

Paris, le 4 juin 2024

Avis du Défenseur des droits n°24-06

La Défenseure 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 relatif au développement de l'offre de logements abordables,

Émet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits

Claire HÉDON

Le 6 mai 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le ministre délégué chargé du logement ont déposé au Sénat un projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables. Ce projet a été renvoyé à la commission des affaires économiques.

Si la crise qui frappe actuellement le logement n'est pas nouvelle, elle présente dans le parc social une intensité inédite. A la fin de l'année 2022, 2 423 000 ménages étaient en attente d'un logement social tandis que le nombre de constructions et d'attributions de logements sociaux est à un étiage particulièrement faible¹. En 2023, le nombre des ménages prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) en attente de relogement depuis 2008 a dépassé les 100 000 ménages avec 102 969 ménages en attente². Sur le fondement de l'article 11 du Pacte international des nations unies relatif aux droits économiques sociaux et culturels, qui reconnaît « *le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris [...] un logement [suffisant]* », le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies a exprimé, en 2023, sa préoccupation face à la « *pénurie persistante de logements convenables* » et, en particulier, à « *l'insuffisance de logements abordables et de logements sociaux* » en France³.

Selon les auteurs du projet de loi, cette situation priverait de nombreuses personnes, notamment les classes moyennes, de la possibilité « *de se loger à un coût abordable à proximité de son lieu de travail* »⁴. Ces difficultés d'accès au logement grèveraient les objectifs de « *plein-emploi, [de] la réindustrialisation du pays, [du] renforcement des services publics partout sur le territoire et [de] l'augmentation du pouvoir d'achat des classes moyennes* »⁵. Dès lors, il serait nécessaire de produire plus de « *logements abordables* », cette catégorie *sui generis* renvoyant à la fois aux logements sociaux et aux logements intermédiaires. Combinée avec une fluidification du parcours résidentiel devant conduire les individus à quitter leurs logements sociaux pour accéder à la propriété privée, une telle politique devrait permettre que « *chacun [puisse] trouver un logement en fonction de ses revenus* ».

A cette fin, le projet de loi prévoit trois volets de mesures. D'abord, plusieurs dispositions renforcent le rôle et la marge de manœuvre des maires dans la mise en œuvre de la politique de logement et d'urbanisme. Ensuite, afin de faciliter la construction, le projet de loi cherche à simplifier les procédures en matière d'urbanisme et à renforcer les moyens des bailleurs sociaux pour construire des logements sociaux

¹ Etude d'impact du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, p.41.

² *Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par Action logement aux ménages mal-logés, salariés et demandeurs d'emploi* ; Paris : Haut comité pour le droit au logement, 2024.

³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, 30 octobre 2023, pt. 42.

⁴ Exposé des motifs du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, p.1.

⁵ *Ibid.*

et intermédiaires. Enfin, dans le but d'améliorer la mobilité dans le logement social, le projet de loi étend les critères justifiant la fin du droit au maintien dans les lieux.

Sur le fondement des articles 71-1 de la Constitution et 4, 1° et 3°, de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est compétent pour « *défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public* » et pour « *lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité* ». A ces titres, l'institution est régulièrement saisie de litiges relatifs à l'accès au logement, qu'il s'agisse de logements privés ou sociaux. En particulier, de nombreuses réclamations concernent des demandes de logement social sans réponse dans les délais prévus par la loi, témoignant des difficultés à assurer l'accès effectif à ce type de logement, y compris lorsqu'elles sont reconnues prioritaires et urgentes.

Au regard de ces réclamations, la Défenseure des droits constate que la politique du logement joue un rôle fondamental en matière de protection des droits et libertés. En premier lieu, l'accès au logement est une condition de la concrétisation des droits. En raison de l'interdépendance des droits, la violation de l'un pouvant affecter tous les autres, l'absence de logement peut en effet entraver l'accès à des droits cruciaux « *pour l'identité de la personne, l'autodétermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société* »⁶. L'expulsion d'un logement peut aussi porter une atteinte aux droits fondamentaux et notamment au droit au respect de la vie privée, voire à l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants si la personne expulsée ne peut retrouver un logement dans des conditions normales⁷.

En deuxième lieu, les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 instituent un devoir de protection sociale et de solidarité qui pèse sur la collectivité nationale et qui fonde, « *pour tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler [,] le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* »⁸. Ce droit à l'aide sociale ne doit pas être interprété comme se limitant à la garantie d'un revenu et inclut l'ensemble des moyens matériels permettant de vivre. Le Conseil constitutionnel en a d'ailleurs déduit un objectif à valeur constitutionnelle : offrir la « *possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* »⁹.

