modeste.

L'indemnisation des propriétaires pour refus de concours de la force publique à des opérations d'expulsion a représenté, en 2009, 40,55 millions d'euros<sup>1</sup>. La même année, les dotations d'hébergement d'urgence ont coûté plus de 260 millions d'euros, dont 69 millions pour environ 13 000 nuitées d'hôtel...

**III - La position de la commission**

Par cohérence avec sa position sur les autres dispositions de la proposition de loi, votre commission est défavorable à cet article.

\*

\* \*

---

<sup>1</sup> Chiffre donné par le quatrième rapport du comité de suivi du Dalo.





## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 27 avril 2011** sous la **présidence de Muguette Dini, présidente**, la commission procède à l'**examen du rapport d'Isabelle Pasquet sur la proposition de loi n° 300 (2010-2011), relative aux expulsions locatives et à la garantie d'un droit au logement effectif**.

**Isabelle Pasquet, rapporteure.** - *Le droit au logement, que le Conseil constitutionnel avait érigé il y a quinze ans en objectif à valeur constitutionnelle est encore bien loin d'être effectif. La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, le Dalo, n'a pas résolu le problème comme par miracle. Bernard Seillier, le rapporteur de notre commission, avait dit à l'époque que la solution dépendait aussi du « système de construction et de mise sur le marché de logements sociaux en provenance du parc public ou privé, d'une part, de la résorption du différentiel entre la solvabilité de la demande et le coût de l'offre de location d'autre part ».*

*Aussi le seizième rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre constate-t-il malheureusement l'extension de l'exclusion par le logement. Si ses résultats concrets restent minces, le Dalo est le révélateur d'une situation tendue, et d'abord en Ile-de-France. Sur 200 006 demandes déposées, seulement 25 819 personnes ont été relogées ou hébergées dans le cadre du Dalo ; le nombre des cas résolus s'élève toutefois à 38 800 si l'on tient compte des cas résolus avant le passage en commission de médiation, car le Dalo a l'effet indirect d'accélérer le traitement des dossiers. La crise économique, ce coupable idéal, est bien loin d'être la seule responsable de la détérioration de la situation à laquelle essaie de remédier la proposition de loi en renforçant la portée du Dalo et en protégeant les locataires en difficulté contre les expulsions au moment où celles-ci menacent un nombre croissant de ménages et constituent un risque majeur d'exclusion.*

*Le non ou le mal-logement révèlent les insuffisances de la politique du gouvernement. Selon la dernière enquête de l'Insee, 133 000 personnes étaient sans domicile en 2006, dont 33 000 dans la rue ou accueillies occasionnellement dans des structures d'hébergement d'urgence, et 100 000 accueillies temporairement dans divers dispositifs. D'autres personnes recouraient à des solutions individuelles (hôtel à leurs frais ou hébergement chez des particuliers) ; 17 % des 38 000 personnes vivant à l'hôtel avaient moins de dix-huit ans. Hors la population étudiante, les personnes hébergées par des tiers avec lesquels elles n'ont pas de lien de parenté direct forment plusieurs catégories : le noyau dur de cet hébergement contraint représentait 79 000 personnes entre dix-sept et*

*quarante-neuf ans qui n'avaient pas les moyens d'avoir un logement indépendant bien que 43 % d'entre elles travaillaient ; plus de 50 000 personnes de plus de soixante ans, dont une majorité de femmes, vivaient chez des tiers, surtout en zone rurale. Par ailleurs, 282 000 jeunes adultes vivaient dans leur famille, faute de pouvoir accéder à un logement personnel ou d'avoir pu s'y maintenir.*

*Enfin, le mal-logement concernait 2,9 millions de personnes occupant des logements de fortune, sans confort ou surpeuplés.*

*L'Insee estimait ainsi à 3,2 millions le nombre de personnes ne pouvant accéder à un logement satisfaisant. Le rapport 2011 de la Fondation Abbé Pierre retient pour sa part une évaluation de 3,6 millions de mal-logés, en y incluant les gens du voyage victimes du manque de places en aire d'accueil. Il est du reste délicat de dénombrer les personnes vivant dans des squats, des bidonvilles, en camping à l'année, voire, comme certains travailleurs pauvres, dormant dans leur véhicule - les enquêtes spécifiques de l'Insee remontent à 1996 et 2001 pour la population sans domicile et à 2002 pour l'hébergement.*

