

Paris, le 28 juin 2018

Avis du Défenseur des droits n°18-18

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 ;

sur le projet de loi n° 567 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique,
émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques TOUBON

Dans la continuité de son avis rendu à l'occasion des débats à l'Assemblée nationale relatifs au projet de loi pour l'Evolution du Logement et l'Aménagement du Numérique (ELAN), le Défenseur des droits souhaite appeler l'attention des sénateurs sur les risques de fragilisation du droit au logement pour tous que comporte le projet de texte précité.

Ce projet de loi constitue le volet législatif de la stratégie globale du Gouvernement sur le logement pour la période 2018-2022. Il complète et précise en particulier deux réformes déjà engagées:

- le « Plan Quinquennal Logement d'abord », qui vise à favoriser l'accès direct et rapide au logement des personnes les plus modestes et vulnérables en mettant fin à la multiplication des réponses précaires et de court terme, l'hébergement étant recentré sur l'urgence et l'accueil inconditionnel des personnes en situation de détresse ;
- la « réduction du loyer de solidarité » (RLS) qui vise à compenser la baisse de l'aide personnalisée au logement (APL), dans le logement social, en vertu de l'article 126 de la loi de finances pour 2018. Il s'agit, par ce dispositif, de lier durablement la réforme budgétaire des aides au logement et la réforme structurelle du secteur du logement social¹, que vient notamment préciser le projet de loi ELAN. La baisse concomitante des APL et des loyers dans le parc social doit en effet permettre, d'une part de réduire les dépenses liées à l'APL², d'autre part, d'engager la restructuration du secteur HLM, sans que cela affecte la quittance de loyer des locataires³.

En agissant sur de multiples champs de la politique du logement, le projet de loi vise à impulser de nouvelles dynamiques dont il est attendu qu'elles corrigent à terme les déséquilibres entre l'offre et la demande observés dans les territoires les plus tendus afin que soient facilités in fine pour chacun l'accès et le maintien dans un logement adapté à ses besoins.

Si tous les sujets traités dans le projet de loi n'appellent pas nécessairement d'observations de la part du Défenseur, certaines dispositions feront l'objet d'une attention particulière, ces dernières pouvant favoriser ou, au contraire, fragiliser le droit au logement, en particulier pour les publics les plus vulnérables. Il s'agit de repérer les risques de fragilisation du droit au logement, qui peuvent provenir de blocages liés à des cadres juridiques devenus inadaptés à l'évolution des besoins et des modes de vie mais aussi d'un encadrement insuffisant du droit locatif dans un contexte de marché qui pénalise d'abord les plus vulnérables, parfois même jusqu'à les exclure. A cet égard, nous rappelons que le respect du droit de la non-discrimination est une condition du droit au logement, une obligation légale et que la mobilisation contre les discriminations dans le

¹ Ce dispositif engage en effet une réforme structurelle du modèle du logement social dit « généraliste », qui prévaut en France, ouvert à une part importante des ménages au vu des plafonds de ressources retenus pour être éligibles (environ 70% des ménages). Au plan économique, ce modèle repose depuis les années 80, sur le rôle croissant des aides à la personne pour assurer le paiement des loyers et la réduction progressive des financements aidés accordés pour la construction.

² 800 millions d'euros en 2018 et 2019, puis 1,5 milliard en 2020.

³ Adoption du [dispositif de réduction du loyer de solidarité dans la loi de finances 2018](#), Localtis, 9 janvier 2018. La réduction de loyer, qui devait initialement s'appliquer dès le 1^{er} février, est retardée au mois de juin en raison d'ajustements techniques nécessaires à sa mise en œuvre notamment par les CAF. Elle bénéficie aux locataires dont les ressources sont inférieures à un plafond fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget. Le montant de la réduction, qui varie de 50 € à 69 € en zone 1, est également fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget.

secteur du logement est un impératif pour assurer une égalité dans l'accès au logement, notamment pour les personnes en situation de handicap visées par le projet de loi.

Le Défenseur des droits observe par ailleurs que si les réformes structurelles précitées visent à recentrer les missions des acteurs du logement social et de l'hébergement sur les plus modestes et les plus vulnérables, les réponses d'abord recherchées du côté de l'offre et du marché, pour parvenir à une offre suffisante, à coût abordable pour tous et adaptée à l'évolution des besoins, et ce, à budget maîtrisé pour l'Etat, peuvent laisser craindre une réduction de l'effort de solidarité nationale.

Or, un tel effort est indispensable pour garantir le droit au logement des personnes les plus vulnérables, face à des inégalités persistantes dans l'accès à un logement locatif, privé comme social, et des difficultés largement déterminées par les interactions entre parc privé et parc social, comme le montrent notamment les résultats concernant le logement de l'enquête Accès aux droits conduite en 2016 par le Défenseur des droits⁴. L'enquête montre ainsi qu'être une personne immigrée, en situation de handicap, une mère seule avec enfants ou connaître des difficultés financières exposent à d'importantes difficultés d'accès à un logement locatif, privé comme social, qui se traduisent par des délais d'accès beaucoup plus longs qu'en moyenne. Les effets des mesures proposées dans le projet de loi sur le droit fondamental au logement seront plus particulièrement envisagés à partir de quatre enjeux majeurs que sont :

1. la mise en œuvre du droit au logement pour les personnes en situation de handicap ;
2. les missions du logement social pour la mise en œuvre du droit au logement ;
3. les mesures d'encadrement et de protection des locataires dans le secteur privé ;
4. divers dispositifs visant à renforcer le droit au logement des publics très vulnérables.

I. Vers un recul du droit au logement pour les personnes en situation de handicap ?

1. L'accessibilité, condition d'un libre choix du lieu et du mode de résidence reconnu par la Convention relative aux droits des personnes handicapées ratifiée par la France

Article 18

La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), ratifiée par la France en 2010, fait de l'accessibilité et de l'autonomie individuelle, des principes fondateurs, c'est-à-dire des conditions préalables et essentielles pour garantir aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, un accès effectif aux droits fondamentaux garantis par la Convention.

⁴ [Les discriminations dans l'accès au logement](#), Enquête Accès aux droits, Défenseur des droits, 15 décembre 2017

Dans son article 9, la CIDPH stipule ainsi qu'il appartient aux États parties de prendre des mesures appropriées pour assurer aux personnes handicapées, l'accès à l'environnement physique. « Ces mesures, parmi lesquelles figurent l'identification et l'élimination des obstacles et barrières à l'accessibilité, s'appliquent entre autres : a) Aux bâtiments, à la voirie, aux transports et autres équipements extérieurs, y compris les écoles, les logements, les installations médicales et les lieux de travail (...) ».

Par ailleurs, dans son article 19, la CIDPH précise que « Les États Parties à la présente Convention reconnaissent à toutes les personnes handicapées le droit de vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres personnes, et prennent des mesures efficaces et appropriées pour faciliter aux personnes handicapées la pleine jouissance de ce droit ainsi que leur pleine intégration et participation à la société, notamment en veillant à ce que : a) Les personnes handicapées aient la possibilité de choisir, sur la base de l'égalité avec les autres, leur lieu de résidence et où et avec qui elles vont vivre et qu'elles ne soient pas obligées de vivre dans un milieu de vie particulier (...) ».

Dans un récent arrêt n°397360 du 22 février 2018 relatif à l'accessibilité des bâtiments d'habitation collectifs neufs, le Conseil d'État rappelle qu'il appartient à l'État de prendre les actes complémentaires pour donner effet à ces dispositions.

À cet égard, le gouvernement français, dans son rapport initial du 21 mars 2016 sur la mise en œuvre de la CIDPH, affirmait que « toute personne handicapée doit pouvoir disposer d'un logement ou d'un hébergement adapté à ses besoins et à ses capacités d'autonomie dans le respect de son choix de vie ».

Comme l'a rappelé le Défenseur des droits, dans sa décision MLD 2013-16 du 11 février 2013, « l'accessibilité constitue un moyen de lutter contre les discriminations en permettant aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, sur la base de l'égalité avec les autres ». Le Défenseur des droits déplore, de ce point de vue, le retard important pris par la France en matière d'accessibilité et les réticences des différents acteurs à appréhender l'accessibilité comme un véritable enjeu de notre société, de nature à améliorer la qualité de vie pour tous et à anticiper les conséquences sociales et économiques de l'allongement de l'espérance de vie et du nombre croissant de personnes âgées en perte d'autonomie.

2. La remise en cause de l'obligation d'accessibilité, un recul pour le droit au logement des personnes handicapées et des risques de discriminations

Article 18

L'obligation d'accessibilité en matière de logement est consacrée à l'article L.111-7 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH), depuis la loi du 11 février 2005. Dans les faits, cependant, les modalités d'application de cette obligation, arrêtées par la voie réglementaire, tendent à réduire sensiblement l'offre de logements effectivement accessibles.

D'une part, l'obligation d'accessibilité ne concerne en France que les logements neufs alors qu'elle porte sur le parc existant dans plusieurs Etats voisins⁵.

Elle est d'autre part limitée, aux seuls logements neufs situés en rez-de-chaussée ou desservis par un ascenseur (soit environ 40% des logements neufs), en vertu de l'article R.111-5 du CCH.

Cette singularité française explique en partie le retard enregistré en matière d'accessibilité, avec seulement 6% de logements adaptés aux besoins des personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie en France, soit trois fois moins qu'aux Pays-Bas (16%) et deux fois moins qu'au Danemark (12%)⁶.

Plusieurs évolutions textuelles successives ont contribué à la baisse des normes d'accessibilité, donc à la réduction de l'offre de logements effectivement accessibles avec notamment la publication du décret n° 2015-1770 du 24 décembre 2015 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments d'habitation collectifs et des maisons individuelles neufs, et celle de l'arrêté du 24 décembre 2015 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments d'habitation collectifs et des maisons individuelles lors de leur construction. La possibilité d'adapter les règles d'accessibilité dans le cadre de « travaux modificatifs acquéreurs » (TMA) introduite par les textes de décembre 2015, mobilisée dans 50% à 70% des acquisitions, selon l'étude d'impact du projet de loi, réduit encore considérablement l'offre de logements accessibles.

Aussi le Défenseur des droits recommande-t-il de préserver les mesures permettant de constituer une offre de logements accessibles.

Dans ce contexte, même s'il est difficile d'évaluer avec certitude l'offre de logements adaptés et accessibles, en raison de données souvent lacunaires en la matière, tous les indicateurs montrent qu'un allègement supplémentaire des obligations d'accessibilité ne peut qu'aggraver le retard enregistré par la France sous l'effet du vieillissement de la population et alors même que le maintien à domicile y est encouragé⁷. Les difficultés à répondre aux besoins de logement des personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie, déjà insuffisamment satisfaits à ce jour, s'en trouveront accrues et favoriseront le risque de discriminations indirectes à l'encontre des personnes concernées faute de pouvoir répondre à leur demande.