⁶ Cour EDH, 17 octobre 2013, n°27013/07, *Winterstein c. France*, pt.148. En ce sens, v. Défenseur des droits, avis n°23-01, 23 janvier 2023.

⁷ Défenseur des droits, avis n°22-07, 25 novembre 2022 ; n°23-01, 23 janvier 2023.

⁸ Défenseur des droits, décision n°2019-199, 23 juillet 2019 ; avis n°23-05, 6 juillet 2023.

⁹ Cons. Const., 19 janvier 1995, n° 94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, cons. 7. En ce sens, v. Défenseur des droits, avis n°18-10, 28 juin 2018.

Pour y parvenir, le législateur, qui dispose d'une large marge de manœuvre en la matière, a institué par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007, un droit opposable à un logement décent et indépendant au bénéfice de toute personne, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par voie réglementaire, qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit au logement opposable (DALO) fait ainsi peser sur l'État une obligation de proposer un logement social dont l'un des objectifs est de « *participer à la mise en œuvre du droit au logement des demandeurs aux ressources modestes et des personnes défavorisées* » selon la formule retenue par l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Vecteurs essentiels de la réalisation du droit à obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence, le DALO et le parc social jouent donc un rôle central dans la politique du logement. Toute évolution de celle-ci doit nécessairement en tenir compte.

En troisième lieu, toute politique du logement, y compris en ce qu'elle vise à réaliser l'objectif à valeur constitutionnelle d'offrir la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, doit respecter les droits et libertés d'autrui et en particulier des propriétaires des terrains susceptibles d'être utilisés pour construire des logements. Si l'État peut imposer des restrictions et des charges sur la propriété privée, l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen comme l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Premier protocole de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CSDHLP) précisent que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi.

Or, le projet de loi tel qu'il a été renvoyé à la commission des affaires économiques du Sénat comporte des dispositions affaiblissant la protection de plusieurs droits et libertés garantis par des normes constitutionnelles ou conventionnelles sans justification ou garanties suffisantes. Outre la fragilisation de l'offre de logement social à destination des personnes en situation de précarité et également d'une grande partie des classes moyennes (I), plusieurs dispositions du projet de loi conduisent à mettre en concurrence ces ménages dans l'attribution de logements sociaux, mises en concurrence susceptibles à la fois d'affaiblir la protection du droit à obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence et d'introduire un risque de discrimination en raison de la particulière vulnérabilité économique (II). Enfin, les dispositions visant à réformer le droit de l'urbanisme introduisent des restrictions particulièrement lourdes des droits et libertés fondamentaux des tiers sans que ces limitations ne paraissent de nature à favoriser effectivement la construction de logements (III).

I. La fragilisation de l'offre de logement social à destination des personnes précaires et également d'une grande partie des classes moyennes (articles 1, 7 et 8)

L'article 1^{er} du projet de loi modifie les articles L. 302-8 et 302-8-1 du CCH. Ces dispositions font partie du dispositif, créé par l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et codifié aux articles L. 302-5 et suivant de ce même code. L'objet de ce dispositif est d'améliorer la mixité sociale en imposant « *à l'échelle communale une politique de quotas de logements sociaux parmi les logements existants* »¹⁰. Les communes concernées doivent avoir atteint, à une date définie par le législateur, un taux de logements locatifs sociaux par rapport au total des résidences principales, taux compris entre 20% et 25% selon le niveau de tension sur la demande de logement social. Les communes déficitaires se voient fixer un objectif triennal de rattrapage, le législateur ayant prévu qu'en 2025 l'ensemble des communes devraient avoir atteint le taux de 20% ou 25%. Ce dispositif a ainsi une double vocation : favoriser la construction de logement social et assurer la mixité sociale en garantissant une répartition équilibrée sur l'ensemble du territoire des logements à destination des ménages les plus modestes.

L'article L. 302-5 du CCH énonce dans son IV les logements locatifs sociaux retenus pour l'application du dispositif issu de l'article 55 de la loi SRU. La liste a régulièrement évolué et suscité des débats au sein du Parlement sur les catégories de logements introduits au fil des lois, notamment sur l'accession sociale à la propriété. Toutefois, un principe commun unit les logements concernés par le dispositif issu de l'article 55 de la loi SRU : ils sont à destination de ménages ayant des ressources modérées, l'étude d'impact du projet de loi relevant que 30% de la population est inéligible à ce type de logements¹¹. Ce choix traduit la vocation du parc social en France voulue par le législateur : il n'est pas uniquement à destination des publics les plus vulnérables, tels que ceux relevant du recours DALO mais il ne s'adresse pas non plus à l'ensemble des citoyens dans la mesure où son accès est plafonné en fonction des ressources des ménages.

