



Paris, le 14 décembre 2015

Décision du Défenseur des droits MLD-MSP-2015-291

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Dans le cadre de ses missions de défense des droits des usagers des services publics, de protection des droits et de l'intérêt supérieur des enfants, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, le Défenseur des droits traite chaque année plusieurs centaines de dossiers de ménages qui, bien que reconnus prioritaires DALO, n'ont pas encore reçu de proposition de logement social et ce plusieurs mois, voire années, après cette désignation.

Par la présente décision, le Défenseur des droits formule plusieurs recommandations visant à favoriser l'effectivité du droit au logement pour les ménages modestes ou défavorisés.

Le Défenseur des droits considère que la satisfaction des besoins des publics défavorisés prioritaires DALO implique d'atteindre un objectif de réalisation minimal de 35% de PLAI.

Le Défenseur des droits recommande un renforcement des sanctions à l'égard des communes concernées par le non-respect des objectifs de production de logements sociaux définis par la loi et que ces mesures soient effectivement mises en œuvre dans le cadre du projet de loi « égalité et citoyenneté ».

Le Défenseur des droits recommande de mettre fin sans délai aux délégations du contingent préfectoral, plusieurs centaines de logements se trouvant du fait de ce mode de gestion soustrait chaque année à l'objectif d'affectation aux ménages prioritaires DALO qui lui est assigné par la loi.

Le Défenseur des droits recommande de veiller à la réorganisation d'Action Logement afin d'assurer l'attribution effective de 25 % des logements de son contingent aux ménages prioritaires DALO conformément aux exigences de la loi.

Le Défenseur des droits recommande une redéfinition, dans le code de la construction et de l'habitation, de la notion de sous-occupation comme visant les logements HLM, dont le nombre de pièces habitables, non compris les cuisines, est supérieur de plus d'une au nombre de personnes qui y ont leur résidence principale, soit en pratique un F4 occupé par 2 personnes ou un F3 pour une personne.

Le Défenseur des droits recommande la production du « *rapport annuel sur l'application du supplément de loyer dans le département* »¹ prévu depuis 1996.

Concernant la perte du droit au maintien dans les lieux, le Défenseur des droits recommande d'appliquer un seuil correspondant à des ressources une fois et demi supérieures aux plafonds de ressources pour l'attribution du logement.

Le Défenseur recommande par ailleurs de supprimer la limite d'âge fixée à 65 ans dont la justification, s'agissant des ménages dont les revenus dépassent ces seuils, fait défaut.

Ces recommandations sont adressées au Premier ministre, au Ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, au Président de l'Union sociale pour l'Habitat, au Président du Conseil d'administration d'Action logement, et au Président de la Fondation Abbé Pierre.

Le Défenseur des droits demande à être informé des suites données à la présente recommandation dans un délai de trois mois à compter de sa notification.

Jacques TOUBON

¹ Article L441-10 du Code de la construction et de l'habitation

Recommandation relative au respect du droit au logement des ménages modestes ou défavorisés

L'article 1er alinéa 1 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs pose le principe selon lequel :

« Le droit au logement est un droit fondamental »

L'article 1er alinéa 1 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, affirme que :

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

C'est à l'aune de ces principes que le législateur a solennellement défini l'objectif poursuivi par le logement social et les publics qui doivent en être les bénéficiaires à l'article L411 Code de la construction et de l'habitation (CCH):

« La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers. »

Dans le cadre de sa mission, la HALDE avait fait des recommandations en matière d'objectivation des procédures de sélection pour les demandeurs de logements sociaux, en faveur d'une meilleure articulation de l'offre et la demande et de la mobilisation de l'ensemble des contingents de réservation de logement. Ces différents leviers contribuant à lutter contre les mécanismes discriminatoires², ont notamment donné lieu à la mise en place du fichier unique de la demande, qui contribue à une meilleure identification des besoins, et au développement de dispositifs de cotation des demandes de logement³.

Au-delà du seul prisme de la non-discrimination, le Défenseur des droits veille au respect des droits des usagers des services publics et à la protection des droits et de l'intérêt supérieur des enfants.

Le Défenseur des droits traite chaque année plusieurs centaines de dossiers de ménages qui, bien que reconnus prioritaires DALO, n'ont pas reçu de proposition de logement social dans le délai fixé par la loi. Plus de 50.000 ménages en France se sont vus reconnaître un droit au logement opposable qui n'est pas effectif.

² Décision 2009-133 du 16 mars 2009 pour une mixité sociale sans discrimination ; Décision 2011-122 du 18 avril 2011 pour la transparence dans le traitement des demandes de logement ; Rapport « Accès au logement social : garantir l'égalité » 2011.

³ Système de classement des demandes sur la base d'une grille de critères objectifs auxquels sont attribués des points, visant à limiter la marge de subjectivité dans la priorisation des dossiers.

La collaboration entre le Défenseur des droits, les préfetures et les associations, contribue à identifier les situations les plus graves, à favoriser le relogement des ménages les plus modestes, et à nourrir une réflexion plus globale sur les voies de progrès.