A la lumière de ces constats mais aussi des principes fondateurs de la CIDPH, le Défenseur des droits considère que garantir une offre suffisante de logements adaptés aux besoins des personnes handicapées constitue un impératif pour respecter leur libre choix de leurs lieu et mode de résidence.

⁵ Voir sur ce point le rapport *Viellir chez soi, enjeux de santé dans l'adaptation des logements*, Observatoire Régional de Santé Ile-de-France, juin 2016.

⁶ Voir notamment le rapport *Adaptation des logements pour l'autonomie des personnes âgées*, ANAH – CNAV, décembre 2013.

⁷ Et ce d'autant plus qu'il répond à une Selon INSEE, en 2011, 86% des 80 ans et plus vivaient à domicile. Chiffres cités dans le rapport *Viellir chez soi*, ORS Ile-de-France, juin 2016.

Dans l'objectif de favoriser la construction de logements neufs, en réduisant les normes applicables, le projet de loi modifie les règles d'accessibilité des bâtiments d'habitation collectifs pour substituer en partie à l'obligation de produire des logements accessibles une obligation de produire des logements dits « évolutifs ». Afin de justifier ce recul, l'étude d'impact met en avant les surcoûts induits par ces normes, sans que par ailleurs soient évalués le coût des travaux nécessaires pour transformer le logement évolutif en logement véritablement accessibles, ou encore la nécessité de « *redonner une liberté de conception aux hommes de l'art* ».

Les deux arguments sont réfutables. D'une part, selon les conclusions d'un rapport du CGEDD, du CGEF et de l'IGAS⁸, « *les coûts induits par la réglementation de l'accessibilité sont largement inférieurs aux coûts des exigences thermiques et d'autres réglementations. La mission estime donc que ces questions de surcoûts ne peuvent justifier une quelconque remise en cause des principes de la loi de 2005* », sans compter que le principe d'universalité a précisément vocation à réduire les coûts. D'autre part, la possibilité de « *recourir à des solutions d'effet équivalent aux dispositions techniques d'accessibilité* » pour autant qu'elles satisfassent aux mêmes objectifs, prévue par le décret et l'arrêté du 24 décembre 2015, est de nature à permettre la liberté de conception revendiquée.

Le Défenseur des droits considère qu'aucun de ces arguments ne saurait justifier le recul de l'obligation d'accessibilité porté dans les dispositions de l'article 18 du projet de loi. Il observe en revanche que les nouvelles conditions de mise en accessibilité des immeubles d'habitation et des logements remettent en cause une obligation qui existait dans le droit français dès la loi n°75-534 du 30 juin 1975. Plus encore, en réduisant davantage la constitution d'une offre de logements accessibles déjà insuffisante, elles sont de nature à porter atteinte aux droits des personnes handicapées énoncés dans les engagements internationaux souscrits par la France et à favoriser les discriminations à l'encontre des personnes handicapées faute de pouvoir satisfaire leur demande de logement.

En conséquence, le Défenseur des droits demande le retrait de ces dispositions.

3. Le logement « évolutif », une notion qui ne garantit pas la mise en accessibilité totale

Article 18

Si l'article 18 dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale précise plus avant la notion de logements évolutifs, répondant en cela à la remarque formulée par le Défenseur des droits dans son avis n°18-13 du 11 mai 2018 précité, le Défenseur observe toutefois qu'en l'état actuel du dispositif, les précisions apportées ne garantissent pas la mise en accessibilité totale.

Selon les dispositions introduites dans la loi, afin de guider les mesures à adopter par la voie réglementaire, deux éléments essentiels caractérisent les logements évolutifs :

⁸ [Rapport sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées, octobre 2011.](#)

- l'accessibilité garantie dans les parties communes jusqu'au logement et, à l'intérieur de celui-ci, pour le cabinet d'aisance et le séjour ;
- la mise en accessibilité partielle ou totale réalisable ultérieurement par des travaux simples.

Le Défenseur des droits observe que ces précisions sont loin de garantir la mise en accessibilité totale, en raison de la possibilité d'une mise en accessibilité seulement partielle. Cette rédaction apparaît d'ailleurs en contradiction avec l'exposé des motifs de l'amendement qui l'a introduite, le logement évolutif devant être accessible en partie à la construction, mais pouvant être rendu totalement accessible ultérieurement par des travaux simples.

Si bien qu'à défaut de pouvoir être rendus pleinement accessibles, les logements évolutifs pourraient avoir pour effet de confiner les personnes en situation de handicap à certaines pièces, et ainsi porter atteinte à leur autonomie et à la qualité de leur vie familiale, ce qui constituerait une discrimination à leur encontre.

Le Défenseur des droits recommande donc de lever toute ambiguïté sur la possibilité d'une mise en accessibilité seulement partielle après la réalisation de « travaux simples », notion non définie qui mériterait aussi de l'être dans la loi.

4. Des freins à la réalisation des travaux de nature à compromettre toute mise en accessibilité

Article 18

Le projet de loi n'évoque pas les nombreux freins qui peuvent faire obstacle à la réalisation de travaux pour rendre le logement accessible, notamment :

- La difficulté d'obtenir selon les cas l'accord du propriétaire privé, du bailleur social ou de la copropriété qui peut être nécessaire dans le logement locatif est souvent bien réelle. Si le décret n° 2016-1282 du 29 septembre 2016 relatif aux travaux d'adaptation du logement aux personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie réalisés aux frais du locataire, pris en application de l'article 7 f) de la loi n°89-462 sur les rapports locatifs, facilite la réalisation de travaux, l'acceptation tacite des travaux d'adaptation demandés par le locataire au bailleur suppose un délai de 4 mois, ramené à 2 mois dans le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale ;
- La notion de « logement évolutif » pourrait donner lieu à des discriminations dans l'accès au logement locatif par crainte des bailleurs, en présence de demandeurs handicapés, d'avoir à réaliser des travaux ;

- Indépendamment du caractère « techniquement simple » des travaux, les démarches pour obtenir des financements via les allocations (APA ou PCH), subventions de l'ANAH ou autres aides destinées à financer les travaux d'accessibilité sont fort complexes.⁹

Le Défenseur des droits recommande de modifier les lois n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs pour rendre illégal le refus, par une assemblée de copropriété ou un bailleur, d'autoriser l'occupant d'un logement à réaliser des travaux de mise en accessibilité dès lors que ces travaux sont sans incidence sérieuse sur le gros œuvre et les parties communes de l'immeuble¹⁰.

5. L'évaluation de l'offre et de la demande de logements accessibles

Article 18

On ne dispose pas de statistiques officielles sur les logements accessibles, mais il en existe sur les logements desservis par ascenseurs (R+3) au sens de l'article R. 111-5 du code de la construction.

Cet article prévoit que « l'installation d'un ascenseur est obligatoire dans les parties de bâtiments d'habitation collectifs comportant plus de trois étages accueillant des logements au-dessus ou au-dessous du rez-de-chaussée ».

L'étude d'impact du projet de loi indique que « la part de logements collectifs neufs en rez-de-chaussée ou desservis par ascenseurs ou pour lesquels une réservation en vue d'une installation ultérieure d'ascenseurs est prévue est évaluée à environ 160 000 logements par an ». Selon l'INSEE, en 2014, seuls 5 021 161 appartements sur 11 970 338, soit **seulement 41,9%**, sont situés dans des bâtiments avec ascenseur¹¹.

L'évaluation des populations concernées est délicate¹² :

- 11 746 014 personnes, soit 18,3% de la population, ont 65 ans ou plus¹³ en 2014, cette part de la population concernée par la perte d'autonomie est grandissante compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie.
- En 2008, alors que la population administrativement reconnue handicapée représentait 7,9% de la population vivant à domicile en France métropolitaine, dans le cadre de l'enquête

⁹ Par exemple, la Contribution de l'APF à la mission du député Adrien Taquet sur les simplifications administratives pour les personnes en situation de handicap et leurs proches évoque la complexité du financement de l'aménagement d'une douche à l'italienne (p8): https://www.apf-francehandicap.org/sites/default/files/contribution_apf_mission_adrien_taqet_sur_les_simplifications_administratives_pour_les_personnes_en_situation_de_handicap_fevrier_2018_1.pdf

¹⁰ Cf. décision MLD 2013-16 du 11 février 2013

¹¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2874181?sommaire=2874183&geo=METRO-1>

¹² Cette question est évoquée dans la décision n°2017-257 du Défenseur des droits.

¹³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2874202?geo=METRO-1&sommaire=2874226>

Handicap-Santé, cette proportion atteint 16% au total si l'on y ajoute les handicaps identifiés et ressentis¹⁴.

Les données précitées plaident en faveur d'une réforme destinée à répondre à l'accroissement de la population âgée ou en situation de handicap vivant à domicile.

Le Défenseur des droits recommande donc d'abaisser le seuil pour l'obligation d'installer un ascenseur, fixé par l'article R.111-5 du CCH, de manière à rendre cette exigence obligatoire *a minima* pour tous les immeubles de plus de 2 étages.

Au-delà, persistent des lacunes dans la connaissance des besoins et de l'offre de logements accessibles et disponibles.

En effet, le recensement des logements accessibles est réalisé à l'initiative des commissions communales ou intercommunales d'accessibilité pour les personnes handicapées implantées dans les communes d'au moins 5 000 habitants (article L.2143-3 du Code général des collectivités territoriales). Toutefois, cette mesure est peu effective par manque de moyens et il ne semble pas exister d'estimation officielle à d'autres échelons. L'adéquation entre offre et besoins est donc difficile à mesurer.

Faute de recensement, une partie des logements accessibles peut se trouver occupée par des personnes valides dès lors que les personnes handicapées n'ont pas connaissance de l'offre de logements accessibles disponibles ou en cours de création sur un territoire donné.

Dans la suite des recommandations de sa décision-cadre n°2017-257 du 26 septembre 2017 pour améliorer la connaissance statistique de la situation et des besoins des personnes handicapées, le Défenseur des droits recommande de renforcer l'obligation de recensement de l'offre de logements accessibles en imposant que figurent des informations précises sur l'accessibilité dans les bases de données et fichiers relatifs à la construction de logements neufs telles que SITADEL¹⁵ et RPLS¹⁶. En effet, garantir l'accès effectif des personnes handicapées à un logement conforme à leurs besoins suppose en préalable de connaître l'offre de logements accessibles, au plan quantitatif comme qualitatif.