A ce titre, dès les premiers débats sur la lutte contre la ségrégation sociale lors de l'élaboration de la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, le législateur a exclu que les logements intermédiaires locatifs soient pris en compte dans l'évaluation du taux de logements sociaux dans une commune. En effet, ces logements, dont le régime est fixé par les articles L. 302-16 et suivant du CCH, sont des logements à loyer réglementés inférieurs aux prix du marché et conçus pour permettre notamment aux actifs de se loger au plus près des bassins d'emplois¹². Ils poursuivent donc un objectif

¹⁰ *L'application de l'article 55 de la loi SRU*, Paris : Cour des comptes, 2021, p.15.

¹¹ Etude d'impact du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, p.19.

¹² *Ibid.*, p.104.

différent de celui du dispositif issu de l'article 55 de la loi SRU : loger les ménages aux ressources modestes et favoriser la mixité sociale. Si leur construction peut favoriser la mobilité dans le parc social en permettant la sortie des locataires dont les revenus dépassent largement les plafonds de ressources pour l'accès au logement social et ainsi libérer des logements à faible loyer, leur introduction dans la catégorie des logements visés par l'article 55 de la loi SRU transformerait l'objet même de cette loi, comme l'ont d'ailleurs relevé les rapporteurs de la commission des affaires économiques lors de l'évaluation de cette loi¹³.

L'article 1^{er} du projet de loi ne modifie pas cette liste des logements sociaux pris en compte dans le calcul du taux cible de 20% à 25% de logements locatifs sociaux par rapport au total des résidences principales devant être atteint par les communes. En revanche, il reconnaît à certaines communes déficitaires – celles dont le taux de logements sociaux est à moins de dix points du taux cible qu'elles doivent atteindre – la possibilité d'atteindre jusqu'à 25 % de leur objectif triennal de rattrapage en y incluant les logements locatifs intermédiaires. Autrement dit, au terme de la réforme proposée, les communes ne pourront pas intégrer les logements locatifs intermédiaires pour prouver le respect de l'obligation générale de disposer d'un stock suffisant de logement social. Néanmoins, les constructions de logement locatif intermédiaire permettront aux communes d'échapper aux sanctions associées au non-respect des objectifs de rattrapage.

Or, ce dispositif, dont l'activation est conditionnée à un accord dans le cadre d'un contrat de mixité sociale entre l'État, la commune, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont elle est membre et les autres parties prenantes, pourrait réduire significativement la production de logements sociaux. En effet, l'étude d'impact relève que même si le logement locatif intermédiaire est conçu comme ayant un « rôle complémentaire »¹⁴ par rapport au logement social – seules les communes ayant déjà un parc social suffisant pourront avoir recours à ce dispositif –, sa mise en œuvre pourrait conduire à réduire de 13,4% la part de logements sociaux devant être produits par les communes chaque année¹⁵.

Le Conseil d'État a retenu que cette disposition ne porte en elle-même atteinte à aucune obligation constitutionnelle ou conventionnelle¹⁶. La limitation de la production de logements sociaux pourrait néanmoins conduire à une fragilisation de la protection du droit à des moyens convenables d'existence. En effet, alors que la production de logements sociaux, et notamment de logements très sociaux, est déjà historiquement

¹³ Dominique ESTROSI SASSONE et Valérie LETARD, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur l'évaluation de la loi n°2000-1208 du 3 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, Paris : Sénat, 2021, p. 79.

¹⁴ *Ibid.*, p.23.

¹⁵ *Ibid.*, p.30.

¹⁶ CE, 2 mai 2024, avis sur un projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, pt. 8.

basse, une nouvelle réduction de cette production pourrait encore accentuer la saturation du parc social¹⁷. Or, dans un tel contexte, les demandeurs les plus pauvres sont systématiquement désavantagés et connaissent les taux d'attribution les plus faibles ainsi que l'a établi l'OFCE dans une étude commandée par le Défenseur des droits en 2023¹⁸. Dès lors, même si l'article 1^{er} du projet de loi prévoit que ce dispositif ne peut pas limiter les objectifs triennaux en matière de production de logements à destination des publics les plus modestes, notamment ceux financés en prêt locatif aidé d'intégration, le développement d'un parc locatif intermédiaire, au détriment du parc social, ne peut qu'aggraver les difficultés d'accès au logement de ceux qui n'ont pas les moyens d'accéder au parc privé. Une telle évolution limiterait alors la capacité de l'État à offrir à tous la possibilité de bénéficier d'un logement décent en accroissant mécaniquement la concurrence entre demandeurs au détriment des publics plus modestes et plus largement mettrait en difficulté 70% de la population française qui est éligible au logement social.