C'est en abordant le sujet du respect du droit au logement des ménages modestes ou défavorisés sous l'angle de 3 de ses missions – au titre des droits et libertés des usagers des services publics, de la lutte contre les discriminations et des droits des enfants- que le Défenseur des droits a participé à la concertation nationale sur l'attribution de logements sociaux de 2013 et qu'il a été sollicité dans le cadre de la réforme du système d'attribution parisien⁴.

Les enjeux du débat supposent tout d'abord de revenir sur l'évolution de la vocation du parc HLM au cours des dernières décennies, d'une approche initialement généraliste, c'est-à-dire destinée à tous les citoyens, vers une approche de plus en plus sociale, également dite « résiduelle », dont l'objectif prioritaire est de loger les ménages modestes ou défavorisés (I).

Après avoir dressé un bilan du dispositif DALO (II), le Défenseur des droits formule plusieurs recommandations visant à favoriser l'effectivité du droit au logement opposable, tant par la fixation de niveau de loyers adapté pour les logements produits, que par la mobilisation du parc existant (III).

I – DU LOGEMENT PUBLIC POUR TOUS AU LOGEMENT SOCIAL

LES CHIFFRES CLES

Parc social en France = 4.700.000 logements

Taux de rotation : 10%

Nombre de demandes en attente = 1.864.000

Nombre de DALO hors délai⁵ = 51.000

Parc social en Ile de France = 1.200.000 logements

Taux de rotation : 6,4%

Nombre de demandes en attente = 606.000

Nombre de DALO hors délai = 41.000

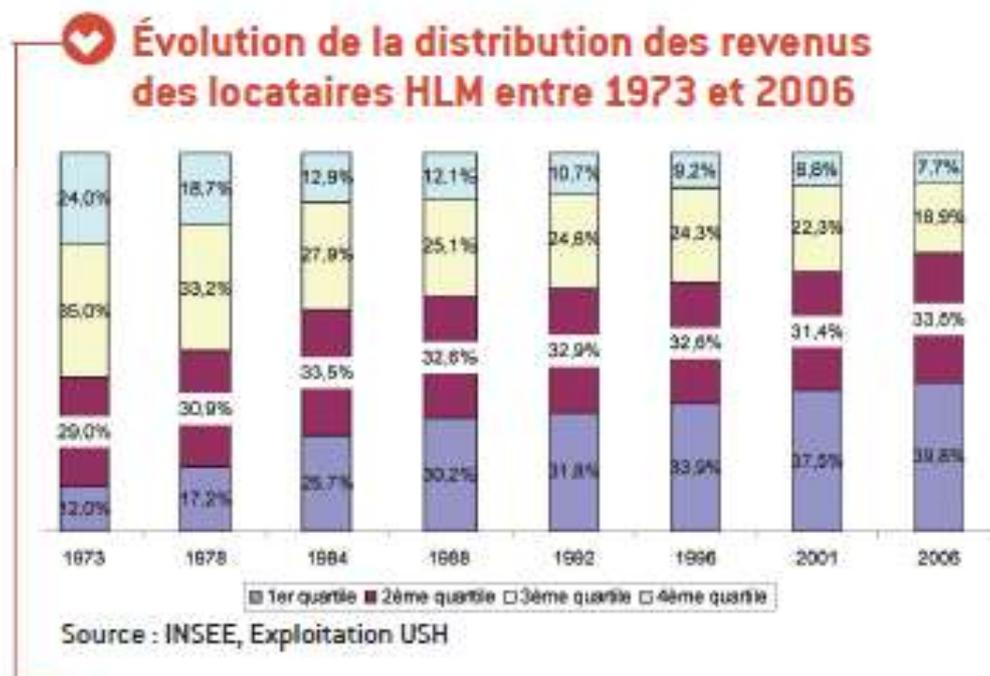
Hébergement d'urgence = 100.000 places dont un quart en Ile-de-France

Le Centre d'analyse stratégique⁶ relevait en juillet 2011 que la proportion du parc occupé par le quart le plus modeste de la population ne représentait que 17% en 1973, pour atteindre 40% en 2006. A l'inverse, la proportion du parc occupé par le quart le plus aisé de la population est passé de 24% en 1973 à 8% en 2006.

⁴ Décision 2013-206 du 20 juin 2013 concernant le dispositif de cotation de la demande élaboré en vue de nouvelles modalités d'attribution sur le contingent municipal.

⁵ Personnes reconnues prioritaires mais restant sans proposition de logement plus de 6 mois après la décision de la commission de médiation.

⁶ Centre d'analyse stratégique - Note d'analyse 230 – « *Le logement social pour qui ? Perspectives européennes : mobilité, transparence, mixité* » juillet 2011.



Alors qu'il y a quarante ans, la part des ménages modestes ou défavorisés était nettement inférieure à celles des ménages les plus aisés logés dans le parc HLM, les proportions se sont progressivement inversées, et le parc HLM est de ce point de vue désormais beaucoup « social » qu'il ne l'était auparavant.