Par ailleurs, la priorité reconnue aux personnes handicapées pour l'attribution d'un logement social par l'art. L. 441-1 a) du CCH doit être prise en compte dans le système de cotation mis en place et prévu à l'article 36 du projet de loi alors que dans le texte, la cotation ne concerne que la demande et que rien n'est prévu pour l'offre.

Les mesures relatives à l'attribution de logements sociaux peuvent fournir l'occasion de progresser sur la visibilité et l'information sur l'offre de logement accessibles et adaptés et permettre aux demandeurs handicapés de se positionner sur ces logements.

¹⁴ *Le handicap à travers ses multiples approches*, INSEE, 2010
https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/2653/1/P10_73.pdf

¹⁵ Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux

¹⁶ Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux

Le Défenseur des droits recommande de :

- rendre obligatoire l'indication des logements adaptés disponibles, par typologie de logement, dans l'ensemble de l'offre de logements sociaux disponibles mise en ligne par les bailleurs sociaux afin d'aider les demandeurs handicapés à orienter leur demande grâce à une bonne connaissance de l'offre ; cf. article L441-2-8 CCH qui prévoit l'obligation de mettre en ligne l'offre de logements sociaux disponibles d'ici 2020 ;
- rendre obligatoire l'information donnée sur cette offre dans les services d'accueil et d'information pour l'accès au logement qui doivent se mettre en place dans les intercommunalités dans le cadre du droit à l'information des demandeurs ; cf. article L441-2-6 CCH.

6. Dématérialisation et accessibilité

Article 17

L'article 17 du projet de loi évoque la dématérialisation de l'instruction des demandes de permis de construire. Plus généralement, le secteur du logement social épouse la révolution numérique si bien que les informations, les demandes de logement social et la visibilité de l'offre et du parcours de la demande tendent à être dématérialisées.

Or, comme le Défenseur des droits l'a déjà évoqué dans son avis n°18-06 du 1er mars 2018, la dématérialisation constitue un obstacle à l'accès aux droits pour nombre d'utilisateurs en situation de handicap « *si la pleine accessibilité des canaux de communication des services publics n'est pas dûment anticipée lors des vagues de dématérialisation des services* ».

Le Défenseur des droits recommande, d'une part, l'accessibilité totale des procédures liées aux demandes de permis de construire ou d'attribution de logement social pour garantir la non-discrimination des personnes avec un handicap et d'autre part, la formation des personnels en charge de ces procédures à l'accompagnement spécifique de ces utilisateurs.

Plus généralement, le Défenseur des droits, dans son avis 18-01 du 10 janvier 2018, préconise l'instauration d'une « *clause de protection des utilisateurs vulnérables pour toute procédure de dématérialisation d'un service public, accompagnée de l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique* ».

7. Habitat inclusif et colocation

Articles 28, 45 et 45 bis

L'article 28 du projet de loi évoque la possibilité pour les organismes de logement social de « *créer une filiale pour fournir des services d'animation sociale, de veille, d'aide aux démarches et d'accompagnement locataires d'un logement social personnes âgées ou en situation de handicap, répondant à des besoins non ou partiellement satisfaits* ».

Ce dispositif peut rendre des services utiles aux personnes handicapées qui ont besoin d'un tel accompagnement et participe de l'objectif d'habitat inclusif et de mixité sociale au sein du parc social. Néanmoins, l'objectif d'habitat inclusif implique que le développement de ces activités et la création de ces filiales ne débouche pas sur la constitution d'un parc réservé aux personnes handicapées. Une telle spécialisation de logements et d'immeubles dédiés uniquement à des personnes handicapées et en perte d'autonomie irait à l'encontre de la notion d'inclusion garantie par la liberté de choix de son lieu et de son mode de résidence (article 19 CIDPH).

Le Défenseur des droits recommande de veiller à ce que cette activité ne se développe pas dans des conditions qui pourraient nuire à l'inclusion sociale des personnes handicapées et à l'objectif de mixité affiché (jeunes ou âgées, valides ou en situation de handicap...)

S'agissant des articles 45 et 45 bis du projet de loi, le Défenseur des droits accueille avec satisfaction l'évolution consistant à ouvrir la colocation dans le parc social, initialement réservée aux personnes handicapées, à toutes personnes répondant aux conditions d'accès au parc social et ayant manifesté le choix de ce mode d'occupation lors de leur demande de logement. Cette évolution répond en effet à ses recommandations notamment pour une cohabitation « mixte » entre personnes handicapées et valides, conforme aux objectifs recherchés par l'habitat inclusif en développement.

Le Défenseur relève par ailleurs la consécration des moyens accordés pour le développement des nouvelles formes d'habitat inclusif, dont le cadre est défini dans le code de l'action sociale et des familles, dans lequel un chapitre leur est dédié. Ces formes d'habitat, intermédiaires entre le logement ordinaire et la résidence en institution, sont en effet de nature à offrir une voie alternative conforme à la forte attente exprimée d'un « chez soi » tout en favorisant leur insertion sociale et dans leur environnement urbain.

Il recommande toutefois que le « forfait pour l'habitat inclusif » créé à cet effet ne conduise pas à remettre en cause l'appréciation individualisée des besoins des personnes handicapées ou âgées pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap (PCH) ou de l'allocation pour l'autonomie (APA). Le « droit à compensation » des conséquences du handicap ou de la perte d'autonomie (Art. L. 114-1-1 et L. 232-1 et Code de l'action sociale et des familles) doit en effet rester fondé sur l'examen au cas par cas des besoins des personnes.

II. Le droit au logement à l'heure de la réforme du logement social

1. Agir sur le niveau des loyers

Article 28

Le dispositif de réduction du loyer de solidarité instauré par la loi de finances pour 2018 évoqué dans la présentation générale du présent avis, point de départ d'une réforme structurelle du secteur HLM, vise à agir sur le niveau des loyers. La réforme qu'il engage appelle les remarques suivantes :

- Agir sur le niveau des loyers pour permettre aux ménages les plus modestes d'accéder au logement et s'y maintenir durablement grâce à un loyer compatible avec leurs ressources est une voie déjà encouragée par le Défenseur des droits dans ses avis n°2016-15 du 1^{er} juin 2016 et 2016-19 du 21 juillet 2016 sur le projet de loi « Egalité et citoyenneté », en particulier les dispositions relatives à la mise en œuvre d'une nouvelle politique des loyers. En effet, le principe d'une telle politique constitue aujourd'hui certainement le moyen le plus efficace pour permettre l'accès au logement des plus publics modestes et défavorisés et leur maintien durable¹⁷. Il apparaît en particulier plus efficace que les aides au logement, (APL dans le logement social), qui ne solvabilisent pas toujours suffisamment les plus modestes, en raison notamment d'une hausse tendancielle du niveau des loyers HLM et de multiples révisions à la baisse du barème de l'APL depuis une quinzaine d'années¹⁸.

De plus, en pratique, l'APL n'est pas systématiquement prise en compte pour apprécier la solvabilité des demandeurs lors de l'examen des dossiers en commission d'attribution, en présence d'une diversité de pratiques et de critères pour apprécier la solvabilité des ménages. Hormis un arrêté du 10 mars 2010 qui définit la méthode de calcul du taux d'effort mentionné à l'article R441-3-1 du Code de la Construction et de l'Habitation, aucun texte ne vient préciser les critères à retenir pour apprécier la solvabilité des demandeurs. De nombreux bailleurs utilisent ainsi, en plus du taux d'effort, la notion de « reste à vivre » qui peut faire obstacle à l'accès au logement social pour les ménages les plus modestes.

- Si, à la lumière de ces différents constats, le dispositif de réduction du loyer de solidarité peut constituer une réponse, il importe d'en mesurer plus avant les effets pour en apprécier la portée, ce que ne permettent à ce stade, ni la complexité du dispositif ni l'absence de recul sur sa mise en œuvre.
- Par ailleurs, des mesures à prendre par ordonnance sont également annoncées à l'article 28 - Il pour :
 - 1°) expérimenter une politique des loyers qui prenne mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social ;
 - 2°) adapter le mode de calcul du supplément de loyer de solidarité afin de renforcer la prise en compte des capacités financières des locataires.

Considérant que la politique des loyers constitue un levier particulièrement efficace pour permettre aux plus modestes d'accéder effectivement à un logement adapté à leurs besoins et à leurs ressources, et de s'y maintenir durablement, le Défenseur des droits encourage toute mesure dans ce sens mais recommande d'en évaluer les effets, en particulier s'agissant du dispositif de réduction du loyer de solidarité. Il sera ainsi attentif aux mesures adoptées dans le cadre de l'ordonnance annoncée sur

¹⁷ Voir notamment [Le logement social au défi de l'accès au logement des publics modestes et défavorisés, Rapport d'évaluation de la politique publique du logement social](#), Cour des Comptes, février 2017.

¹⁸ Sur ce point, voir [Ramener les loyers HLM sous plafonds APL, Pour un parc social accessible aux ménages à bas revenus](#), Fondation Abbé Pierre, septembre 2016.

l'expérimentation d'une politique de loyers en fonction du revenu des nouveaux entrants et des occupants.

2. La vente de logements sociaux

Articles 29 et 46

Fortement encouragée dans le cadre de la restructuration du secteur HLM à venir, la vente de logements sociaux prévue à l'article 29 du projet de loi nécessite de faire évoluer le cadre juridique. L'objectif est de faire de la vente l'un des volets de la stratégie patrimoniale des bailleurs sociaux en vue d'optimiser leurs capacités financières, dans le cadre des évolutions des modes de financement du secteur. Les bailleurs sont donc encouragés à vendre leur patrimoine beaucoup plus systématiquement et massivement, avec un objectif annoncé de 40 000 ventes par an au lieu d'à peine plus de 8000 ventes réalisées à ce jour au coup par coup.

Pour cet objectif, le cadre juridique de la vente est modifié comme suit :

- Des filiales dédiées à la vente de logements pourront être créées.
- Les objectifs de vente seront établis dans les conventions d'utilité sociale, qui définissent les engagements des bailleurs contractualisés avec le préfet et auxquelles sont associées les collectivités territoriales.
- Les conventions d'utilité sociale valant autorisation de vente, celle du préfet ne sera donc plus nécessaire lorsque l'objectif de vente est inférieur à 30% du patrimoine du bailleur concerné ;
- Le prix sera fixé par le bailleur et la vente ne se fera donc plus au prix estimé par le service des domaines et soumis à l'avis de la commune ;
- Une liste des acquéreurs potentiels est organisée par ordre de priorité, en distinguant selon que :
 - Le logement est occupé, auquel cas il est vendu à l'occupant ;
 - Le logement est vacant, auquel cas il peut être vendu : 1. à des personnes physiques dont les ressources les rendent éligibles à l'accession sociale, avec une priorité accordée aux locataires HLM et aux gardiens d'immeubles ; 2. à des collectivités ; 3. à toute autre personne physique.