*La demande de logement non satisfaite reste importante, note la Fondation Abbé Pierre. Elle s'élevait à 1 230 000 pour les logements sociaux en 2009, pour une offre de 448 100 dans le parc HLM - l'offre disponible est passée de 480 000 à 448 100 logements entre 2000 et 2009, avec un étage de 411 900 en 2005. Et la situation s'aggrave, faute de moyens pour la politique du logement.*

*Deux rapports récents ont relevé l'insuffisance de moyens administratifs et juridiques de l'Etat. Dans son rapport public 2009, « Droit au logement, droit du logement », le Conseil d'Etat propose des pistes pour repenser un droit du logement défini comme « un arsenal impressionnant à l'efficacité limitée », et souligne la nécessité d'un appareil statistique de qualité et d'une expertise de haut niveau. Il convient, affirme-t-il, de clarifier le rôle de l'Etat après un éclatement de la gouvernance du logement qui pénalise d'abord les plus défavorisés.*

*Evaluant la mise en œuvre du Dalo, le Conseil économique, social et environnemental recommande quant à lui, dans un rapport de septembre dernier, d'élaborer une stratégie de moyen-long terme destinée à réorienter la politique du logement vers le développement de l'offre accessible.*

*Dans ce domaine comme dans d'autres, l'accumulation des textes n'est pas gage d'efficacité de l'action publique, surtout quand des choix financiers contestables aggravent l'insuffisance de l'effort budgétaire. Vous vous souvenez des critiques suscités par le dernier budget du logement, les rapporteurs du Sénat regrettant l'érosion des crédits, la sous-évaluation des dépenses d'hébergement d'urgence, la mise à contribution des HLM ou encore la participation des employeurs à l'effort de construction afin de compenser le désengagement de l'Etat. L'objectif de construction de logements est élevé : est-il réaliste et quelles sont les perspectives de financement de la politique du logement ?*

*Malgré le rabotage des niches fiscales, les finances publiques supportent toujours le poids de coûteuses défiscalisations qui ont encouragé des*

*investissements locatifs déconnectés des besoins réels. La création du nouveau prêt à taux zéro renforcé, ouvert aux catégories jouissant des revenus les plus confortables, avait de quoi surprendre : Jean-Marie Vanlerenberghe, notre rapporteur pour avis, l'avait jugée « difficilement compréhensible ».*

*Ainsi que le constatait le rapport du Conseil d'Etat, il reste beaucoup à faire pour que le droit du logement soit au service du droit au logement. Le comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, lançait un message d'alerte dans son quatrième rapport annuel, intitulé « L'Etat ne peut pas rester hors la loi ». La proposition de loi, qui procède de préoccupations identiques, traduit la double ambition de donner une portée plus générale au Dalo et de renforcer concrètement les moyens de lutte contre le développement des expulsions et donc contre la précarisation du logement.*

*Depuis 2001, les loyers du parc privé ont augmenté de 83 % et ceux du parc HLM de 27 %. Avec la stagnation du pouvoir d'achat, la montée du chômage et du travail précaire, les dépenses de logement deviennent insupportables pour les travailleurs pauvres comme pour les ménages à revenu modeste ou moyen : on a prononcé 110 000 décisions judiciaires d'expulsion en 2009. Il faut arrêter de fabriquer des exclus !*

*Mais un mot, d'abord, du rapport. Normalement, notre commission doit adopter un texte à l'issue de sa discussion. Dans l'hypothèse où elle ne suivrait pas mes conclusions, ce que je regretterais beaucoup, l'accord politique conclu entre les présidents de groupe la conduira à ne pas adopter de texte, afin que le débat porte en séance publique sur le texte initial. C'est pourquoi le projet de rapport écrit rend compte du point de vue que je défendrai, puis de celui de la commission : les positions de chacun seront clairement indiquées avant la séance publique.*