Au-delà d'un simple constat de fait, cette évolution est également le résultat d'une volonté politique qui s'affirme très fortement dans la loi à partir des années 90 et n'a pas cessé depuis de s'intensifier.

Cette orientation prioritaire du parc social vers les ménages modestes ou défavorisés s'est ainsi traduite par l'adoption de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, qui instaure les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Elle fut ensuite réaffirmée et renforcée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation de lutte contre l'exclusion, puis par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO).

Poursuivant ce mouvement, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) va abaisser de 10% les plafonds de ressources permettant d'accéder à un logement HLM.

Mais également, la loi MOLLE met fin à l'idée selon laquelle le bail social serait un avantage patrimonial intangible, un « droit acquis », à travers deux mesures emblématiques⁷. Elle remet en cause le principe édicté en 1948 selon lequel un locataire du parc HLM, quelle que soit l'évolution de sa situation financière, ne pouvait jamais se voir contraint de restituer son logement.

⁷ Articles L442-3-3 CCH pour les organismes HLM et L482-3 CCH pour les SEM

Désormais, un locataire du parc social dont les revenus ont fortement augmentés devra quitter son logement et se tourner vers le parc privé. D'autre part, elle instaure un dispositif de surloyers pour les personnes dont les revenus dépassent durablement les plafonds pour accéder à un logement social.

Enfin, récemment ce processus a été poursuivi avec l'adoption des lois du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, et du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR).

Toutefois, cette évolution en faveur des ménages les plus modestes ou défavorisés se heurte aujourd'hui encore aux résistances des tenants d'une conception généraliste du parc HLM, divergence de vue illustrée, dans l'affaire dite du « Dutch case », à l'occasion de laquelle, en France également, ces derniers ont fortement exprimé leur opposition à la conception « résiduelle » du parc social⁸.

Ces différentes approches sont au cœur des débats qui animent le secteur du logement social en France, où se pose depuis plusieurs années avec acuité la question du niveau de ressources légitime pour être éligible au logement social, ou s'y maintenir.

L'application effective, depuis 2008, du dispositif DALO vient éclairer ce débat en contribuant à objectiver la problématique.

II – ETAT DES LIEUX ET ENJEUX DE LA PROCEDURE « DALO »

La création d'un droit au logement opposable a eu un impact majeur sur la politique du logement et l'implication des acteurs.

En premier lieu, elle a permis d'identifier, parmi tous les demandeurs, ceux devant être considérés comme « prioritaires » et de mieux mesurer la prégnance des besoins.

Ainsi, si au niveau national environ 1.800.000 familles ont actuellement une demande de logement social en cours, seulement 51.000 sont considérées comme prioritaires DALO et sont toujours en attente d'une proposition de relogement plus de 6 mois après la décision de la commission de médiation. Les ménages reconnus prioritaires mais toujours en attente représentent donc 3% de l'ensemble des demandeurs sur le territoire national et 7% des demandeurs en Ile-de-France.

⁸ En 2002, la Commission européenne indique que le système néerlandais d'aide d'État au logement ne peut être qualifié de service d'intérêt économique général (SIEG), notamment du fait que les logements dits « sociaux » sont concrètement accessibles à tous, et ce sans plafond de ressources, et ne poursuivent donc pas en réalité un objectif social mais viennent concurrencer les bailleurs privés. Au terme d'une longue négociation, les autorités néerlandaises modifient leur dispositif, en réservant prioritairement l'accès au logement social aux « personnes défavorisées ou de groupes socialement désavantagés ». Les bailleurs sociaux néerlandais, publiquement soutenus par leurs homologues européens, tentent alors de contester cette conception résiduelle imposée par la Commission européenne, en vain puisque le 12 mai 2015 le Tribunal pour l'Union européenne rejette l'ensemble de leurs demandes (TUE 12 mai 2015 *Stichting Woonpunt c. Commission européenne* n°T-203/10)

En second lieu, l'affirmation de ce droit a obligé l'Etat à assurer un réel suivi du contingent préfectoral⁹, dont la gestion avait souvent été intégralement confiée aux bailleurs sociaux ou à des collectivités locales.

Sur la période 2008-2014, le taux de relogement des ménages prioritaires DALO en France est de 63%, ce qui atteste d'une mobilisation importante des acteurs pour améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées¹⁰.

Toutefois, si les résultats obtenus sont tangibles dans la plupart des régions françaises, il convient de souligner que le taux de relogement est en baisse constante depuis 2012 dans toutes les régions, et notamment dans la région Ile-de-France qui concentre l'essentiel des demandes, et où le taux de relogement des ménages depuis la création du dispositif n'est que de 54 %¹¹.

Ainsi, si au niveau national environ 50.000 ménages « DALO » restent actuellement à reloger plus de 6 mois après avoir été reconnus prioritaires, ils sont 40.000 pour la seule région Ile-de-France, où les effets de la crise du logement se font le plus durement ressentir.