La vente en bloc à des personnes morales est par ailleurs autorisée.

Enfin, la vente met fin à la convention ouvrant droit à l'APL pour les occupants et les logements vendus pourront être décomptés pendant 10 ans, au lieu de 5 ans actuellement, au titre des objectifs de logements sociaux que doivent respecter les communes concernées.

Le cadre ainsi défini soulève de nombreuses questions sur les effets que produira cette nouvelle politique, mais aussi sur l'avenir du secteur du logement social, en tant que service d'intérêt général investi de la mission de participer à la mise en œuvre du droit au logement, dans les conditions définies aux article L.411 et suivants du Code de la construction et de l'Habitation (CCH).

Si la finalité première de la mesure est d'assurer la capacité d'autofinancement des organismes pour de nouveaux investissements et la réhabilitation de leur patrimoine permettant le maintien d'un parc social quantitativement important¹⁹, **l'ampleur des objectifs quantitatifs annoncés et les modalités prévues pour la vente conduisent à s'interroger sur les effets attendus en terme de volume du parc social, effets qui ne pourront être observés qu'à moyen-long terme.**

En premier lieu, la réalisation de l'objectif de mixité sociale généralement recherché dans une politique de vente de logements sociaux, en assurant une diversité des statuts d'occupation dans les quartiers concernés, n'est pas garanti. En effet, les expériences de vente de logements sociaux aux occupants, en France ou ailleurs, notamment au Royaume Uni²⁰, montrent des risques réels de voir s'accroître des situations de copropriétés dégradées, du fait d'une solvabilité trop fragile des occupants devenus propriétaires, mettant donc en échec l'objectif de mixité sociale recherché. Bien plus, elles ont parfois conduit à des processus de déqualification particulièrement graves et propices au développement des pratiques illicites de « marchands de sommeil » très complexes à traiter.

Ensuite, toutes les évolutions introduites indiquent la volonté de substituer au régime jusqu'alors très encadré de la vente de logements sociaux, justifié notamment par les financements aidés accordés pour leur construction, un régime qui se rapproche des conditions du marché : de l'ouverture à différents types d'acquéreurs à l'autorisation de la vente en bloc, en passant par la disparition de tout contrôle par l'Etat par la suppression de l'autorisation de vente par le préfet et l'estimation du prix par les domaines, jusqu'à la fin de la convention à l'APL et leur comptabilisation au titre de la part de logements sociaux pendant 10 ans (au lieu de 5) prévue **à l'article 46**.

Au-delà de la seule question de principe posée par la vente de biens ayant bénéficié d'aides publiques, le cadre juridique ainsi défini soulève de très nombreuses questions sur les effets des futures ventes sur l'évolution des caractéristiques du parc social en termes de qualité, de typologie, de localisation et de répartition géographique et de niveau de l'offre. Le risque est en effet que les ventes portent en priorité sur les logements de meilleure qualité et bien localisés, ce qui ne favoriserait pas l'objectif de mixité sociale dans le parc mis en location. Le scénario optimiste du maintien d'un parc important, uniquement fondé sur une série d'hypothèses, reste en tout état de cause à vérifier.

¹⁹ Selon l'étude d'impact du projet de loi, qui s'appuie sur une étude de la politique de vente de logements sociaux réalisée en 2014 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le potentiel de logements sociaux susceptibles d'être mis en vente s'élèverait à 800 000, en excluant les immeubles de moins de 10 ans, ceux situés dans les quartiers de la politique de la ville qui sont moins attractifs et dans les communes concernées par le quota exigé par la loi SRU mais qui ne l'atteignent pas. Sur la base des hypothèses du ministère des finances, la vente de 800 000 logements permettrait de financer la production de 2 400 000 logements. C'est sur la base de ces hypothèses et estimations que l'objectif de 40 000 ventes de logements sociaux par an a été retenu comme un horizon possible et à même de permettre la poursuite d'un développement du parc social à raison de 10 à 120 000 nouveaux logements par an.

²⁰ « Vendre les HLM à leurs occupants accentue la ségrégation spatiale », article du Monde Economie et Entreprises du 27 octobre 2016.

Or, malgré l'ampleur des enjeux en cause, susceptibles de bouleverser le rôle du logement social dans les équilibres du marché du logement et surtout dans la mise en œuvre du droit au logement, aucune évaluation de ces effets n'est prévue.

Sur la base de ces constats, le Défenseur des droits recommande que l'ensemble des effets produits par les nouvelles conditions de vente des logements sociaux soient analysés, notamment du point de vue de la mission de mise en œuvre du droit au logement attribuée au parc social en vertu des articles L.411 et suivants du Code de la Construction et de l'habitation. Il recommande en particulier qu'un rapport d'évaluation soit remis au Parlement dans les deux ans après l'adoption de la loi.

3. Mieux garantir l'égalité de traitement de l'accès au logement social et encadrer les conditions du maintien des occupants

Dans un rapport de 2017, la Cour des Comptes²¹ avait souligné combien l'absence de mobilité des locataires observée au sein du parc social limitait la capacité du parc social à répondre à l'évolution des besoins liée notamment aux mutations de l'emploi, des structures familiales et à une hausse des demandeurs très modestes et relevait de fortes attentes des demandeurs en matière de transparence des attributions. Dans son sillage, le projet de loi propose une série de mesures visant à améliorer les parcours résidentiels et la transparence des attributions.

L'examen de la situation des occupants tous les trois ans - Article 35

Afin de mieux prendre en compte la forte demande de mobilité au sein du parc social, de nouvelles missions sont confiées aux bailleurs et aux commissions d'attribution qui seront à l'avenir, chargés d'examiner régulièrement, après une période d'occupation initialement fixée à six ans à compter de la date de signature du bail la situation des occupants, ramenée à trois ans dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, afin de leur proposer une réponse adaptée à leur situation actuelle, sous réserve que soit toujours justifiée l'occupation d'un logement social.

Fin 2015, parmi l'ensemble des demandes de logements sociaux (1,9 million), un tiers concernaient une demande de mutation interne, dont 33% en raison de la taille du logement (trop grand ou trop petit), 5% liées à des besoins d'adaptation du logement au handicap et près de 10% du fait du loyer devenu trop élevé.

Sur la base des motifs exprimés dans ces demandes, seront portés à l'examen des commissions les dossiers des locataires qui sont dans l'une des situations suivantes :

- en sur-occupation au sens de l'article L.542-2 du code de la sécurité sociale pour bénéficier d'une aide au logement ;
- en sous-occupation au sens de l'article L.621-2 du CCH, récemment révisée ;
- en cas départ de l'occupant présentant un handicap, lorsque le logement est adapté ;

²¹ Rapport précité [Le logement social au défi de l'accès au logement des publics modestes et défavorisés, Rapport d'évaluation de la politique publique du logement social](#), Cour des Comptes, février 2017. Pour illustrer la puissance du levier de la mobilité, face à l'inefficacité observée des dispositifs actuels visant à lutter contre l'immobilisme de l'occupation du parc social qui se traduit dans les faits par une attribution « à vie », le rapport rappelle qu'un point de rotation au sein du parc social représenterait une offre annuelle équivalente à 50 000 constructions, sans entraîner de coût pour les finances publiques.

- en cas de reconnaissance d'un handicap ou d'une perte d'autonomie nécessitant l'attribution d'un nouveau logement adapté aux personnes présentant un handicap ;
- en dépassement du plafond de ressources applicable au logement.

Le Défenseur des droits, qui a déjà recommandé des mesures pour réviser les conditions de maintien dans le logement voire dans le parc social²², notamment en cas de dépassement manifeste des plafonds de ressources et de sous-occupation, accueille favorablement l'examen envisagé à intervalle régulier, initialement fixé à l'issue de six ans d'occupation ramené à trois ans, et la recherche d'une réponse adaptée à la nouvelle situation.

Il considère en effet que la recherche d'évolution du parcours résidentiel est de nature à mettre fin aux inégalités liées à des maintiens dans les lieux injustifiés face à l'ampleur des situations reconnues prioritaires et urgentes au titre du droit au logement opposable (DALO), notamment en Ile-de-France. De plus, la possibilité d'une mobilité pourrait contribuer à réduire les refus par les demandeurs des logements qui leur sont proposés lors de la première attribution.

La mise en place d'un système de cotation de la demande dans les intercommunalités concernées par la réforme des attributions issues des lois ALUR et Egalité et citoyenneté - [Article 36](#)

Pour répondre aux fortes attentes en matière de transparence, de lisibilité et d'objectivation des critères retenus pour l'attribution de logements sociaux, le projet de loi rend désormais obligatoire la mise en place d'un dispositif de cotation, jusqu'alors facultatif, dans les intercommunalités visées par la réforme de l'attribution instaurée par les lois ALUR et Egalité et citoyenneté.

Un peu plus de 400 intercommunalités devront donc élaborer, dans le cadre du plan partenarial de gestion de la demande et d'information du demandeur prévu à l'article L.441-2-8 du CCH, une grille de cotation applicable à l'échelle intercommunale.

Cette grille devra respecter les critères de priorité et les obligations qui pèsent sur l'ensemble des acteurs en matière de droit au logement, dont l'obligation d'attribuer 25% des logements aux demandeurs les plus modestes hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

La cotation attribuée à chaque candidature devra par ailleurs être intégrée au fichier de la demande géré dans le cadre du Système National de la Demande (SNE). Néanmoins, les intercommunalités, chargées d'élaborer une grille qui pourra intégrer des critères qui leur sont propres en plus des critères légaux, pourront choisir d'utiliser l'outil national intégré au SNE qui sera proposé, ou un outil qu'elles auront élaboré.

Enfin, les systèmes de cotation, dont les modalités seront précisées par un décret en Conseil d'Etat, devront entrer en vigueur dans les intercommunalités concernées au plus tard le 31 décembre 2021.

Le Défenseur des droits accueille favorablement ces mesures, qui confortent les recommandations qu'il a déjà formulées à plusieurs reprises pour favoriser la transparence des

²² Décision-cadre sur le n° 2015-391 du 14 décembre 2015 pour le respect du droit au logement des plus modestes ; Avis n°2016-19 du 21 juillet 2016 sur le projet de loi Egalité et citoyenneté.

attributions et objectiver les critères de choix des demandeurs dans les territoires connaissant une forte tension du marché du logement et des délais d'attentes parfois considérables.