*J'en viens à l'examen des articles.*

*L'article 1<sup>er</sup> élargit le Dalo à toute personne résidant sur le territoire national et donne compétence à toutes les personnes publiques pour s'assurer de la mise en œuvre effective de ce droit. En effet, la loi de 2007 était destinée à rendre effectif un droit considéré comme universel par des textes internationaux, transcendant donc, comme d'autres droits fondamentaux, le statut administratif des individus. C'est pourquoi les auteurs de la proposition de loi considèrent que le clivage opéré entre nationaux et étrangers, entre étrangers européens et extra-européens, contredit l'affirmation d'un Dalo garanti par l'Etat.*

*Les conditions de régularité et de durée de la résidence en France ont d'ailleurs été critiquées. La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) a considéré, en novembre 2009, que la différence de traitement entre étrangers communautaires et non communautaires constituait une discrimination. Le Conseil d'Etat a relevé que le texte en vigueur ne règle pas le cas des étrangers en situation régulière sollicitant un regroupement familial. En outre, cette ouverture du Dalo serait cohérente avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle. Enfin,*

*laisser les étrangers en situation irrégulière à l'écart du Dalo favorise les marchands de sommeil.*

*Par ailleurs, si l'Etat est le garant du droit au logement, il apparaît utile d'inciter à l'action concertée de toutes les autorités pour satisfaire la demande de logements : c'est aussi l'objet de cet article.*

*L'article 1<sup>er</sup> renforce le Dalo, j'y suis favorable.*

*L'article 2 interdit à l'Etat de prêter son concours à l'exécution d'une expulsion locative lorsque le locataire n'est pas en mesure d'accéder à un autre logement par ses propres moyens et n'a pas reçu de proposition de relogement adaptée. Cela inciterait à la prévention des expulsions et protégerait des ménages à la merci du moindre accident de parcours sans pénaliser les propriétaires, puisque le refus de concours de la force publique leur permet d'obtenir une indemnisation équivalente au loyer et aux charges du logement.*

*L'article 3 du texte reprend des préconisations communes au Conseil économique, social et environnemental et au comité de suivi du Dalo : il a pour objet de surseoir à l'expulsion des personnes ayant demandé à bénéficier du Dalo et, si la commission de médiation a conclu au caractère prioritaire de leur demande, il exclut leur expulsion avec le concours de la force publique, tant qu'on ne leur a pas proposé un logement adapté.*

*Le gage prévu à l'article 4 ne sera probablement pas nécessaire car le relogement des personnes menacées d'expulsion est la solution la moins coûteuse pour l'Etat.*

**Isabelle Debré.** - *A-t-on les moyens de nos ambitions ? Bien sûr, il est inadmissible que des personnes dorment dans leur voiture, qu'elles soient privées de toit. J'ai cru comprendre que vous vouliez élargir le droit au logement aux étrangers en situation irrégulière ; il me semble pourtant qu'il serait nécessaire de distinguer entre hébergement et logement. Si vous avez raison sur les marchands de sommeil, qu'il faudrait mieux contrôler et sanctionner plus lourdement, je me demande qui paiera l'indemnité grâce à laquelle les propriétaires ne seront pas lésés. L'Etat ?*

*Enfin, je pense que l'on ne doit pas confondre logement privé et logement social.*

**Guy Fischer.** - *Je remercie Isabelle Pasquet de la qualité de son travail. Son rapport nous fait redécouvrir un sujet que nous croyions connaître et qui préoccupe une majorité de Français - et je participe tous les ans, le 1<sup>er</sup> février, au grand rassemblement de la Fondation Abbé Pierre contre le mal-logement...*

*Le droit au logement, quoiqu'inscrit dans les textes depuis 1946, peine à vivre dans les faits. On voudrait nous faire croire que le problème est réglé alors que la situation se dégrade, et que toujours plus de familles subissent le mal-logement. Les quatre articles de la proposition de loi affirment une volonté de politique publique. On n'assurera pas le droit au logement par la*

*marchandisation ; on leurre les Français en les incitant à devenir propriétaires de leurs logements car leurs rémunérations ne le leur permettent pas.*