Ce risque apparaît aggravé par l'effet cumulé de l'article 7 du projet de loi qui augmente la part maximale de logements intermédiaires susceptibles d'être construits, acquis et gérés par des bailleurs sociaux (tels que fixés par les articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3 du CCH), laquelle passe de 10 % à 20 % de leur parc. Une telle évolution encourage les bailleurs à remplacer leur parc social par du logement locatif intermédiaire et peut aggraver les effets d'éviction qui s'y attachent, provoqués par l'article 1^{er} du projet de loi.

En outre, l'article 8 ouvre aux bailleurs la possibilité d'augmenter les loyers ou redevances lors de la remise en location d'un logement. Par cette mesure, le bailleur serait autorisé à fixer le loyer ou la redevance au-delà du plafond prévu par la convention initialement conclue en application de l'article L. 831-1 du CCH, dans la limite des montants maximaux autorisés dans le cadre d'une convention pour un logement acquis et conventionné à cette date. Ce choix, dont l'objet est de « *permettre de dégager des ressources complémentaires pour les bailleurs* »¹⁹ pourrait aussi fragiliser la capacité du logement social à répondre aux besoins des demandeurs les plus modestes. En effet, même si elle ne porte que sur les logements remis en location, l'augmentation des loyers envisagée pourrait contribuer à une élévation du niveau global des loyers du parc social.

Au regard des risques pesant sur la construction de logements sociaux et de ses effets sur la protection du droit à des moyens convenables d'existence, qu'elle tend à affaiblir, et alors que de telles réformes ne sont demandées par

¹⁷ Serge CONTAT et Cédric VAN STYVENDAEL, *Préconisations pour la refondation des politiques sociales de l'habitat*, Paris : CNR - Logement, 2023.

¹⁸ Défenseur des droits, *Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ? - OFCE*, 2023.

¹⁹ Etude d'impact du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, p.127

aucun des acteurs de la politique du logement, la Défenseure des droits recommande le retrait de l'article 1^{er} et de l'article 7 du projet en ce qu'ils modifient la part maximale de logements intermédiaires susceptibles d'être construits, acquis et gérés par des bailleurs sociaux tels que fixés par les articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3 du CCH.

Elle recommande également de préciser à l'article 302-5, IV, du CCH que seuls les logements participant de la mission dévolue aux logements locatifs sociaux puissent être pris en compte dans la mise en œuvre du dispositif issu de l'article 55 de la loi SRU.

Enfin, elle recommande le retrait de l'article 8 sur l'augmentation des loyers lors de la remise en location des logements.

II. La mise en concurrence des publics prioritaires dans l'accès au logement social

La saturation du parc social a pour effet de créer une concurrence entre différents publics : le logement étant aujourd'hui un bien rare, les autorités attributaires doivent sélectionner les demandeurs en fonction de critères de priorisation. Dans ce cadre, la concurrence entre les publics peut conduire à écarter des personnes dont la priorité a été reconnue notamment au titre du DALO de l'accès aux logements sociaux. A cet égard, des dispositions du projet de loi favorisent ce phénomène en transférant le contingent préfectoral aux communes et à Action Logement Services (A), en attribuant un droit de veto aux maires lors de la primo-attribution d'un logement social (B) et en étendant le bail mobilité au logement social (C).

A. Le transfert du contingent préfectoral aux communes et à Action Logement Services (articles 2 et 10)

Le contingent préfectoral est un droit de réservation de l'État qui vise à assurer le logement des demandeurs de logement social justifiant d'une priorité. Le projet de loi propose de transférer ce contingent.

Ainsi, afin de « *responsabiliser les maires dans la procédure d'attribution [des] logements nouvellement mis en service* », l'article 2 du projet de loi modifie l'article L. 441-2 du CCH. Il y introduit la possibilité pour l'Etat de déléguer à la commune les réservations de logements dont il bénéficie en application de l'article L. 441-1 du même code, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents civils et militaires, pour les premières attributions lors de la mise en location initiale des logements, soit 25 % des logements à attribuer.

Pour améliorer l'accès au logement social des travailleurs privés ou publics, l'article 10 du projet de loi introduit également la possibilité pour l'Etat de déléguer par convention à la société « *Action Logement Services* » tout ou partie des réservations

de logements dont il bénéficie en application du 41^{ème} alinéa de l'article L. 441-1 du CCH, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents civils et militaires de l'État.

Ces transferts du contingent préfectoral soulèvent des inquiétudes principalement liées aux atteintes susceptibles d'être portées au recours DALO et plus largement à la mise en concurrence des publics prioritaires fondée exclusivement sur leurs ressources, pouvant en découler.