Il constate cependant que, selon le rapport d'activité de l'Agence Nationale de Contrôle des Organismes de Logements sociaux (ANCOLS) pour 2016, les attributions irrégulières et les dysfonctionnements en matière de gestion des attributions ou de fonctionnement des commissions d'attribution représentaient une part significative des constats de l'agence sur la politique sociale et la gestion locative des organismes contrôlés. Plus encore, des risques de discrimination perdurent, comme le montrent notamment les résultats de l'enquête Accès aux droits sur les discriminations dans l'accès au logement et, très récemment des pratiques de certains bailleurs sociaux signalées par la presse²³. Des discriminations avérées ont même été reconnues au plus haut niveau par la Cour de Cassation, dans l'arrêt du 11 juillet 2017, concernant les pratiques discriminatoires fondées sur l'origine supposée des demandeurs de la société LOGIREP au nom de l'objectif de mixité sociale²⁴.

Sur la base de ces constats, le Défenseur des droits recommande que les dispositifs élaborés, dont les modalités seront précisées par décret en Conseil d'Etat, permettent de respecter non seulement les obligations qui pèsent sur l'ensemble des acteurs en matière de droit au logement, qui résultent des articles L.441 et suivants du CCH, mais aussi l'interdiction de discriminer dans la location définie à l'article 1^{er} de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs, pour l'un des motifs cités par l'article 225-1 du code pénal. Il recommande donc que soient évalués les effets produits par la mise en œuvre des systèmes de cotation pour une mise en œuvre du droit au logement dans le respect de la non-discrimination. Une attention particulière devra notamment être portée aux critères de discrimination récemment introduits dans la loi, tels que le lieu de résidence, en présence de liens à la commune le plus souvent pris en compte dans les systèmes de cotation, mais également aux discriminations indirectes que pourraient entraîner d'autres critères neutres en apparence.

Comme il l'a formulé dans son avis 2016-19 du 21 juillet 2016 sur le projet de loi Egalité et citoyenneté, **le Défenseur des droits rappelle la nécessaire vigilance à porter sur les systèmes de qualification de l'offre de logements sociaux visés à l'article L441-2-8 al. 2 du CCH.** Il importe en particulier de s'assurer que les indicateurs définis dans le cadre du plan partenarial de la gestion de la demande et d'information du demandeur, ne conduisent pas à conditionner l'accès de demandeurs aux caractéristiques des occupants afin de ne pas reproduire les pratiques d'exclusion voire de discrimination qui ont pu parfois être observées.

Le Défenseur des droits recommande par ailleurs que le contrôle du respect de l'interdiction de discriminer inscrite à l'article 1^{er} de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs figure expressément parmi les missions confiées à l'ANCOLS, qui constitue le garant de la déontologie des pratiques des organismes de logements sociaux.

²³ Discriminations au logement à Toulouse : des associations portent plainte, Médiapart, 21 mars 2018.

²⁴ Cour de Cassation, Chambre criminelle, 11 juillet 2017.

Mesures de simplification et d'amélioration de la gestion des attributions - [Articles 37, 37 bis et 38](#)

S'agissant de la mise en œuvre des attributions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, le Défenseur des droits est favorable à la suppression de la commission prévue dans chacun de ces quartiers, les communes qui en font la demande pouvant toutefois la maintenir, le rôle d'examen des attributions dans ces quartiers de ces commissions étant désormais assuré par la commission de coordination, mise en place par la convention intercommunale d'attribution.

Il est également favorable à la suppression introduite à l'article L.441-1-5 du CCH de toute possibilité de diminuer l'objectif d'au moins 25% des logements sociaux attribués à l'échelle intercommunale hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville aux demandeurs les plus modestes sur ce territoire. Considérant que cet objectif constitue une avancée pour rechercher la mixité sociale, il encourage toute mesure visant à s'assurer de la stricte application de la réforme de l'attribution de logements sociaux issues des lois ALUR et Egalité et citoyenneté, dont l'objectif est de concilier la mise en œuvre du droit au logement, reconnu comme un droit fondamental, et la recherche des équilibres sociaux dans l'ensemble du parc social.

Le rapport d'évaluation sur la politique publique du logement social publié en février 2017 par la Cour des comptes montre en effet que le respect d'un taux minimum de 25% d'attribution hors QPV ne se heurte à aucune impossibilité liée à l'offre disponible, en présence d'une offre à bas loyer suffisante hors QPV (36%). Plus largement, compte tenu du potentiel d'offre de logements sociaux, aux trois quarts située hors de ces quartiers, le succès du processus de rééquilibrage de leur occupation sociale repose largement sur la mise en œuvre déterminée d'une politique des loyers permettant aux plus modestes d'accéder au parc situé hors QPV (au-delà des 36% de l'offre à bas loyers déjà existante), mais aussi sur un infléchissement effectif des pratiques de préférence communale à la faveur du pilotage des attributions à l'échelle intercommunale²⁵.

Au vu des constats établis par le rapport de la Cour des Comptes précité et dans le prolongement de la suppression de toute possibilité de diminuer l'objectif de 25% d'attributions aux demandeurs les plus modestes hors QPV, le Défenseur des droits recommande que soit institué un comité de suivi de la mise en œuvre de la réforme des attributions. Ce comité, qui associerait les principaux acteurs institutionnels ainsi que les associations et organisations oeuvrant dans les domaines du logement et de la politique de la ville, aurait pour mission de garantir la conformité de la mise en œuvre de la réforme des attributions aux objectifs définis par la loi et de produire à cette fin tous travaux, rapports et avis.

Enfin, le Défenseur des droits voit dans la généralisation de la gestion en flux annuels des contingents des différents réservataires, portant sur un nombre d'attributions et non plus sur des logements physiques déterminés, une voie d'amélioration des procédures d'attribution permettant de répondre plus efficacement à la demande. La souplesse que permet ce mode de

²⁵ *Op. cit.* [Le logement social au défi de l'accès au logement des publics modestes et défavorisés, Rapport d'évaluation de la politique publique du logement social](#), Cour des Comptes, février 2017.

gestion, qui tend vers une mutualisation des contingents des différents réservataires, pourrait contribuer à une meilleure adéquation entre les publics et les logements et à raccourcir les délais de proposition d'un logement aux demandeurs.

Article 37 bis

L'article 37 bis du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale élargit les possibilités d'une individualisation des ressources prises en compte pour l'attribution d'un logement social, permettant de prendre en compte uniquement les ressources du membre du couple marié qui souhaite habiter seul.

Le Défenseur des droits retient comme une avancée la possibilité prévue par l'article L.441-1 du CCH d'individualiser les ressources pour l'attribution d'un logement social, lorsque la demande concerne une personne en séparation du couple, qui souhaite ou qui a besoin d'habiter seule, parfois dans l'urgence en cas de violences. Il relève cependant que les possibilités d'une telle individualisation des ressources ne sont reconnues que pour les personnes mariées, ce qui constitue une différence de traitement à raison de la situation familiale. Dans une situation relative à un refus d'attribution à une personne séparée de fait au motif qu'elle ne pouvait produire une ordonnance de non conciliation alors qu'elle n'était pas mariée, la HALDE, devenue Défenseur des droits, avait ainsi retenu une discrimination fondée sur la situation familiale (Décision 2006 2007-356, 17 décembre 2007).

Le Défenseur des droits recommande donc d'étendre l'individualisation des ressources prises en compte pour l'attribution d'un logement social à toute personne en séparation de couple demandant un logement pour y vivre seule, quelle que soit sa situation matrimoniale (mariée, pacsée ou concubine).

II. Vers des difficultés accrues d'accès au logement privé et une précarisation des droits des locataires

Avec pour principale ambition le maintien d'une offre locative privée à un niveau supposé suffisant pour réguler l'accès au logement, les mesures consacrées à la location privée apparaissent en-deçà des enjeux auxquels le secteur doit faire face. La montée en régime spectaculaire des locations de courte durée dans les zones tendues et particulièrement à Paris, à la faveur du développement des plateformes numériques, fait en effet peser un risque d'érosion rapide du secteur de la location à usage de résidence principale.

Ouvertement à l'écoute des attentes des bailleurs qu'il s'agit de ne pas détourner de la location d'habitation, les réponses apportées apparaissent davantage comme des demi-mesures dont on peine à percevoir la cohérence et la finalité. En définitive, elles pourraient venir favoriser une précarisation progressive des droits reconnus au locataire et annoncent des difficultés d'accès au logement accrues pour les plus modestes, sans pour autant parvenir à convaincre sur les moyens proposés pour faire advenir le « choc de l'offre ».

1. La création d'un bail mobilité et l'accès au logement des jeunes

Articles 34 et 34 bis

La création d'un bail mobilité pour répondre aux besoins de logement temporaires liés à une formation ou à un emploi est présentée comme l'une des mesures phares du projet de loi et répond aux attentes des bailleurs en donnant plus de souplesse au contrat de location. Elle concrétise une mesure annoncée par le Président de la République lors de sa campagne pour contribuer au « choc de l'offre » recherché.

Le projet de loi introduit donc dans la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs un nouveau bail de location meublée, le bail mobilité. Son cadre juridique, précisé dans un titre 1^{er} ter de la loi précitée, se distingue du bail d'un logement meublé résidence principale, lui-même régi par le titre 1^{er} bis de la même loi depuis la loi ALUR. Ce nouveau contrat *sui generis*, créé pour répondre aux besoins temporaires de logement d'un public en formation ou en mission temporaire dans le cadre d'une activité professionnelle, déroge à la loi précitée sur plusieurs points majeurs. Conclu pour une durée limitée comprise entre un et dix mois, il n'a *a priori* pas vocation à constituer la résidence principale de l'occupant. A ce titre, il n'est donc ni renouvelable, ni reconductible, afin d'éviter des pratiques de contournement de la loi. Il ne donne pas lieu au versement d'un dépôt de garantie, ni à la solidarité entre colocataires, mais le loyer, librement fixé, peut en revanche être garanti par un cautionnement selon les dispositions prévues par la loi sur les rapports locatifs, notamment par la garantie VISALE. Enfin, le locataire peut donner congé dans les mêmes conditions que celles prévues dans le cadre d'une location meublée résidence principale régie par le titre 1^{er} bis de la loi sur les rapports locatifs.

Au-delà de quelques améliorations dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, notamment pour garantir le respect de l'encadrement du loyer en cas de relocation, et préciser la vocation d'habitation du bail mobilité, le Défenseur des droits maintient les réserves formulées dans son avis n°18-13 du 11 mai 2018, liées notamment aux ambiguïtés non levées dans le nouveau bail proposé, notamment sur l'occupation du logement en tant que résidence principale.