*La définition du droit au logement est trop limitative. Nous le savons bien, nous qui sommes très engagés dans la lutte contre les expulsions locatives en l'absence de relogement. Nous ne défendons pas les locataires de mauvaise foi, nous dénonçons cette négation du droit au logement au moment où le chômage explose, où la précarité progresse et où les offices d'HLM entérinent deux hausses de loyer en janvier et en juillet.*

*Le Dalo n'apporte aujourd'hui qu'une réponse insuffisante. Faut-il rappeler que 3,2 millions de Français vivent dans des conditions insatisfaisantes et que le décalage grandit entre leurs ressources et les loyers ? Cette proposition de loi est importante. Elle est justifiée.*

**Gisèle Printz.** - *On le sait, de nombreux logements sont vacants. Comment obliger leurs propriétaires à les louer ? Ne pourrait-on aussi transformer en logements des locaux vacants, des bureaux ?*

**Ronan Kerdraon.** - *Je félicite à mon tour Isabelle Pasquet. Même si l'on a du mal à quantifier le mal-logement et le non-logement, on sait qu'il touche entre 3 millions et 3,5 millions de personnes, et on voit que ce nombre s'accroît. Sur le terrain, les dispositifs d'hébergement sont saturés, les listes d'attente s'allongent et l'hébergement par des tiers augmente. Le rapport met en évidence les insuffisances de la loi Dalo. On ne construit pas assez et on le paie - ce qui n'empêche pas de sanctionner des communes qui font des efforts pour atteindre les 20 %. L'envolée des prix de l'immobilier empêche ceux qui le pourraient de sortir du parc social, hypothéquant ainsi l'entrée de nouveaux locataires. Défendre le droit au logement, c'est aussi lutter contre les expulsions, comme l'a préconisé le comité de suivi du Dalo.*

**Sylvie Desmarescaux.** - *Mes premiers mots seront pour remercier notre collègue de son travail, car il en faut pour élaborer un rapport de qualité. Je la rejoins sur certains points. Tout le monde devrait disposer d'un logement décent, mais l'on voit de plus en plus que ce n'est pas le cas. Je veux cependant attirer l'attention sur la fragilité des familles. L'expulsion intervient au terme d'un parcours chaotique. Il faut mener un travail de prévention et, pour cela, réfléchir au surendettement.*

*L'article 2 me fait craindre que le tri des familles en amont, par les commissions locatives, soit encore plus restrictif. Cela risque de pénaliser le public que l'on veut aider.*

*Les communes souhaitent construire des logements sociaux. La semaine dernière, un représentant de La Maison flamande me disait que les aides de l'Etat à la construction ont beaucoup diminué. S'agissant du logement social, on constate qu'il y a encore dans le parc HLM des personnes qui devraient être dans le privé. Un mot enfin du quota des 20 % de logements sociaux. Ma commune de 3 500 habitants ne compte aujourd'hui que 12 % de logements sociaux parce que nous avons accepté d'en vendre un certain nombre à leurs locataires, à leur*

demande. Lors du vote de la loi Daubresse, j'avais déposé un amendement pour que l'on continue à prendre en compte ces logements dans le quota des 20 % pendant dix ans après leur vente ; on a transigé à cinq mais cette période courte est vite passée. Il faudra peut-être se demander si les pénalités sont justifiées dans ce cas car j'en suis aujourd'hui à refuser les demandes de vente que j'acceptais hier.

**Jacky Le Menn.** - Je m'étonne qu'on nous ait distribué le rapport avant même que nous en ayons débattu !

**Muguette Dini, présidente.** - Notre rapporteure vous en a expliqué la raison et j'attire votre attention sur le fait qu'il s'agit là d'un projet de rapport.