Les conditions de vie de ces familles, contraintes faute de proposition d'habiter des logements du secteur privé, sont bien souvent dramatiques : personnes âgées ou handicapées vivant dans des appartements inadaptés, dont elles ne peuvent sortir qu'avec l'aide d'un tiers, familles qui s'entassent dans des chambres insalubres d'à peine 12 m² – cette sur-occupation générant systématiquement de graves problèmes respiratoires chez les enfants - personnes sans domiciles fixes, passant d'une solution précaire d'hébergement à une autre dans l'attente d'un logement pérenne.

Il faut en effet souligner que si le dispositif d'hébergement d'urgence est très fortement sollicité, cette situation trouve pour partie sa source dans le fait que des ménages prioritaires DALO qui relèveraient en principe du logement pérenne, sont contraints d'occuper des places d'hébergement d'urgence dans l'attente d'une proposition de logement.

Assurer l'effectivité du droit au logement des ménages prioritaires DALO permettrait donc de libérer des places dans les dispositifs d'hébergement d'urgence. Le lien entre hébergement d'urgence et logement social est ainsi un élément structurel dans la réflexion sur les objectifs du parc HLM.

Cette situation a également un impact direct sur l'engorgement des juridictions administratives: à lui seul, le contentieux visant à obliger l'Etat à appliquer effectivement le DALO a représenté près de 11.000 dossiers en 2014, dont 9.300 en

⁹ Le contingent de l'Etat représente 30% des logements construits se répartissant en principe entre 5% pour les agents de l'Etat et 25% pour les publics défavorisés dont notamment les personnes reconnues prioritaires DALO, mais également les ménages identifiés via le PDALPD. Il appartient en principe au Préfet de désigner les ménages pouvant bénéficier de ces logements.

¹⁰ Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages « mise en œuvre du droit au logement opposable – Point sur les chiffres de l'année 2014 » mars 2015.

¹¹ Op.cit.

Ile-de-France et particulièrement devant le tribunal administratif de Paris et de Montreuil, l'office du juge se bornant de facto à constater dans plus de 80% des cas que la demande est effectivement fondée. Cette situation interroge sur la pertinence de la judiciarisation de la reconnaissance du droit au DALO notamment s'agissant du recours visant, faute de relogement, au versement d'une astreinte au profit de l'Etat.

Dans un arrêt du 9 avril 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a récemment posé avec une acuité particulière cette question de l'efficacité du dispositif français¹².

En l'espèce, la réclamante avait été reconnue prioritaire DALO en février 2010 par la commission de médiation de Paris. Faute de proposition, elle avait saisi le tribunal administratif qui avait condamné l'Etat en décembre 2010 à assurer son relogement. Au moment où la Cour européenne a statué, soit 4 années plus tard, cette famille n'était toujours pas relogée.

La Cour européenne rappelle le contexte de son adoption : « [...] dans un contexte de crise dans le secteur du logement après les graves retards accumulés au cours des années 1980 et 1990 (offre de logement insuffisante ou inadaptée à la demande des ménages à faibles revenus, hausse continue du taux d'effort des ménages pour se loger, progression du nombre de personnes mal ou non logées), la loi DALO n°2007-290 du 5 mars 2007 reconnaît le droit à un logement décent et indépendant 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. Ce droit est garanti par l'État. Il s'exerce par un recours amiable puis, si nécessaire, par un recours contentieux auprès de la juridiction administrative ».

Elle cite notamment un rapport parlementaire qui soulignait en 2012 que « l'activité contentieuse engendrée par le DALO va croissant mais son utilité réelle soulève question. Huit fois sur dix environ, le contentieux créé par la loi débouche sur une décision favorable au demandeur. Dans la quasi-intégralité des cas, l'injonction prononcée par le juge est assortie d'une astreinte financière que l'État se verse à lui-même.

Au regard du faible nombre de liquidations d'astreintes devenues définitives, l'efficacité de ces pénalités sur le relogement des demandeurs apparaît très limitée. Dans ces conditions, les juges, qui assurent une charge de travail très importante, peinent à percevoir leur réelle plus-value et font face à l'incompréhension des requérants, déçus de ne pas obtenir de logement ou de relogement à l'issue directe de leur recours. La confiance dans l'action des pouvoirs publics s'en trouve écornée. »¹³.

La Cour rappelle « que le droit à l'exécution d'une décision de justice est un des aspects du droit à un tribunal. À défaut, les garanties de l'article 6 § 1 de la Convention seraient privées de tout effet utile. La protection effective du justiciable implique l'obligation pour l'État ou l'un de ses organes d'exécuter le jugement.

¹² CEDH 9 avril 2015 *Happi c. France* n°65829/12.

¹³ « Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits » Rapport d'information n°621 (2011-2012) du 27 juin 2012.

Si l'État refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties de l'article 6 dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdraient toute raison d'être. L'exécution doit, en outre, être complète, parfaite et non partielle ».