Ainsi, selon les conclusions d'une étude de janvier 2016 sur le logement locatif meublé²⁶, dont la création du bail mobilité semble largement s'inspirer, « *la problématique du marché locatif est moins une « concurrence » entre location nue et location meublée que le risque de voir une partie de l'offre de logements se détourner de la location à usage de résidence principale pour se consacrer à la location de courte durée à une clientèle touristique, en particulier dans les zones tendues, singulièrement à Paris* ».

Bien que **l'article 51** du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale ait sensiblement renforcé l'encadrement des locations meublées touristiques, notamment par un contrôle accru par les collectivités locales concernées par l'instauration du plafond légal de 120 jours autorisés pour s'assurer du respect de leurs obligations par les loueurs et les plateformes numériques, désormais

²⁶ Rapport « Evaluation de politique publique : le logement locatif meublé », Inspection Générale des Finances, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, janvier 2016.

sanctionnées en cas de non-respect²⁷, il n'est pas certain qu'il suffise à endiguer l'érosion du parc locatif d'habitation.

Sur ce point, l'étude précitée sur la location meublée recommande notamment d'agir sur l'ensemble des leviers pouvant influencer sur les arbitrages des bailleurs en faveur d'une mise en location d'habitation plutôt qu'en location touristique de courte durée, dont celui de la fiscalité non abordé dans ce projet de loi, mais aussi celui de la copropriété, à raison de la conformité des locations touristiques à la destination de l'immeuble (cf. *infra* les mesures sur la copropriété).

Dans ces conditions, la capacité du bail mobilité à lutter contre l'érosion de l'offre de location d'habitation²⁸ reste à démontrer du fait d'une cible de bailleurs potentiellement intéressés *a priori* réduite. Le nouveau bail pourrait en revanche favoriser une hausse générale des loyers, notamment en raison de la forte rotation des locataires inhérente à son objectif, mais aussi du fait d'une possible concurrence avec les locations touristiques de courte durée comme le montre l'étude d'impact²⁹.

Un niveau élevé de loyer associé à la courte durée du bail, sans possibilité d'aide au logement si le bail ne porte pas sur la résidence principale, expose finalement le public visé, principalement des jeunes, au risque d'une mobilité résidentielle plus contrainte que choisie pouvant retarder une installation durable.

On peut enfin s'interroger sur la vocation du bail mobilité à figurer dans la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs, loi d'ordre public qui constitue le régime de droit commun en matière de baux d'habitation principale et reconnaît le droit au logement comme un droit fondamental, alors qu'il y déroge largement notamment par son exclusion du champ de la location à usage d'habitation principale, nue ou meublée. Outre que cette exclusion crée une incertitude sur la vocation de la location à usage de résidence principale, l'insertion de ce bail spécifique dans la loi relative aux baux d'habitation pourrait même au contraire contribuer à une fragilisation progressive des droits reconnus aux locataires dans cette loi.

Au vu de ces constats, le Défenseur des droits considère que le nouveau bail ne démontre pas suffisamment en quoi il permet d'améliorer de manière significative les conditions d'accès au logement pour le public visé, ni en quoi il peut permettre de lutter contre l'érosion du parc locatif d'habitation. Il pourrait au contraire accroître les difficultés d'accès des « jeunes » principalement visés par la mesure, notamment dans les zones tendues où se

²⁷ Le Défenseur des droits a demandé dans un courrier adressé en janvier 2018 au Ministre de la Cohésion des territoires sur ce point des précisions sur les moyens envisagés pour rendre publiques les décisions des collectivités ayant mis en place un dispositif de déclaration obligatoire des locations touristiques de courte durée (que celui-ci soit automatique ou non). Les mesures annoncées semblent muettes sur ce point.

²⁸ Selon l'étude précitée sur les effets de la location de courte durée à des fins touristiques sur le marché locatif, la réduction du parc locatif d'habitation principale est estimée à un nombre de logements situé entre 15 et 20 000 logements à Paris.

²⁹ L'étude d'impact sur le projet de loi fait notamment référence aux résultats d'un rapport récent de l'INRA, du CAESER et de l'ESSEC récemment remis au Ministère de la Cohésion de Territoires, selon lequel une augmentation d'un point de la densité de meublés touristiques professionnels au niveau de l'IRIS (unité statistique à l'échelle d'un quartier dans les grandes villes) entraîne une augmentation des niveaux de loyers de 1,65% à Lyon, 1,29% à Marseille, 1,5% à Montpellier et 1,26% à Paris. D'une manière générale, la réduction du parc locatif à usage d'habitation principale entraîne une tension supplémentaire sur le parc locatif et un effet inflationniste sur les loyers.

situent l'essentiel des besoins de logements temporaires, en généralisant l'offre locative de courte durée dont le coût est par ailleurs élevé. Ce risque est accru en présence de locations, dont la vocation de résidence principale est incertaine, ce qui peut exclure toutes possibilités d'aides au logement. Enfin, par ses nombreuses dérogations aux régimes locatifs à usage de résidence principale, nue ou meublée, il présente un risque de fragilisation des droits des locataires.

Le Défenseur des droits, défavorable au bail mobilité, préconise donc de lui donner un caractère expérimental, afin de mieux étudier les déterminants de la location meublée et les conditions d'une réponse pleinement satisfaisante aux besoins auxquels elle entend répondre.

Article 34 bis

Le Défenseur des droits encourage en revanche le développement d'une offre de logements destinée aux jeunes actifs par l'introduction dans le Code de la construction et de l'habitation d'une nouvelle catégorie d'offre, les résidences juniors qui leur sont dédiées, aux côtés des résidences universitaires dédiées aux étudiants. Cette offre peut en effet constituer une aide précieuse pour les jeunes ayant des difficultés d'accès au parc locatif privé.

2. L'encadrement des loyers à caractère expérimental et à l'initiative des intercommunalités

Articles 48 et 49

Prenant acte des décisions de justice récentes relatives à la mise en œuvre du dispositif d'encadrement des loyers³⁰, issu de la loi ALUR et inscrit à l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs, le projet de loi y apporte de multiples évolutions précisées aux articles 48 et 49 du projet de loi. Suite à la décision du Conseil d'Etat, le projet de loi prévoit que l'encadrement des loyers fera désormais l'objet d'une expérimentation pour une durée de cinq ans, à la demande des EPCI ou collectivités compétents en matière d'habitat et sera par ailleurs déconnecté des observatoires des loyers. Si le dispositif demeure applicable dans les seules « zones tendues » au sens de l'article 17 précité, un décret déterminera le périmètre du territoire sur lequel s'applique le dispositif, lorsque les quatre conditions d'éligibilité à l'expérimentation sont réunies : 1. Un écart important entre le niveau moyen constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc social ; 2. Un niveau de loyer médian élevé ; 3. Un faible taux de logements commencés, rapportés aux logements existants dans les cinq dernières années ; 4. Des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l'habitat.

³⁰ CE, Arrêt n° 391654 du 15 mars 2017 selon laquelle le dispositif a été créé par la loi à titre permanent, et non pas à titre expérimental. Arrêt TA de Lille, 17 octobre 2017 annulant l'arrêté préfectoral d'encadrement des loyers à Lille ; TA de Paris du 29 novembre 2017 annulant les arrêtés préfectoraux sur l'encadrement des loyers à Paris, au motif qu'ils ne portent que sur l'une des communes de l'agglomération concernée par le dispositif.

Le dispositif expérimental renforce par ailleurs les sanctions à l'encontre des bailleurs qui ne respectent pas l'encadrement des loyers et prévoit une amende administrative proportionnée et prononcée par le préfet.

Le Défenseur des droits regrette le manque de volontarisme que traduit le recul du dispositif de l'encadrement devenu seulement expérimental. Le dispositif ainsi affaibli et à la seule initiative des intercommunalités volontaires apparaît très en-deçà des réponses qu'appellent les tensions dans les secteurs dynamiques les plus recherchés, renforcées sous l'effet de l'explosion des locations à des fins touristiques. Ces tensions fragilisent une part croissante de la population pour accéder à un logement comme pour s'y maintenir, ce que traduit la forte hausse des expulsions locatives pour impayés de loyers³¹, et compromettent le droit au logement effectif des plus modestes et des personnes défavorisées.

Il relève que seuls des critères relatifs à l'offre sont retenus pour déterminer l'éligibilité du territoire au dispositif d'encadrement, alors qu'il serait également justifié de retenir au moins un indicateur rendant compte des difficultés rencontrés par les ménages pour accéder à un logement à un coût compatible avec leurs ressources, tels que le taux d'effort des ménages récemment emménagés par exemple.

S'agissant des mesures visant à développer la connaissance des marchés locaux, si le Défenseur des droits encourage le développement des observatoires des loyers, recherché à l'article 48, il appelle en revanche à la vigilance sur les mesures de l'article 61 qui seront définies par voie d'ordonnance, visant notamment à assurer la transmission automatique des données relatives aux contrats de location par des professionnels de de l'immobilier agréés (cf. « bail numérique »). Ces mesures imposent en particulier que soient prises toutes les garanties nécessaires à la protection des données à caractère personnel.

3. La réduction des missions du Conseil national de la transaction et la gestion immobilière (CNTGI)

Article 53

Le rôle et la composition du CNTGI sont revus par le projet de loi. L'article 53 entend limiter sa compétence à un rôle consultatif en supprimant sa fonction d'instance disciplinaire des professionnels de l'immobilier régis par la loi n°70-9 du 2 janvier 1970, dite loi Hoguet.

Cette instance, créée par la loi ALUR a ensuite été profondément remodelée par la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, afin de lui conférer un rôle disciplinaire, la dotant pour cela d'une personnalité morale, de services permanents et d'un budget propre, abondé par les professionnels.

La suppression de ces nouvelles compétences, à peine conférées, marque encore un recul regrettable. Le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi relève d'ailleurs que la réflexion

³¹ Cf. Etude d'impact du projet de loi sur l'article 40 visant à coordonner la procédure de surendettement et la procédure d'expulsion locative, p. 241

insuffisante sur les missions du CNTGI et sur sa capacité à les mener à bien est à l'origine de ce recul, conduisant à modifier à nouveau la loi pour la troisième fois en quatre ans.

Le rôle disciplinaire récemment confié au CNTGI par la loi n° du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et organisé par un décret n°2017-1012 du 10 mai 2017, devait en effet lui permettre d'assurer pleinement son rôle de garant de la déontologie des professionnels de l'immobilier. La suppression de ces missions de régulation privera en outre le Défenseur des droits d'un partenaire précieux pour faire respecter l'interdiction de discriminer, expressément inscrite dans le Code de déontologie des professions immobilières.