**Jacky Le Menn.** - Il est intéressant mais je regrette qu'il semble montrer que la commission va rejeter la proposition de loi. En charge du logement social dans mon département, je siège à la commission Dalo. Nous ne pouvons pas faire de miracle car, pour pouvoir reclasser les gens, encore faudrait-il qu'on construise plus de logements... On s'aperçoit aussi qu'on a sous-estimé la décohabitation, ces jeunes qui vivent chez leurs parents parce qu'ils n'ont pas trouvé de logement ou ces couples divorcés qui continuent de partager leur logement. Ces familles mosaïques rendent plus complexe encore la situation. Alors nous aidons les associations, faute de pouvoir mobiliser le parc des stations balnéaires qui n'est occupé que quelques semaines par an.

Il y a entre 3,2 millions et 3,6 millions de personnes sans logement ou mal logées. Nous devons consentir un effort, les expulsions attirent notre attention immédiate et nous ne pouvons intervenir qu'à la marge : songez que la moitié des ressources du fonds de solidarité pour le logement est utilisée pour régler des factures d'électricité et de gaz... Nous avons besoin de moyens pour agir, d'instruments pour organiser la fluidité.

**Roselle Cros.** - Garantit-on le droit au logement en se focalisant sur les expulsions ? S'il est important que le Parlement se saisisse régulièrement de cette question, la proposition de loi souffre d'une vision très restrictive. Le droit au logement va bien au-delà. Quand on arrive à l'expulsion, il est trop tard. Aussi des associations travaillent-elles en accompagnement. En revanche, contrairement à ce que l'on croit parfois, le droit au logement n'est pas le droit au maintien dans le logement.

Face à la pauvreté et à la précarité, il faut évoquer la situation du logement et le fait que de jeunes couples ne parviennent à trouver de logement ni dans le parc social, ni dans le privé. Les jeunes travailleurs, les étudiants, occupent souvent des logements précaires. Je n'oublie pas la décohabitation, les divorces et l'urgence de certaines situations. Là aussi, l'accompagnement est indispensable.

Un mot ensuite des répercussions sur le parc privé. La défiscalisation a suscité des constructions dans des communes qui n'en ont absolument pas besoin et qui ne trouvent d'ailleurs pas preneur.

**Jacky Le Menn.** - Tout à fait !

**Roselle Cros.** - *En Ile-de-France, les constructions ne répondent pas aux besoins. J'approuve l'initiative de certaines communes qui reprennent et rénovent des constructions anciennes situées en centre-ville et que leurs propriétaires ne peuvent plus ou pas entretenir. Elles sont alors conduites à élaborer des montages financiers complexes mais qui leur évitent de construire des logements sociaux en périphérie. Je considère d'ailleurs que c'est une erreur que de concentrer le logement social en banlieue des agglomérations car on aggrave alors les problèmes des occupants, ne serait-ce que celui des transports. Il faut encourager de telles initiatives. En revanche quand le plan local d'urbanisme (PLU) oblige à prévoir des logements sociaux dans les programmes de plus de cinq logements, cela ne se passe pas toujours très bien car la mixité dissuade certains acquéreurs - les communes doivent alors faire preuve de volonté. En un mot, il faut reprendre le problème du logement dans une perspective plus générale et en étant attentif à l'accompagnement.*

**Christiane Demontès.** - *La proposition de loi, si elle ne traite essentiellement que des expulsions, suscite un débat beaucoup plus large. La ville dont je suis maire compte 17 000 habitants et 60 % de logements sociaux. Ce n'est pas une mince affaire et l'on mesure les dégâts de la défiscalisation Scellier, qui conduit à vendre plusieurs logements à un investisseur, lequel n'assurera pas tout le suivi que cela implique - il faut arrêter cela tout de suite.*

*Le paradoxe du Dalo, c'est que l'affectation de logements intervient d'abord dans les communes où il y a le plus de logements sociaux. Je ne dis pas que c'est la double peine pour ne pas opposer entre elles les personnes en difficulté, mais je vois bien comment la préfecture utilise les contingents qu'elle s'est réservés. Il nous faudra faire preuve d'imagination tout en incitant l'Etat à assumer ses responsabilités sur le coût du foncier. La flambée de l'immobilier est telle qu'un jeune couple qui travaille ne parvient plus à trouver de logement à Lyon ni dans la première ceinture, parce que le logement privé est inaccessible.*