En effet, en premier lieu, la possibilité donnée aux préfets de déléguer, par voie conventionnelle, tout ou partie de leurs droits de réservation de logements aux maires ou aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat avait été supprimée par la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (à l'exception des EPCI délégataires des aides à la pierre et les métropoles de Lyon, du Grand Paris et d'Aix-Marseille Provence).

Pour justifier cette suppression, l'étude d'impact de cette loi précisait que « *la délégation du contingent de l'État aux communes ne donne pas de résultats satisfaisants eu égard à sa vocation et ne permet pas à l'État de répondre à ses obligations en matière de droit opposable au logement (DALO)* »²⁰. En particulier, « *en supprimant la possibilité de déléguer le contingent de logements réservés de l'État aux communes et en prévoyant une disposition non codifiée mettant fin aux délégations actuellement consenties, l'article remédie à un déficit d'utilisation de ce contingent constaté en pratique. Il permettra que ce contingent soit pleinement mobilisé et ce, exclusivement pour loger les publics auxquels il est destiné. Il contribuera à restaurer la crédibilité de ce dispositif en confortant les efforts consentis depuis plusieurs années pour « récupérer » ce contingent et l'optimiser, efforts mis à mal sur les territoires concernés par la délégation aux communes.* »

Dans son avis portant sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, le Défenseur des droits soutenait cette suppression, figurant au nombre des recommandations formulées par l'institution en vue d'une meilleure transparence des attributions de logements sociaux et à l'implication de tous les acteurs du logement dans la mise en œuvre du droit au logement²¹.

Or, ni l'exposé des motifs, ni l'étude d'impact du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables transmis à la commission des affaires économiques du Sénat n'établissent que les effets délétères sur le DALO induits par la possibilité de délégation du contingent préfectoral à la commune et qui en avaient justifié la

²⁰ Etude d'impact relative au projet de loi « Égalité et citoyenneté » du 13 avril 2016, p 90-92

²¹ Défenseur des droits, avis n° 16-19, 26 juillet 2016. Voir également Défenseur des droits, décision n° 2015-291, 14 décembre 2015.

suppression ne seraient plus d'actualité dans un contexte où les obstacles à l'effectivité du DALO sont nombreux²².

En second lieu, la délégation du contingent préfectoral à Action logement Services peut être questionnée par rapport aux difficultés auxquelles est déjà confronté cet organisme pour respecter son obligation d'attribuer 25 % des logements réservés aux ménages reconnus DALO²³, le Haut comité pour le droit au logement établissant ce taux à 6 % en moyenne au niveau national pour 2022.

De plus, la réforme envisagée est susceptible d'induire des pratiques discriminatoires notamment en raison de la particulière vulnérabilité économique : elle peut conduire à prioriser les publics prioritaires ayant un emploi au détriment de ceux sans emploi en opérant un tri fondé sur la situation professionnelle et à écarter les demandeurs les plus vulnérables économiquement.

En effet, le relogement assuré au titre du contingent préfectoral vise à reloger l'ensemble des publics prioritaires au sens de l'article L. 441-1 du CCH, en premier lieu ceux justifiant d'une décision favorable au titre du DALO, indépendamment de leur situation professionnelle et financière. A l'inverse, la délégation du contingent préfectoral, envisagée par l'article 10 du projet de loi au profit d'Action Logement Services, vise à « *élargir les opportunités d'attribution au bénéfice des ménages salariés pouvant par ailleurs relever de la reconnaissance « DALO » ou entrant dans la liste des ménages prioritaires identifiés au L. 441-1* »²⁴. En effet, Action Logement Services pourrait loger en priorité, dans le cadre de délégation du contingent préfectoral, les demandeurs DALO salariés²⁵.

Or, dans plusieurs décisions portant sur des situations de refus d'attribution de logements sociaux motivés par un taux d'effort élevé, le Défenseur des droits a considéré que l'utilisation exclusive ou prépondérante de critères financiers est de nature à constituer une discrimination fondée sur la vulnérabilité économique au sens de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008²⁶. L'introduction d'une priorisation liée au statut de salarié pourrait conduire à écarter de l'accès au logement social les demandeurs non-salariés ou percevant des minimas sociaux et notamment les personnes en

²² *Ibid.* Défenseur des droits, décision n°2019-138, 1^{er} juillet 2019. V. également *Le droit au logement opposable : une priorité à restaurer*, Paris : Cour des comptes, 2022 ; *15 ans après la loi Dalo : un nécessaire rappel à la loi*, Paris : Haut comité pour le droit au logement, 2022.

²³ Haut comité pour le droit au logement, *Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par Action logement aux ménages mal-logés, salariés et demandeurs d'emploi*, 2024, p.8.

²⁴ Etude d'impact du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, p.153.