La Cour conclut à une violation du droit à un recours effectif au motif « *qu'en s'abstenant, pendant plusieurs années, de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à une décision judiciaire définitive et exécutoire, les autorités nationales ont privé les dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention de tout effet utile* ».

Face à la pénurie, à l'urgence des situations et au principe d'effectivité des recours, garantir le respect du droit au logement opposable impose d'entreprendre certaines réformes.

III - ASSURER L'EFFECTIVITE DU DROIT AU LOGEMENT

Le respect des droits des ménages modestes ou défavorisés se heurte en pratique à des freins structurels, qui concernent tant la production de logements que l'utilisation qui est faite du parc existant, en termes de gestion des attributions comme de maintien dans les lieux.

UNE PROPORTION INSUFFISANTE DE LOGEMENTS ADAPTES

Le premier de ces freins réside dans la nature des logements produits. Les logements sociaux sont en effet répartis en trois catégories distinctes, chaque catégorie déterminant le type de loyers appliqué :

- Les PLAI : c'est la catégorie la plus « sociale », les plafonds de revenus pour y accéder correspondent au revenu moyen en France : pour un couple avec 2 enfants le plafond de ressources annuelles est fixé à 30.000 € (Paris et communes limitrophes), 27.000 € (Ile de France) et 21.500 € (Province) ;
- Les PLUS : pour la même composition familiale, le plafond est de 54.000 € (Paris et communes limitrophes), 50.000 € (Ile de France) et 39.000 € (Province) ;
Les PLS : pour la même composition familiale, le plafond est de 70.000 € (Paris et communes limitrophes), 65.000 € (Ile de France) et 50.500 € (Province).

Eu égard à la vocation sociale du parc, et aux plafonds ainsi définis, on pourrait supposer que les PLAI représentent une part substantielle, voire majoritaire, des constructions nouvelles, les autres catégories de logement ayant pour seule vocation d'assurer l'équilibre financier des opérations immobilières prises dans leur ensemble.

Or, on observe que les PLAI ne représentaient que 9% des constructions en 2000 et 25% en 2013. Si les progrès réalisés sur la période récente sont réels, le décalage qui persiste entre les objectifs affichés du parc social, visant donc à loger les ménages modestes ou défavorisés et une production minoritaire de PLAI, semble paradoxal.

En 2015, les objectifs nationaux de production de logement restent insuffisants pour absorber les ménages prioritaires DALO sans offre de logement. En effet, ils visent 33.000 PLAI, 69.000 PLUS et 48.000 PLS. Les ménages relevant de cette dernière catégorie représentent pourtant moins de 10% des demandeurs alors que les ménages relevant de la catégorie des PLAI représentent 70 % des demandeurs.

Conscient de l'importance de l'équilibre financier des opérations de construction, le Défenseur des droits relève néanmoins que la proportion actuelle de PLAI, inférieure y compris dans les objectifs gouvernementaux aux PLS, semble révéler un dévoiement de l'objectif prioritaire du parc social.

Le second frein à la production de logements résulte de comportements locaux, certaines communes ne remplissant pas les objectifs de logements sociaux, fixés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), et portés à 25% par la loi du 18 janvier 2013 relative au renforcement des obligations de production de logement social.

Le Premier Ministre, dans l'instruction du Gouvernement du 30 juin 2015 relative au renforcement de l'application des obligations pour les communes en déficit de logements sociaux souligne qu'au « *dernier bilan, la réalité des chiffres est insatisfaisante : si les 1022 communes soumises à l'« obligation SRU » se sont en majorité engagées dans des actions utiles pour combler leur retard, la minorité de celles qui résistent à la loi reste considérable : plus de 220 communes ont été déclarées en carence au titre de ce bilan* ».

La région PACA est la plus concernée avec 86 communes ne respectant pas leurs obligations, puis l'Ile-de-France (40 communes carencées), le Languedoc-Roussillon (33 communes carencées) et la région Rhône-Alpes (22 communes)¹⁴.

En Ile de France, les carences constatées portent sur environ 2.000 logements non-produits sur les objectifs de la période 2011-2013, dont environ 300 logements manquants pour la seule commune de Neuilly-sur Seine (60% de logements réalisés sur un objectif de 719 sur cette période triennale) et 360 logements pour Saint-Maur-des-Fossés (49% de logements réalisés sur un objectif de 710).

Eu égard à la situation de tension du marché immobilier en PACA et en Ile-de-France, cette situation est un facteur très important de précarisation des ménages, et alimente directement un marché de l'habitat indigne et insalubre, dont le coût social *in fine* est particulièrement lourd pour la collectivité.

La feuille de route gouvernementale enjoint aux préfets de faire preuve de « *la plus grande fermeté pour faire respecter les lois* » à l'encontre des « *communes qui manifestement ne s'associent pas à cet effort de solidarité nationale* ».