*Oui, je rejoins Isabelle Debré sur la distinction entre hébergement et logement mais, contrairement à elle, je crois que trancher entre défiscalisation et construction de logement social ne pose pas la question des moyens financiers dont on dispose : c'est un choix politique. Interrogeons-nous : le droit au logement doit-il rester une bonne intention, un objet de communication ?*

**Alain Gournac.** - *Je partage votre analyse sur la situation catastrophique du foncier en région parisienne. Ma ville met la main à la poche et il faut produire du mixte. On ne peut pas dire que le Gouvernement se désengage alors qu'on construit énormément de logements sociaux. La question est de parvenir à un bon équilibre. Dans ma ville de 18 000 habitants, nous avons 22 % de logements sociaux et nous établissons la mixité plutôt que de créer des quartiers voués au logement social.*

*Si des logements restent vides, c'est aussi parce que les gens ont peur de les louer. Voilà pourquoi, au Pecq comme à Versailles, nous essayons, par des garanties, de les ouvrir à des étudiants. Vous proposez d'empêcher les expulsions et assurez que les propriétaires ne seront pas lésés par la mesure proposée*

puisque le refus de concours de la force publique leur permet d'obtenir une indemnisation... Mais qui paiera ? L'Etat, et ce n'est pas le moment. L'affichage d'une telle mesure aurait un effet dissuasif sur ceux qui pourraient louer des logements.

**Ronan Kerdraon.** - Quand nous sommes arrivés à la mairie de ma commune de 14 000 habitants, en 2008, il n'y avait que 10,5 % de logements sociaux. Nous avons rendu obligatoire d'en inclure 25 % à 30 % dans toute opération d'au moins cinq logements, ce qui ne m'empêche pas de payer une pénalité de 55 000 euros pour non-atteinte de l'objectif - vous imaginez mon état d'esprit quand je reçois la facture, alors que de plus grandes communes, qui n'en font pas tant, n'y sont pas assujetties ! Non seulement l'Etat se désengage, mais encore il sanctionne les collectivités qui accomplissent des efforts !

**Isabelle Pasquet, rapporteure.** - Si le débat, comme on vient de le voir, va bien au-delà, la proposition de loi se concentre sur les expulsions parce qu'elle essaie de corriger l'incohérence entre la mise en œuvre du droit au logement et la réalité du recours à celles-ci. L'article 1<sup>er</sup> met notre droit en harmonie avec les textes internationaux. Le droit au logement est un droit universel.

**Sylvie Desmarescaux.** - Est-ce la même chose que pour le droit au travail ?

**Isabelle Debré.** - S'agit-il, pour les étrangers en situation irrégulière, de logement ou d'hébergement ?

**Isabelle Pasquet, rapporteure.** - De logement : ils ont déjà l'hébergement.

Un mot des indemnités : elles sont accordées aujourd'hui lorsque le concours de la force publique aux expulsions est refusé.

**Sylvie Desmarescaux.** - Quand ? Je ne l'ai jamais vu.

**Isabelle Pasquet, rapporteure.** - Le propriétaire exerce un recours.

**Muguette Dini, présidente.** - Une procédure longue et aléatoire...

**Sylvie Desmarescaux.** - Et les locataires sont insolvables !

**Isabelle Pasquet, rapporteure.** - Sur les logements vacants, la taxation est insuffisante, mais la question est complexe.

Quant au problème des logements sous-occupés, il est lié à la crise du logement car les personnes âgées qui se retrouvent seules dans de grands appartements, ou les familles qui dépassent les plafonds, n'ont pas les moyens de se reloger dans le parc privé.