²⁵ Les demandeurs DALO dont la demande est prise en charge par Actions logements services sont « avant tout des salariés, en grande majorité en contrat à durée indéterminée (CDI) avec des profils qui sont proches des demandeurs classiques [d'Action Logement service] » (*Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par Action logement aux ménages mal-logés, salariés et demandeurs d'emploi* ; Paris : Haut comité pour le droit au logement, 2024, p.28).

²⁶ Défenseur des droits, décision n° 2019-052, 21 février 2019 et n° 2019-268 du 24 octobre 2019

situation de handicap. De telles décisions pourraient constituer des discriminations indirectes.

Alors que, selon les constats du Haut Comité pour le droit au Logement²⁷, l'identification du contingent préfectoral reste incomplète plus de dix ans après le travail engagé pour sa reconquête, la Défenseure des droits considère que toute délégation de ce contingent accroît le risque de ne pas respecter l'obligation de relogement des prioritaires au titre du DALO, à ce jour loin d'être respectée.

Elle recommande en conséquence de supprimer les dispositions qui la réintroduisent à l'article 2 du projet de loi, modifiant l'article L.441-2 du CCH, et l'introduisent à l'article 10 modifiant l'article L.313-26-2 du CCH.

B. L'attribution du droit de veto aux maires lors de la primo-attribution d'un logement social (article 2)

Ce projet de loi, qui marque, à plusieurs égards, le désengagement de l'Etat dans la politique du logement, s'inscrit dans la continuité des chantiers annoncés ces derniers mois par le gouvernement en vue de la décentralisation de celle-ci. Des mesures sont ainsi prises pour renforcer le pouvoir des maires à la fois au stade de la production de logements et de l'attribution de logements sociaux. La suppression par ce projet de loi des accords collectifs, dans lesquels l'Etat jouait un rôle important, et la possibilité de transférer son contingent de logements à la commune ou à Action logement en sont notamment des illustrations.

Surtout, l'article 2 du projet de loi prévoit de donner un rôle prépondérant aux maires, dans les communes non carencées, en matière d'attribution de logements sociaux nouvellement créés. Les maires pourraient ainsi proposer à la Commission d'attribution de logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) l'ordre de classement des candidats présentés pour l'attribution de chaque logement par les réservataires ou l'organisme de logement social. De plus les maires auront la possibilité de s'opposer au choix de l'un des candidats. Ce « droit de veto » devra être motivé et ne pourra s'exercer qu'une seule fois à l'occasion de l'attribution initiale d'un même logement.

L'étude d'impact précise que les maires seront tenus aux mêmes exigences légales que les CALEOL, notamment l'obligation de fonder leurs décisions sur des critères objectifs et en ayant connaissance de la cotation des demandes de logement social pour les EPCI concernés, en respectant les priorités en matière d'attribution définies

²⁷ *L'accès au logement des ménages mal-logés. Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par l'Etat aux ménages mal-logés*, Paris : Haut Comité pour le Droit au Logement, 2023.

par les articles L. 441-1 et L. 441-2-3-1 CCH et en tenant compte des conventions intercommunales d'attribution prévues à l'article L. 441-1-6. De même, en cas de délégation par le préfet de son contingent, le maire sera tenu de proposer sur ce contingent des ménages reconnus DALO ou prioritaires en respectant les principes de non-discrimination et de priorisation²⁸.

Au regard de ces éléments, le Conseil d'État a estimé que le pouvoir d'appréciation conféré aux maires s'exercera dans le cadre imparti à la prise de décision de la CALEOL et considéré « *que le pouvoir du maire s'exerce dans un cadre suffisamment défini, sans qu'il soit nécessaire de préciser les motifs pour lesquels celui-ci pourra s'opposer à une candidature, et que les dispositions proposées ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel* »²⁹.

La Défenseure des droits souligne néanmoins sa préoccupation au sujet de l'accroissement du pouvoir d'appréciation conféré aux maires qui pourrait aboutir à un affaiblissement de la collégialité des décisions prises dans l'attribution des logements sociaux nouvellement créés. En effet, le principe de la collégialité constitue un élément procédural important pour les demandeurs afin de prendre en compte la complexité des situations individuelles et de veiller à éviter des « *ruptures caractérisées d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent* »³⁰.

Ainsi, la Défenseure des droits met en garde sur le risque que le droit de veto prévu dans le projet de loi aboutisse à une « préférence communale » fondée sur des critères discriminatoires.

C. L'extension du bail mobilité au logement social (article 13)

L'article 13 du projet de loi propose d'ouvrir le bail mobilité, dispositif existant dans le parc de logement privé, au logement social en vue d'y loger des étudiants et des actifs en recherche d'une location de courte durée.