¹⁴ Liste des communes carencées au titre du bilan SRU 2011 - 2013 (Ministère du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la ruralité – avril 2015)

Le Défenseur des droits appuie les annonces gouvernementales faites en avril 2015 relatives à un renforcement des sanctions à l'égard des communes concernées en cas de non-respect des objectifs définis par la loi concernant la répartition des logements sociaux par types de financement.

Le Défenseur des droits considère que la satisfaction des besoins des publics défavorisés prioritaires DALO implique d'atteindre effectivement un objectif minimal de 35% de PLAI de réalisation de nouveaux logements.

Le Défenseur des droits recommande un renforcement des sanctions à l'égard des communes concernées par le non-respect des objectifs de production de logements sociaux définis par la loi et que ces mesures soient effectivement mises en œuvre dans le cadre du projet de loi « égalité et citoyenneté ».

OPTIMISER A BREF DELAI LA GESTION DU PARC EXISTANT

Si la question de la production de logements est centrale, elle ne peut apporter de réponse à court terme et permettre de faire face à la situation d'urgence des ménages défavorisés prioritaires DALO sans offre de logement.

Dans ce contexte, comme l'a rappelé la CEDH, l'Etat a le devoir d'assurer l'effectivité du droit au logement opposable et d'optimiser l'utilisation du parc actuel de logements, en identifiant les marges de manœuvre dont il dispose.

A cet égard, le Défenseur des droits considère que trois pistes d'action doivent être mobilisées.

Mettre fin aux délégations sur le contingent préfectoral

Le contingent préfectoral représente 30% des logements construits, et environ 80% de ce contingent est théoriquement destiné aux publics défavorisés.

Le bilan 2014 du Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement d'Ile de France, co-présidé par le Préfet d'Ile-de-France et le Président du Conseil Régional d'Ile de France, présente une analyse de l'utilisation effective du contingent préfectoral, et notamment du taux de ménages « non prioritaires » en ayant bénéficié¹⁵ :

¹⁵ CRHL 2014 « Construire et rénover des logements pour tous, mettre à l'abri, héberger et loger les plus démunis » janvier 2015

Niveau de priorité des demandeurs relogés sur les logements du CP déclarés vacants en 2014 dont l'attribution est connue en janvier 2015

	DALO	PDALPD	Habitat indigne	Fluidité	Autres motifs	non prioritaires
75	87%	7%	1%	1%	2%	2%
77	58%	16%	1%	12%	3%	10%
78	41%	21%	0%	8%	1%	29%
91	41%	41%	1%	9%	3%	5%
92	47%	4%	0%	1%	0%	47%
93	80%	3%	2%	9%	1%	4%
94	70%	6%	1%	2%	2%	18%
95	42%	20%	0%	15%	0%	23%
Ile-de-France	61%	14%	1%	7%	2%	16%

source : SYPLO au 25-01-2014

Ces éléments démontrent que dans presque tous les départements franciliens, le contingent préfectoral est effectivement mobilisé conformément aux objectifs fixés par la loi, le taux d'attribution à des ménages « non prioritaires » étant de l'ordre de 20%. Toutefois, le département des Hauts-de-Seine fait exception en affichant un taux d'attribution de 47% aux ménages « non prioritaires ».

Le Comité précise que ce taux « s'explique par la délégation de ce contingent aux communes (32 communes sur 36 sont délégataires) » mais que sur le contingent non délégué « les chiffres sont conformes à ce qui a lieu dans les autres départements ».

Ces données révèlent donc que sur les logements pour lesquels le Préfet des Hauts-de-Seine a délégué aux communes son pouvoir de désignation des ménages, les attributions n'ont pas bénéficié dans des proportions équivalentes aux ménages prioritaires, en violation manifeste de la loi.

Le Défenseur des droits recommande de mettre fin sans délai aux délégations du contingent préfectoral, plusieurs centaines de logements se trouvant du fait de ce mode de gestion soustrait chaque année à l'objectif d'affectation aux ménages prioritaires DALO qui lui est assigné par la loi.

Mobiliser pleinement le contingent d'Action logement

Action Logement (soit l'ancien dispositif connu sous le nom de « 1% Logement ») gère la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC). Bénéficiant d'un contingent représentant 40% des logements construits, il dispose d'un patrimoine de 900.000 logements sociaux et intermédiaires sur l'ensemble du territoire, et procède à environ 70.000 attributions chaque année.

Action Logement fait actuellement l'objet d'une profonde réorganisation visant notamment à mettre fin aux réseaux des collecteurs interprofessionnels de logement

(CIL), à la suite notamment de plusieurs rapports de la Cour des comptes dénonçant leurs pratiques.

La loi MOLLE du 25 mars 2009 prévoit la mobilisation des CIL et de l'association foncière logement (AFL) en faveur du DALO, en disposant que 25 % de leurs attributions de logements sont réservées à des salariés et des demandeurs d'emploi désignés comme prioritaires DALO et auxquels un logement doit être attribué en urgence¹⁶.