Considérant que le rôle disciplinaire du CNTGI constitue une opportunité pour faire progresser les pratiques professionnelles, notamment en matière de non-discrimination, le Défenseur des droits recommande de maintenir ses missions disciplinaires qui lui permettent de garantir la déontologie de la profession, tout comme il a recommandé que ces missions soient assurées par l'ANCOLS pour les organismes de logement social.

4. La révision du régime de la copropriété

Article 60

Une révision du régime de la copropriété est prévue à l'article 60 du projet de loi. Elle donnera lieu à une codification par voie d'ordonnance pour une meilleure lisibilité de ce champ de droit qui s'est considérablement étoffé depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 1965 qui la régit. Le gouvernement prévoit d'aller au-delà du seul droit constant afin d'améliorer et de clarifier certains dispositifs et règles de fonctionnement, sources de blocage important qui affectent notamment la bonne gestion et le bon entretien des immeubles en copropriété.

Cette révision offre l'opportunité au Défenseur des droits d'attirer l'attention sur deux points qui le concernent particulièrement dans le cadre de ses missions et qui peuvent être pris en compte dans le cadre des modifications envisagées :

- la clarification à apporter à la notion de destination « bourgeoise » de l'immeuble (article 60 II 1°) ;
- les règles applicables pour le vote des travaux, notamment s'agissant des travaux d'accessibilité (article 60 II 2°)
- **Sur la notion de destination bourgeoise de l'immeuble précisée dans le règlement de copropriété**

En présence d'un abondant contentieux mettant en cause l'incompatibilité de certaines formes d'occupation des locaux avec la clause du règlement de copropriété relative à la destination de l'immeuble stipulant l'habitation bourgeoise, notamment à Paris, la jurisprudence a récemment clarifié la portée et le sens de la notion de « destination bourgeoise ». Selon un arrêt de la Cour de Cassation du 23 novembre 2017³², une telle clause dans un règlement de copropriété ne saurait

³² Cour de Cassation, Chambre civile 3, 23 novembre 2017, 16-20.805 confirmant la Cour d'appel de Paris (CA Paris, Chambre 8, 8 avril 2016, 15/23068. Le litige traité dans ces deux décisions opposait un syndicat de

s'interpréter comme interdisant l'occupation des locaux à titre d'habitation (copropriétaires ou locataires) desdits appartements, studios, chambres à certaines catégories socio-professionnelles, mais comme l'obligation pour chaque copropriétaire ou locataire de respecter la vocation d'habitation de l'immeuble.

En revanche, la destination bourgeoise interdit les activités commerciales, artisanales et industrielles au sein de l'immeuble. Selon qu'elle est stricte et absolue ou relative, elle peut interdire ou non des activités libérales impliquent le passage de personnes extérieures à l'immeuble.

Le Défenseur des droits recommande que soient prises en compte les clarifications apportées par cette jurisprudence sur la notion de destination bourgeoise des immeubles. Elles permettront de mettre fin à des pratiques visant à faire obstacle à l'accès au logement de publics très modestes ou vulnérables, parfois sur la base de motifs discriminatoires. De telles pratiques sont en effet parfois observées lors de la recherche de relogement de personnes en grandes difficultés dans le cadre d'une intermédiation locative³³, jugée incompatible par le syndicat des copropriétaires avec la destination de l'immeuble stipulée dans le règlement de copropriété.

Il relève par ailleurs que la définition ainsi clarifiée de la destination bourgeoise des immeubles peut également contribuer à encadrer le développement des locations de courte durée à des fins touristiques, contraire à la vocation d'habitation résultant de la destination bourgeoise des immeubles en copropriété.

- **Sur le vote de travaux d'accessibilité**

Une attention particulière doit être portée aux règles de vote des travaux dans les parties communes. Ces règles sont en effet trop souvent sources de blocage à la réalisation de travaux d'accessibilité ou d'adaptation, même lorsqu'ils sont réalisés à la charge du copropriétaire concerné par ces travaux.

Le Défenseur des droits rappelle la demande formulée dans la première partie du présent avis sur l'accessibilité des logements visant à modifier les lois du 10 juillet 1965 sur la copropriété des immeubles bâtis et du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs. Il recommande de rendre illégal le refus, par une assemblée de copropriété ou un bailleur, d'autoriser l'occupant d'un logement à réaliser des travaux de mise en accessibilité dès lors que ces travaux sont sans incidence sérieuse sur le gros œuvre et les parties communes de l'immeuble.

copropriétaires d'une résidence à Paris à la SIEMP, société d'économie mixte de la Ville de Paris, propriétaire de lots dans ces immeubles qu'elle souhaitait transformer en logements sociaux. Le syndicat s'appuyait sur la destination bourgeoise stipulée dans le règlement de copropriété pour déclarer la vente envisagée incompatible avec le respect de la destination de l'immeuble.

³³ Il s'agit des dispositifs par lesquels un opérateur social, le plus souvent associatif, assure des missions de gestion locative et d'accompagnement social des personnes logées, sous la forme d'une location / sous-location ou d'un mandat de gestion sociale portant sur des logements privés afin d'y loger des personnes très modestes et défavorisées ne pouvant se loger par leurs propres moyens. A noter que le *Programme quinquennal Logement d'abord* prévoit de développer le recours à ces dispositifs avec un objectif de 40 000 logements attribués sous cette forme.

IV. Prévention des expulsions, gouvernance de l'hébergement renforcée, lutte contre l'habitat indigne : des mesures en faveur du droit au logement des publics très vulnérables

1. Articuler la procédure de surendettement et la procédure de résiliation du bail pour prévenir plus efficacement les expulsions locatives

Article 40

L'article 40 du projet de loi vise à mettre fin à des difficultés résultant de la mise en œuvre parallèle et non coordonnée, pour des situations de dettes locatives, d'une part de la procédure administrative de surendettement organisée par le code de la consommation et d'autre part, de la procédure judiciaire de résiliation du bail prononcée en vertu de l'article 24 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs.

En effet, le traitement des situations de dettes locatives nécessite le plus souvent de recourir aux deux procédures, le juge judiciaire prévoyant fréquemment le recours à la commission de surendettement pour apurer la dette locative dans le cadre d'une décision d'expulsion conditionnelle (où le juge suspend les effets de la clause résolutoire en accordant des délais de paiement). Le défaut d'articulation dans le temps des décisions retenues dans le cadre de chacune de ces deux procédures est cependant source d'injonctions contradictoires mettant en défaut le locataire de bonne foi bénéficiant de délais de paiement de sa dette qui suspendent l'exécution de l'expulsion, et pouvant conduire à une expulsion effective, contraire aux objectifs poursuivis par chacune des procédures.

Outre le drame humain que constitue une expulsion, les effets résultant de ce défaut d'articulation des deux procédures, contraires à l'objectif recherché de prévention de l'expulsion, sont en outre sources de multiples coûts à la charge de l'Etat, qu'ils soient sociaux (frais d'hébergement des personnes expulsées) ou administratifs (indemnisation des bailleurs par l'Etat en cas de refus du concours de la force publique).

Comme le relève l'étude d'impact du projet de loi, « dans un contexte de forte augmentation des expulsions locatives sur le fondement des impayés de loyers et de charges (+75% de procédures depuis 1999 pour plus de 160 000 personnes concernées par an, et +150% d'expulsions effectives sur la même période) qui traduit un effet de ciseau patent entre la précarisation des ressources d'une part croissante de la population française et l'augmentation décorrélée des loyers de marché, il importe d'éviter l'expulsion des personnes qui sont en mesure de se maintenir dans leur logement³⁴ ».

C'est l'objet des dispositions de l'article 40 du projet de loi, qui ne visent que les locataires ayant repris le paiement du loyer et des charges et sont donc en capacité de se maintenir dans leur logement sans préjudice actuel ou futur pour leur bailleur. Pour procéder à cette articulation,

³⁴ Etude d'impact sur le projet de loi ELAN, p.241.

seront modifiés d'une part l'article 24 de la loi sur les rapports locatifs, d'autre part les articles L.722-5 et L.722-16 du code de la consommation. En complément de ces modifications, un chapitre IV intitulé « Articulation entre le traitement des situations de surendettement et la procédure en constat de résiliation du bail » sera inséré dans le code de la consommation.

Le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi reconnaît pour sa part le caractère proportionné des mesures retenues. Il retient d'une part l'objectif d'intérêt général qu'elles poursuivent par le maintien dans les lieux de locataires de bonne foi, d'autre part le bénéfice de la mesure limité aux seuls locataires ayant repris le paiement du loyer et des charges, et enfin l'absence d'atteinte disproportionnée au droit de propriété des bailleurs, qui peuvent contester les mesures de traitement de la situation de surendettement du locataire devant une juridiction.

Sur la base de l'ensemble de ces observations, le Défenseur des droits considère que ses mesures constituent une avancée pour la protection des droits des locataires aux ressources modestes et vulnérables, dans un contexte qui fragilise une part importante de la population en raison d'une précarisation des ressources et de l'augmentation des loyers.

2. Une gouvernance renforcée du secteur de l'hébergement pour répondre aux objectifs du Programme quinquennal « Logement d'abord »

Article 43

Un ensemble de mesures proposées à l'article 43 visent à faire évoluer la gouvernance du secteur de l'hébergement afin de répondre aux objectifs du Programme quinquennal « Logement d'abord ». Poursuivant la réforme engagée par la loi ALUR qui a notamment inscrit dans la loi le statut des SIAO, il s'agit de s'inscrire dans une logique :

- d'unification du secteur en instaurant un « statut unique » des structures assurant des missions d'hébergement « généralistes » selon la réflexion déjà engagée depuis la loi ALUR. Il s'agit en particulier de faire converger d'une part le régime d'autorisation délivrée par l'Etat et de tarification annuelle pour l'exercice des missions définies à l'article L. 312-1 8° du code de l'Action Sociale et des Familles (CASF)³⁵, auxquels sont soumis les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS)³⁶, d'autre part, le régime de déclaration relevant de l'article L.322-1 du même code et subventionnées pour des missions d'hébergement assurées par des établissements non soumis au régime d'autorisation précité³⁷. Cette unification s'appuie sur une « mise sous statut » progressive des établissements soumis au régime de déclaration et de subvention, plus souple, vers le régime d'autorisation et de tarification, plus encadré ;
- de contractualisation des objectifs d'activité des établissements dans le cadre de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), ce dernier valant habilitation à l'aide sociale de

³⁵ Les missions définies à cet article, que les établissements assurent ou non l'hébergement, sont : l'accueil, notamment des situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse.