Dans son étude d'impact, le gouvernement indique que l'effet de la création du bail mobilité dans le parc locatif privé « *a été contrecarré par l'essor des meublés saisonniers avec le très fort développement des plateformes de mise en relation entre particuliers pour la location de meublés de tourisme* ». Le gouvernement précise en effet que les propriétaires privés privilégient en général des locations touristiques au bail mobilité en raison d'une plus forte rentabilité. C'est face à ce constat d'échec que le gouvernement envisage le report de ce dispositif sur le parc social alors qu'à ce jour aucun bilan d'application de ce dispositif dans le privé n'a été dressé.

²⁸ Etude d'impact du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, p. 41 et 45.

²⁹ CE, 2 mai 2024, avis sur un projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, pt. 13.

³⁰ Cons. Const., 12 août 2004, n° 2004-503 DC, cons. 23.

Or, dans le contexte actuel de forte saturation du parc social, la captation de logements dans le cadre de ce dispositif apparaît préjudiciable en privant les publics prioritaires, ne pouvant disposer des ressources pour se loger par eux-mêmes, de la possibilité d'accéder aux logements ainsi bloqués.

Dans son avis relatif au projet de loi ELAN³¹, le Défenseur des droits se déclare défavorable à la mise en œuvre de ce dispositif dans le parc privé et préconisait de lui donner un caractère expérimental afin d'en mesurer la pertinence et les effets. Cette position est transposable à la mise en œuvre de ce dispositif dans le parc social, alors que le gouvernement ne justifie d'aucune évaluation de l'échec de cette mesure dans le parc privé. Par conséquent, la Défenseure des droits recommande le retrait de l'article 13 du projet de loi.

III. Des restrictions injustifiées des droits et libertés d'autrui (articles 3, 4 et 5)

Le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables comporte plusieurs dispositions modifiant le code de l'urbanisme et devant accélérer la construction de logements. Selon les auteurs du projet de loi, cette accélération doit provoquer un choc de l'offre pour répondre à la crise résultant de la raréfaction de l'habitat.

En particulier, l'article 3 du projet de loi crée notamment une nouvelle hypothèse d'exercice du droit de préemption urbain ayant « *pour objet la régulation des marchés du foncier et de l'immobilier bâti* ». Le titulaire du droit de préemption ou son délégataire pourrait délimiter des secteurs où les prix immobiliers sont jugés excessifs et compromettent la réalisation des objectifs en matière d'accès au logement ou de mixité sociale.

L'article 4 vise à accélérer et modifier les procédures gracieuses et contentieuses dirigées contre les décisions d'urbanisme. Il crée les articles L. 600-3-1 et L. 600-14 du code de l'urbanisme qui introduisent une présomption d'urgence acquise dans le cadre d'un référé-suspension dirigé contre un refus d'autorisation d'urbanisme, réduisent à un mois le délai pour former un recours gracieux ou hiérarchique à l'encontre d'une décision accordant une autorisation d'urbanisme et un mois le délai de l'administration pour y répondre. En outre, ces dispositions suppriment le caractère suspensif du recours gracieux ou hiérarchique pour les délais de recours contentieux.

Enfin, l'article 5 accorde deux nouveaux outils aux collectivités dans un objectif de densification des zones pavillonnaires et des zones d'activité économique. D'une part, il crée des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ouvrant sur une « *opération de transformation urbaine* » (OTU) qui en assure la réalisation. Ces

³¹ Défenseur des droits, avis n°18-18, 28 juin 2018.

dispositifs, particulièrement contraignants pour les droits des propriétaires concernés, ont donné lieu à plusieurs saisines du Défenseur des droits. Il a ainsi été saisi par la propriétaire d'un terrain inclus dans un ensemble de parcelles sur lesquelles le maire avait inscrit une OAP en vue d'y faire construire un immeuble d'habitation collectif. Au terme de cette OAP, le terrain de la réclamante était appelé à accueillir le parvis d'accès à l'immeuble en cause, ce qui lui avait fait perdre toute valeur. Or, contrairement au dispositif de l'emplacement réservé, celui de l'OAP ne permet pas de bénéficier du droit de délaissement, de sorte que les propriétaires concernés ne peuvent exiger de la commune qu'elle acquière leur terrain. De même, une OAP étant censée être une disposition dépourvue d'effet contraignant, le Conseil d'État a considéré qu'on ne pouvait en demander l'annulation³². Autrement dit, les propriétaires ne peuvent ni vendre leurs biens à un tiers ou à la commune, ni contester la décision les privant de cette faculté.