**Sylvie Desmarescaux.** - Dans ma toute petite commune, on a voulu faire changer d'appartement deux familles qui n'avaient plus d'enfants à charge mais, pour une surface inférieure, le loyer était plus cher de 40 euros : c'est aberrant ! Dans ce genre de cas, et dans les communes de plus de 3 500 habitants, les



*bailleurs ont l'obligation de donner aux familles le choix entre deux ou trois logements de loyer équivalent, mais la loi n'est pas appliquée.*

**Isabelle Pasquet, rapporteure.** - *C'est à cause du manque de logements disponibles.*

**Sylvie Desmarescaux.** - *Mais il suffirait d'accélérer le turn-over.*

**Isabelle Pasquet, rapporteure.** - *Selon Roselle Cros, empêcher les expulsions ne garantit pas le droit au logement ; mais cela permet au moins de maintenir les gens dans leur logement. L'accompagnement fait défaut : dans le logement social, on fait toujours une enquête en cas d'impayés, mais dans le privé on s'oriente plus vite vers le contentieux et l'expulsion. C'est la raison pour laquelle il pourrait être utilement envisagé que les astreintes soient versées au fonds de solidarité pour le logement (FSL) pour financer la prévention.*

**Catherine Deroche.** - *Vous avez évoqué 110 000 décisions d'expulsion, mais savez-vous comment elles se répartissent entre le public et le privé ? A Angers, nous avons eu récemment une réunion avec les agents du parc privé, qui disposent d'un certain nombre de logements vacants, dont les loyers ne sont pas supérieurs à ceux des logements sociaux neufs. Ils n'arrivent pas à mettre en place un véritable partenariat avec les collectivités et les bailleurs publics.*

*Dans ma commune, qui passait naguère pour le « Neuilly angevin », j'ai fait passer le taux de logements sociaux de 5,5 % à 9 % en 2008, malgré des difficultés considérables. Mais lorsqu'on entend que 80 % de la population française est éligible au logement social, on se dit que l'Etat et les collectivités dépensent beaucoup d'argent pour loger des familles qui ont les moyens de vivre dans le parc privé. Il faut concentrer nos efforts sur ceux qui en ont vraiment besoin ! La revalorisation des loyers privés est restée faible ces derniers temps. J'ai arrêté de vendre des logements sociaux à leurs habitants car il est arrivé plusieurs fois que les nouveaux propriétaires s'achètent ensuite une maison et louent leur ancien logement à un prix bien supérieur à leur précédent loyer. Pourquoi ne pas faire signer aux familles, à l'entrée dans le parc social, un contrat stipulant que si leur composition ne correspond plus au type de logement où elles sont logées, elles devront partir ? Les dispositions législatives existent mais elles ne sont pas appliquées.*

**Alain Vasselle.** - *En Martinique et en Guyane, les bidonvilles se répandent et méritent un traitement particulier. La proposition de loi en parle-t-elle ?*

**Muguette Dini, présidente.** - *Pas spécifiquement mais il se trouve que c'est précisément l'objet de la proposition de loi suivante à notre ordre du jour.*

**Alain Vasselle.** - *J'en viens donc à une autre remarque. Le directeur de la société de HLM dont je suis président m'a fait savoir que le Gouvernement comptait renforcer le pouvoir des préfets dans l'attribution de logements sociaux aux familles en difficulté, au détriment des maires et des présidents d'offices HLM. Cela dissuadera les maires d'accueillir des logements sociaux dans leurs communes, car ils n'en auront plus la maîtrise. En outre, le Gouvernement veut*

*concentrer les moyens là où la demande est la plus forte, c'est-à-dire dans les villes, et ne subventionnera plus de logements sociaux dans les campagnes : le problème se pose par exemple dans l'Oise. On court à la catastrophe en concentrant les populations démunies dans les quartiers sensibles ! C'est reproduire ce que l'on critique tant par ailleurs ! Je l'ai dit au ministre Benoît Apparu, et je le répéterai chaque fois que nécessaire.*

**Guy Fischer.** - *On assiste en effet à la ghettoïsation et la paupérisation des quartiers populaires, où sont concentrées les familles les plus en difficulté. Trop de logements sociaux sont occupés par des familles qui n'ont rien à y faire, mais les offices HLM sont dans l'incapacité de suivre l'évolution de leur composition et de leurs moyens. Dans ma commune se sont constitués quatre bidonvilles, comme à l'époque de l'abbé Pierre, où vivent des Roms, populations très stigmatisées.*

**Isabelle Pasquet, rapporteure.** - *Pour répondre à Catherine Deroche, on ne connaît pas la répartition des décisions d'expulsion entre le public et le privé. On ne sait pas non plus combien de familles ont effectivement été expulsées, mais seulement le nombre des cas où le concours de la force publique a été demandé, ou accordé.*