³⁶ Selon l'étude d'impact, ce régime concernait 43 370 places d'hébergement fin 2016.

³⁷ Selon l'étude d'impact, ce régime concernait 36 217 places d'hébergement fin 2016.

l'Etat. Le développement de la contractualisation concernerait d'abord les CHRS dont seuls 12% étaient couverts par un CPOM fin 2016, avec une montée en régime jusqu'au 1^{er} janvier 2023 ;

- de mutualisation des ressources, en favorisant la coopération interdépartementale des dispositifs de veille sociale (115 notamment) dont les missions sont assurées principalement à l'échelle départementale par les Services d'Information, d'Accueil et d'Orientation ;

- de planification des activités des établissements assurant des missions sociales et notamment d'hébergement au vu des besoins de logements des personnes défavorisées et d'objectifs partagés définis en référence au Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). A cette fin, poursuivant le rapprochement des documents de programmation pour une gouvernance partagée entre les acteurs des secteurs de l'hébergement et du logement, le projet de loi prévoit de rendre opposables les PDALHPD, désormais inscrits dans le CASF, pour la délivrance par les services de l'Etat des autorisations pour l'exercice des missions éligibles à l'aide sociale de l'Etat.

Ces différentes mesures visent à favoriser la mise en œuvre des principes définis dans le Programme quinquennal « Logement d'abord » qui vise à rompre avec une logique « d'escalier de l'insertion » selon les étapes successives de l'hébergement d'urgence, puis de stabilisation puis d'insertion, pour favoriser un accès au logement plus rapide voire direct quand c'est possible. Elles doivent aussi permettre de définir des besoins d'activités sur la base d'un diagnostic partagé établi à l'échelle des territoires, ces derniers permettant de définir les besoins de financement pour les assurer.

Le Défenseur des droits soutient ces mesures qui doivent permettre une action plus efficiente en faveur d'un accès au logement rapide pour les personnes et familles vulnérables permettant de rompre avec la logique d'escalier de l'insertion qui prévaut actuellement, d'une part, par le rapprochement des secteurs de l'hébergement et du logement engagé depuis la loi ALUR, d'autre part par une harmonisation entre les établissements assurant des missions d'hébergement.

3. Lutter plus efficacement contre l'habitat indigne

Articles 56 et 57

Reconnaissant la lutte contre l'habitat indigne comme un enjeu majeur de politique publique dans le domaine du logement, le gouvernement entend poursuivre les mesures de la loi ALUR pour agir plus efficacement en la matière. Face aux propriétaires qui exposent des personnes souvent très vulnérables à des risques manifestes pour leur sécurité et la santé en leur louant des logements insalubres ou dangereux, ou des biens impropres à l'habitation, tout en continuant d'en percevoir les loyers parfois très élevés sans avoir pris les mesures qui leur sont enjointes pour mettre fin à ces risques, le projet de loi propose trois leviers d'action :

- la pression financière, qui sera renforcée par l'institution d'une présomption de revenus issus de la mise à disposition de logements indignes, comme en matière de trafic de drogue ou de contrefaçon par exemple. Cette présomption en vertu de l'article 1649 quater-0 bis du code

général des impôts, peut permettre une action forte de l'administration fiscale puisqu'y sont associés une amende élevée et une inversion de la charge de la preuve au profit de l'administration. Le Conseil d'Etat, dans son avis, a précisé parmi les multiples délits en matières d'habitat indignes, ceux qui pouvaient relever de cette présomption ;

- l'application systématique de l'astreinte créée par la loi ALUR et son élargissement à l'ensemble des procédures de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne, ainsi qu'à la lutte contre le saturnisme qui met particulièrement les enfants en danger, afin d'accentuer la pression financière et inciter ainsi les bailleurs indécents à s'acquitter des mesures prescrites pour supprimer les risques pour la sécurité et la santé des occupants ;

- dans le cadre d'une habilitation par ordonnance, l'harmonisation et la simplification des polices administratives spéciales mentionnées dans le code de la santé publique et dans le code de la construction et de l'habitation, dont le cadre très complexe nuit à la mise en œuvre efficiente de cette politique publique, notamment en cas d'urgence.

On estime à 420 000 le nombre de logements potentiellement indignes à l'échelle nationale avec cependant de fortes disparités locales³⁸. Les publics les plus vulnérables sont aussi les plus exposés aux risques pour la sécurité et pour la santé que présentent ces logements qui présentent des risques pour la santé et la sécurité, car ils n'ont souvent pas d'autre choix pour se loger qu'accepter ces conditions d'habitat indignes. Face à ce fléau, le Défenseur des droits soutient toutes ces mesures destinées à rendre l'action publique plus efficace en la matière.

³⁸ Cette estimation est obtenue selon l'approche développée par l'Anah, la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (Ministère de la Cohésion des territoires) et du Pôle National de Lutte contre l'Habitat indigne (DIHAL) dans les années 2000 avec la mise en place d'un outil de repérage du parc privé potentiellement indigne (PPPI). L'estimation doit être prise avec précaution car la méthode est conçue comme un outil de repérage et non pour opérer un recensement des situations d'indignité. Il en résulte une surestimation en volume, liée au retard d'actualisation des classements cadastraux (Etude d'impact du projet de loi ELA N, p. 343)

SYNTHESE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le Défenseur des droits appelle à la vigilance sur les mesures qui pourraient fragiliser le droit au logement, ou même porter atteinte à des droits reconnus. Le Défenseur des Droits recommande en particulier :

1) Pour garantir le droit au logement des personnes en situation de handicap

1. que le quota de 10% logements accessibles instauré par l'article 18, contraire au principe d'accessibilité universelle consacré par la Convention Internationale des droits des personnes handicapées (art. 9) ratifiée par la France, soit supprimé, que la notion de logement « évolutif » désormais précisée garantisse une mise en accessibilité totale et que la notion de « travaux simples » soit également encadrée dans la loi.
2. que le « forfait pour l'habitat inclusif » accordé aux personnes handicapées et aux personnes âgées qui font le choix d'un mode d'habitat dit inclusif, désormais encadré par le Code de l'action sociale et des familles, ne conduise pas à remettre en cause l'appréciation individualisée des besoins des personnes handicapées ou âgées pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap (PCH) ou de l'allocation pour l'autonomie (APA).
3. En outre, le Défenseur des droits recommande :
 - d'étendre l'obligation d'installer un ascenseur dans tous les immeubles de plus de 2 étages, à ce jour applicable aux seuls immeubles de plus de 3 étages en modifiant l'article R.111-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH).
 - de renforcer les obligations de recensement de l'offre de logements accessibles dans l'ensemble du parc, et en particulier dans le parc social afin qu'une information précise sur l'accessibilité des logements puisse être délivrée lors d'une demande de logement social.

2) Pour favoriser la mixité sociale, la transparence et l'égalité de traitement dans le logement social

Le Défenseur des droits recommande que :

4. la loi prévoit qu'un rapport d'évaluation des effets des nouvelles conditions de vente de logements sociaux organisées à l'article 29 soit remis au Parlement dans les deux ans après l'adoption de la loi.
5. la nouvelle procédure d'examen de la situation des locataires HLM tous les 3 ans confiée aux commissions d'attribution de logements par l'article 35 du projet de loi fasse l'objet d'une évaluation afin de vérifier que ces procédures permettent véritablement de réduire les refus des logements proposés aux demandeurs et de favoriser l'accès au logement de demandeurs prioritaires et reconnus DALO notamment en mettant fin à des maintiens dans les lieux injustifiés au vu de l'évolution de la situation des occupants.

6. soit garantie et évaluée la conformité des futurs systèmes de cotation de la demande de logement social des intercommunalités, visés à l'article L.441-1 aliéna 20 du CCH en vertu de l'article 36 du projet de loi, aux obligations de relogement qui s'imposent à l'ensemble des réservataires (Etat, collectivités territoriales, Action Logement, bailleurs sociaux) dans le respect du principe de non-discrimination.
7. soit institué un comité de suivi de la mise en œuvre de la réforme des attributions, qui aurait pour mission de garantir une mise en œuvre de la réforme des attributions conforme aux objectifs définis par la loi, à savoir concilier le droit au logement et la recherche des équilibres sociaux dans l'ensemble du parc social, et de produire à cette fin tous travaux, rapports et avis.
8. soit généralisée l'individualisation des ressources prises en compte pour l'attribution d'un logement social pour les personnes en séparation de couple, quelle que soit leur situation matrimoniale (mariées, pacsées ou vivant maritalement).

3) Pour favoriser un accès au logement effectif pour tous dans le parc privé

Le Défenseur des droits recommande que :

9. le bail mobilité instauré par l'article 34, fasse d'abord l'objet d'une expérimentation afin d'évaluer l'adéquation du cadre proposé à l'objectif d'une offre supplémentaire répondant aux besoins des publics très mobiles, des jeunes en particulier, dans des conditions garantissant la protection de leurs droits.
10. que le caractère expérimental du dispositif d'encadrement des loyers défini à l'article 17 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 et prévu par l'article 49, soit supprimé en ouvrant la possibilité de le mettre en œuvre dans tous les secteurs tendus, afin de rendre effectif le droit au logement pour tous, pour l'accès comme pour le maintien dans un logement à un coût compatible avec les capacités contributives de chacun.
11. que la révision du régime de la copropriété prévue par voie d'ordonnance à l'article 60 prévoit :
 - une clarification de la notion de destination « bourgeoise » des immeubles conformément à l'interprétation précisée par la Cour de Cassation (C.Cass, Civ. III, 23 novembre 2017) afin de mettre fin à des pratiques parfois discriminatoires faisant obstacle à l'accès au logement de personnes modestes ou vulnérables ;
 - d'autoriser le syndicat des copropriétaires à réguler l'activité de locations de courte durée à des fins touristiques dans le règlement de copropriété, les décisions relatives à cette activité devant être votées à l'unanimité ;
 - l'illégalité d'un refus opposé par le syndicat des copropriétaires à un copropriétaire handicapé pour la réalisation de travaux d'accessibilité dans son logement, pris en charge par ce dernier et alors que le gros œuvre et les parties communes ne sont pas affectées.

4) Pour faire respecter l'interdiction de discriminer dans l'accès au logement

Le Défenseur des droits recommande :

12. de maintenir le rôle disciplinaire du CNTGI, supprimé dans le cadre des dispositions de l'article 53, alors qu'il avait été récemment défini par la loi Egalité et citoyenneté et un décret du 10 mai 2017 ; et de manière symétrique, de confier expressément à l'ANCOLS une mission de contrôle du respect du principe de non-discrimination, mission qui pourrait figurer à l'article 30 du projet de loi consacré aux missions de contrôle de l'agence.