C'est donc en principe près de 20.000 logements qui devraient être attribués chaque année à des ménages de salariés prioritaires DALO sur ce contingent. Or, ainsi que le souligne l'instruction gouvernementale du 6 février 2015 du ministère en charge du logement relative au « *plan d'action 2015 pour le logement des bénéficiaires du droit au logement opposable (DALO)* », « *les résultats concernant les attributions imputées sur le contingent d'Action Logement sont en deçà du pourcentage d'attributions fixé par la loi, y compris sur des territoires où cette proportion n'est pas excessive eu égard aux besoins* ».

La part de logements effectivement attribuée à des ménages prioritaires DALO sur le contingent d'Action Logement serait à l'heure actuelle au mieux de 8%, bien loin des 25% imposés par la loi, soit un déficit annuel de plus de 12.000 logements dont près de 3.000 rien qu'en Ile-de-France¹⁷. L'ampleur de ce non-respect de l'objectif fixé par la loi révèle une absence de volonté de se conformer à une obligation de solidarité nationale qui appelle une réponse particulièrement rapide et ferme.

La réorganisation d'Action Logement afin d'assurer l'attribution effective de 25 % des logements de son contingent aux ménages prioritaires DALO, conformément aux exigences de la loi, apparaît comme particulièrement urgente.

Rendre équitable les règles de maintien dans les lieux

Instauré après-guerre par la loi n°48-1360 du 1 septembre 1948 relative aux rapports des bailleurs et locataires, le droit au maintien dans les lieux, absolu jusqu'alors, n'a été remis en cause par la loi MOLLE qu'en 2009¹⁸.

Cette réforme avait fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel lequel, après avoir notamment souligné que « *les contrats de location conclus à raison de l'attribution de logements locatifs sociaux, fussent-ils des contrats de droit privé, permettent aux bailleurs sociaux d'accomplir la mission de service public qui leur est confiée par la loi* », a considéré que « *le législateur a entendu, par la disposition critiquée, favoriser la mobilité au sein du parc locatif social afin d'attribuer les logements aux personnes bénéficiant des ressources les plus modestes* ».

¹⁶ Articles L313-26-2 et L313-35 CCH

¹⁷ Comité de suivi DALO mars 2015 (pp 20-23)

¹⁸ Articles L442-3-3 CCH pour les organismes HLM et L482-3 CCH pour les SEM

Le Conseil ajoute que, contrairement aux arguments développés par les auteurs de la saisine, « *ces dispositions contribuent à mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* »¹⁹.

Le premier volet du droit au maintien dans les lieux concerne les règles applicables aux situations de sous-occupation.

Actuellement, la loi considère comme étant « insuffisamment occupés » les logements HLM, dont le nombre de pièces habitables, non compris les cuisines, est supérieur de plus de deux au nombre de personnes qui y ont leur résidence principale. Sont ainsi considérés comme sous-occupés, un F5 occupé par 2 personnes ou un F4 pour une personne²⁰.

Dans un contexte de très forte pénurie s'agissant notamment de logements de grande taille, cette définition n'est pas en cohérence avec celle retenue par l'INSEE, qui retient comme norme d'occupation un référentiel d'une pièce par occupant et « *une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans* ». L'Institut indique par ailleurs qu'on « *parle de sous-peuplement modéré si le logement compte une pièce de plus que la norme, de sous-peuplement prononcé s'il compte deux pièces de plus et de sous-peuplement très accentué s'il compte au moins trois pièces de plus* »²¹.

La définition actuellement retenue par la loi ne vise donc que des cas de sous-peuplement « très accentué », et ne distingue pas selon l'âge et le sexe des enfants. Ainsi, « *A titre indicatif, en 2006, 45.000 locataires étaient en sous-occupation au sens du CCH sur l'ensemble du territoire, soit 1% des occupants du parc social, contre 560.000 au sens de la définition INSEE des situations de sous-peuplement, soit 15% des occupants* »²².

Le CCH prévoit que le locataire ayant refusé trois offres adaptées de relogement ne bénéficie plus du droit au maintien dans les lieux. Ce dispositif n'est pas applicable si l'un des locataires est âgé de 65 ans ou plus, ou présente un handicap.

Le Défenseur des droits recommande une redéfinition, dans le code de la construction et de l'habitation, de la notion de sous-occupation comme visant les logements HLM, dont le nombre de pièces habitables, non compris les cuisines, est supérieur de plus d'une au nombre de personnes qui y ont leur résidence principale, soit en pratique un F4 occupé par 2 personnes ou un F3 pour une personne.

¹⁹ Décision n°2009-578 DC du 18 mars 2009 « Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion »

²⁰ Articles L442-3-1et R 641-4 du Code de la construction et de l'habitation

²¹ Source : www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/indice-peuplement-insee.htm

²² Op.cit.

Le second volet du dispositif du droit au maintien dans les lieux concerne les personnes dont les revenus ont fortement augmenté. La loi prévoit désormais que doivent quitter le logement les ménages :

- dont les ressources sont, pendant deux années consécutives, au moins deux fois supérieures aux plafonds de ressources pour l'attribution du logement ;
- sauf si l'un des locataires est âgé de 65 ans ou présente un handicap.