*Enfin, j'indique à Alain Vasselle que les préfets disposent d'un contingent pour mettre en application le droit au logement : c'est la loi qui le prévoit. Le problème tient au manque de logements.*

**Muguette Dini, présidente.** - *Aucun amendement n'a été déposé sur ce texte. Pour répondre à Christiane Demontès et Jacky Le Menn qui s'étonnaient de la distribution anticipée du rapport, j'indique que nous avons procédé de la même manière que lors d'une précédente proposition de loi rapportée par Annie David.*

*Il n'y a pas, me semble-t-il, de majorité pour adopter ce texte. Je vous propose donc, conformément à la procédure habituelle pour les propositions de loi des groupes de l'opposition devant être examinées dans le cadre d'une « niche », de ne pas adopter ce texte afin de lui permettre de poursuivre son chemin en séance. L'intérêt qu'elle suscite parmi vous montre d'ailleurs qu'il y a un vrai problème de logement. Nous examinerons la semaine prochaine les éventuels amendements extérieurs, et le texte est inscrit à l'ordre du jour de la séance publique mercredi prochain à 16 h 30.*

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

- **Didier Pavageau**, secrétaire confédéral de la Confédération nationale du logement
- **Hélène Sainte-Marie**, directrice de projet Droit au logement et à l'hébergement, et **Josette Deroux**, adjointe du chef du bureau des politiques sociales du logement à la DHUP (ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement)
- **Bernard Lacharme**, secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, rapporteur du comité de suivi pour la mise en œuvre du Dalo
- **Patrick Doutreligne**, délégué général de la Fondation Abbé Pierre



## TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Propositions de la Commission
<p><b>Code de la construction et de l'habitation</b></p>	<p><b>Proposition de loi relative aux expulsions locatives et à la garantie d'un droit au logement effectif</b></p>	<p><i>La commission a décidé de ne pas établir de texte. En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution et de l'article 42-6 du Règlement du Sénat, la discussion en séance publique portera sur le texte de la proposition de loi.</i></p>
<p>Art. L. 300-1. – Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement est garanti par l'État à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.</p> <p>« Toute autorité publique a qualité sur le territoire de son ressort pour s'assurer de la conduite à bonnes fins de la mise en œuvre effective de ce droit. »</p>	
<p>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 les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1.</p>	<p>Article 2</p>	
<p>Art. L. 613-3. – Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu des articles précédents, il doit être sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1<sup>er</sup> novembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille.</p>	<p>Après l'article L. 613-3 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 613-3-1 ainsi rédigé :</p>	
<p>Les dispositions du présent article ne sont toutefois pas applicables lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait ou lorsque ceux-ci sont situés dans un immeuble ayant fait l'objet d'un arrêté de péril.</p>	<p>« Art. L. 613-3-1. – Aucun concours de la force publique ne peut</p>	

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Propositions de la Commission**

être accordé lorsque la personne visée par la procédure d'expulsion locative mentionnée aux articles précédant et qui ne serait pas en mesure d'accéder à un logement par ses propres moyens ou de s'y maintenir, n'a pas obtenu de proposition de relogement adapté à ses besoins et à ses capacités. »

Article 3

Après l'article L. 613-3 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 613-3-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 613-3-2.* – Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu des articles précédents, il doit être sursis à toute mesure d'expulsion lorsque la personne visée par cette procédure a fait une demande au titre de la loi n° 2007-290 du 7 mars 2007 instituant un droit au logement opposable et est dans l'attente d'une réponse de la commission départementale de médiation.

« Lorsqu'une personne a été désignée comme prioritaire par la commission de médiation, aucun concours de la force publique ne doit être accordé avant qu'elle ait obtenu une offre de logement adaptée à ses besoins et à ses capacités. »

Article 4

Les conséquences financières éventuelles découlant pour l'État de l'application des dispositions ci-dessus sont compensées à due concurrence par le relèvement du taux prévu au 2 de l'article 200 A du code général des impôts.