D'autre part, afin de s'assurer de la possibilité de mener ce type d'opération dans les zones pavillonnaires, l'article 5 du projet de loi assouplit les règles de modification des documents d'un lotissement. Désormais, il sera possible pour un colotis d'entreprendre des travaux conformes à la règle d'urbanisme en vigueur, mais contraires aux règles de droit privé contenues dans le cahier des charges du lotissement. Cette disposition vise à revenir sur des jurisprudences judiciaires et administratives soustrayant les clauses de nature contractuelle aux pouvoirs des collectivités.

Par ailleurs, l'introduction de ces nouvelles OAP ou des OTU dans le PLU pourra être effectuée selon la procédure la moins contraignante prévue par le code de l'urbanisme, alors même que ces actes auraient pour effet de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction dans la zone.

Ces dispositifs impliquent des restrictions des droits et libertés, qu'ils s'agissent des propriétaires des terrains sur lesquels les constructions de logement sont projetées ou de tiers souhaitant contester des décisions d'urbanisme. Si des restrictions peuvent être justifiées par l'objectif de lutte contre la raréfaction de l'habitat et donc par la volonté de construire des logements supplémentaires, elles doivent poursuivre un objectif d'intérêt général et être proportionnées à cette finalité.

Or, en l'état, ces dispositions ne parviennent pas à assurer cet équilibre et en particulier ne veillent pas suffisamment à ce que les restrictions des droits et libertés d'autrui servent effectivement à atteindre l'objectif d'offrir la possibilité pour chacun d'accéder à un logement décent.

Ainsi, l'article 5 du projet de loi offre aux collectivités des moyens d'action particulièrement restrictifs pour les droits des propriétaires fonciers alors qu'il n'apparaît pas garanti qu'ils seront utilisés afin de créer des logements. A cet égard,

³² CE, 8 novembre 2023, n° 402511, T. p. 976

l'expression d' « *opération de transformation urbaine* » qui doit guider l'édiction des OAP révèle que l'objectif de ce dispositif est plus large que la seule création de logements. Elle vise, comme cela résulte de l'étude d'impact du projet de loi, à « *favoriser l'évolution, la requalification du bâti existant, l'optimisation de l'espace ou la mixité fonctionnelle* »³³ ou encore à permettre « *d'optimiser l'usage du foncier pour optimiser la densité de ces zones avec de nouvelles implantations industrielles ou commerciales, favoriser la mixité fonctionnelle et notamment construire des logements en renouvellement urbain, réaliser des équipements publics nécessaires, installer des unités de production d'énergie renouvelable ou encore renaturer certaines parcelles* »³⁴. Autrement dit, il n'apparaît pas garanti que la restriction du droit de propriété résultant de la mise en œuvre d'une OAP ou d'une modification des documents de lotissement serve effectivement à construire des logements.

De même, la nouvelle possibilité de recours au droit de préemption introduite par l'article 3, au contraire de ce qui existe jusqu'à présent, permet à une personne publique d'acquérir un bien sans avoir défini préalablement un projet dont la réalisation nécessite de disposer du bien en cause. Outre le fait qu'en l'absence de projet déterminé justifiant le recours à la préemption le contrôle juridictionnel de la proportionnalité de l'atteinte au droit de propriété sera *de facto* limité, l'utilité même de ce nouveau dispositif pour créer de nouveaux logements n'est pas avérée³⁵. La réduction du droit de propriété introduite par ce dispositif ne paraît pas ainsi justifiée.

Enfin, ainsi que l'a relevé le Conseil d'État, l'accélération des recours gracieux ou hiérarchique issue de l'article 4 du projet de loi ajoute « *au caractère excessivement instable et dérogatoire des normes applicables à l'ensemble du contentieux du droit de l'urbanisme, au détriment de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité des normes* »³⁶. Or, une telle complexification de l'environnement contentieux, même si elle ne limite pas directement le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 13 de la CSDH, ne devrait être possible qu'en étant strictement justifiée. En l'état, cette accélération des recours gracieux ou hiérarchique ne paraît pas pouvoir contribuer « *au développement de l'offre de logement à prix abordable* »³⁷ et ne poursuit donc aucun objectif d'intérêt général.

³³ Etude d'impact du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, p.126.

³⁴ *Ibid.*, p.119.

³⁵ CE, 2 mai 2024, avis sur un projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, pt. 18.

³⁶ *Ibid.*, pts. 20 et suiv.

³⁷ *Ibid.*

Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits recommande :

- **D'amender les articles 3 et 5 du projet de loi afin que les restrictions du droit de propriété qu'ils introduisent ne puissent être utilisées qu'en vue de la construction de logements ;**
- **De préciser l'article 5 afin qu'une voie de recours soit ouverte à l'encontre des OAP concernant des secteurs exclusivement ou quasi exclusivement composés d'habitat individuel, voire de l'ensemble des OAP ;**
- **De retirer la réforme des recours gracieux et hiérarchique introduite par l'article 4.**