Le tableau qui suit présente, pour un ménage de 4 personnes, les seuils de revenus actuellement applicables au-delà desquels ils devront quitter le logement social.

Seuil de revenu annuel entraînant la perte du droit au maintien dans les lieux

Catégorie de logement	PLAI	PLUS	PLS
Paris et communes limitrophes	90.000 €	<u>162.000 €</u>	<u>210.000 €</u>
Ile de France	81.000 €	<u>150.000 €</u>	<u>195.000 €</u>
Province	64.500 €	<u>117.000 €</u>	<u>151.500 €</u>

Les seuils de revenus ainsi définis par la loi en 2009, particulièrement élevés, ont eu un impact très limité sur la mobilité dans le parc social. Ainsi, dans un communiqué de presse du 2 juillet 2012, s'appuyant sur les données de l'INSEE, l'Union sociale pour l'habitat (USH) indiquait que « *0,3% des ménages logés dans le parc social dépassent deux fois les plafonds de ressources HLM, soit un peu plus de 10 000 ménages en France et devront quitter leur logement en 2014* ».

La Cour des comptes dans un rapport consacré spécifiquement à l'Ile-de-France soulignait qu'il est actuellement difficile d'évaluer l'ampleur des dépassements des plafonds de ressources et l'impact réel du dispositif de surloyers dans cette région, le « *rapport annuel sur l'application du supplément de loyer dans le département* »²³ prévu depuis 1996 n'étant pas produit²⁴.

Néanmoins, et ainsi que le relève la Cour des comptes, le dispositif actuel de droit au maintien, s'il a eu le mérite de mettre fin aux situations les plus choquantes, demeure fortement inéquitable, et « *s'est manifestement traduit par le fait que certains ménages ont bénéficié d'avantages parfois élevés, payés par la collectivité. Cela a contribué au blocage progressif de la possibilité de parcours résidentiel* », empêchant aujourd'hui l'accès au parc social de nombre de ménages pourtant prioritaires.

²³ Article L441-10 du Code de la construction et de l'habitation

²⁴ Cour des comptes « Le logement en Ile de France : donner de la cohérence à l'action publique » avril 2015

S'agissant de la limite d'âge fixée à 65 ans, le Défenseur relève, ainsi que l'a fait la Cour des comptes²⁵, que sa justification concernant cette fois non pas des personnes respectant les plafonds (comme c'est le cas dans les situations de sous-occupation) mais qui les dépassent, apparaît comme difficilement compréhensible.

En particulier, l'argument tenant à la cohérence des règles entre le secteur privé et social apparaît comme totalement erroné : si dans le parc privé il n'est possible de donner congé aux personnes de plus de 65 ans que sous certaines conditions, cette protection ne concerne que les personnes « *dont les ressources annuelles sont inférieures à un plafond de ressources en vigueur pour l'attribution des logements locatifs conventionnés* »²⁶.

Or dans le parc social, de manière pour le moins paradoxale, la loi vient protéger les personnes de plus de 65 ans dont les ressources dépassent plus de deux fois les mêmes plafonds...

Le Défenseur des droits considère que les plafonds actuels de droit au maintien dans les lieux, s'agissant notamment des PLUS et PLS, ne sont pas conformes aux objectifs de valeur constitutionnelle assignés au logement social.

Le Défenseur des droits recommande la production du « rapport annuel sur l'application du supplément de loyer dans le département »²⁷ prévu depuis 1996.

Le Défenseur des droits recommande d'appliquer, s'agissant des PLUS et PLS, un seuil correspondant à des ressources une fois et demi supérieures aux plafonds de ressources pour l'attribution du logement.

Le Défenseur recommande par ailleurs de supprimer la limite d'âge fixée à 65 ans dont la justification, s'agissant des ménages dont les revenus dépassent ces seuils, fait défaut.

✠ ✠ ✠ ✠ ✠ ✠ ✠ ✠

L'objectif prioritairement social du parc HLM, tourné vers les ménages modestes et défavorisés, est aujourd'hui pleinement inscrit dans la loi. Le secteur HLM évolue indéniablement en ce sens depuis plusieurs années, mais des freins demeurent qu'il est urgent de lever afin que les publics prioritaires DALO bénéficient effectivement du droit au logement opposable consacré par la loi.

Le nombre de ménages restant en attente plus de 6 mois après avoir été désigné prioritaires DALO, soit 50.000 ménages environ, ne représente qu'un pourcent du nombre total de logements sociaux actuellement existants en France.

²⁵ Op.cit.

²⁶ Article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs

²⁷ Article L441-10 du Code de la construction et de l'habitation

Si la crise du logement, les tensions dans l'hébergement d'urgence, sont des réalités, le Défenseur des droits soulignent qu'elles ne sont pas une fatalité et peuvent trouver leur solution en mobilisant les marges existantes, en cohérence avec l'objectif à valeur constitutionnel du droit à un logement décent.