

Paris, le 28 janvier 2025

Avis du Défenseur des droits n°25-01

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 la proposition de loi n° 687 visant à prioriser les travailleurs dans l'attribution de logements sociaux, déposée le 3 décembre 2024,

Émet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

La proposition de loi n°687 visant à prioriser les travailleurs dans l'attribution de logements sociaux, a été présentée à l'Assemblée nationale le 3 décembre 2024. Elle a été renvoyée à la commission des affaires économiques.

Peuvent prétendre à un logement social, les personnes physiques séjournant régulièrement sur le territoire national dans des conditions de permanence définies par un arrêté du 20 avril 2022¹ et dont les ressources n'excèdent pas des plafonds fixés pour l'ensemble des personnes vivant au foyer par un arrêté ministériel, révisés chaque année au 1^{er} janvier.

Au sein des personnes pouvant bénéficier d'un logement social, l'article L 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) énumère une liste de personnes justifiant de difficultés particulières pour accéder à un logement et auxquelles il accorde une priorité dans l'accès au logement social.

L'article unique de la proposition de loi n°687 vise à insérer au sein de cette liste, après le troisième alinéa de l'article L. 441-1 du (CCH), un alinéa ainsi rédigé : « *aa) Personnes en activité professionnelle* ».

Le 4 juin 2024, le Défenseur des droits a formulé un avis sur le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables², aujourd'hui caduc, rappelant que la crise du logement, loin d'être nouvelle, présentait néanmoins une intensité inédite dans le parc social.

Chaque année, de manière récurrente, le Défenseur des droits est ainsi saisi de nombreuses réclamations concernant des demandes de logement social demeurant sans réponse, témoignant des difficultés à assurer l'accès effectif à ce type de logements, y compris lorsque les personnes bénéficient d'une priorité en application des dispositions de l'article L. 441-1 du CCH précité.

Outre le fait que le droit actuellement en vigueur permet déjà la prise en compte de la situation des travailleurs en situation de précarité (I), cette réforme alimente une mise en concurrence entre les publics prioritaires susceptible d'engendrer des pratiques discriminatoires à l'égard des ménages non-salariés ou percevant des minimas sociaux (II).

I) Le droit positif permet déjà la prise en compte de la situation des travailleurs en situation de précarité

Contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs de la proposition de loi, il est inexact d'affirmer que le droit en vigueur ne garantit pas une protection suffisante aux travailleurs les plus précaires.

¹ Arrêté du 20 avril 2022 fixant la liste des titres de séjour prévue aux articles R. 300-1 et R. 300-2 du code de la construction et de l'habitation

² Avis n° 24-06 du Défenseur des droits sur le projet de loi relatif au développement de l'offre de logement abordables

D'une part, ce public est inclus dans les catégories déjà identifiées par le législateur comme étant un public précaire dont la situation de mal logement requiert une priorisation dans l'accès à un logement social, conformément aux dispositions de l'article L. 441-1 du CCH.

D'autre part, outre les critères de priorisation déjà existants que peuvent invoquer ces travailleurs en situation de précarité, il importe de rappeler qu'au lendemain de la crise sanitaire, la loi dite « 3DS »³, a complété l'article L. 441-1 du CCH pour y insérer une disposition visant expressément à faciliter l'accès au logement des travailleurs dits « essentiels » dont le lieu de résidence est parfois très éloigné de leur lieu de travail.

Le 35^{ème} alinéa de l'article L. 441-1 du CCH dispose désormais que :

« Sur les territoires mentionnés au vingt-quatrième alinéa, la convention intercommunale d'attribution ou, pour la Ville de Paris, la convention d'attribution mentionnée à l'article L. 441-1-6 fixe un objectif d'attributions aux demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation. Les modalités de mise en œuvre du présent alinéa sont précisées par la conférence intercommunale du logement en fonction des besoins du territoire ».

Le constat de la prise en compte par le droit en vigueur des difficultés d'accès au logement des travailleurs est partagé par plusieurs acteurs institutionnels.

En premier lieu, dans un rapport⁴ publié en mai 2024, le Haut comité pour le droit au logement, qui souhaitait mettre l'accent sur la situation de ces « *travailleurs essentiels* »⁵, rappelait que ces derniers constituent une part importante des ménages reconnus prioritaires dans l'accès à un logement social au titre du droit au logement opposable (DALO) et des publics prioritaires cités par l'article L. 441-1 du CCH précité.

En second lieu, dans son panorama du logement social⁶, l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) révélait que 56% des attributions de logements sociaux entre 2016 et 2019 correspondaient à des ménages « *actifs occupés* », précisant que cette catégorie complétée par les étudiants et les apprentis étaient en réalité sur représentée parmi les attributaires de logements sociaux.

Ainsi, s'il existe aujourd'hui une difficulté générale d'accès au logement social en raison principalement de sa saturation et d'une production de logements inadaptée

³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

⁴ *Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par Action logement aux ménages mal-logés, salariés et demandeurs d'emploi*, Haut comité pour le droit au logement, mai 2024.

⁵ Le Haut comité pour le droit au logement, désigne par le terme de « travailleurs essentiels », les acteurs de soins et de l'hygiène et tous ceux qui veillent et concourent à mettre en œuvre ce qui est nécessaire aux besoins de la population, mis en lumière lors de la crise sanitaire.

⁶ *Panorama du logement social*, Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), septembre 2024

aux besoins, il apparaît que la priorisation des « *personnes en activité professionnelle* » ne permet aucunement de garantir une hausse des attributions en faveur des travailleurs en situation de précarité étant donné que le droit en vigueur leur permet déjà de faire valoir leur situation au travers des critères de priorisation existants.

II) La priorisation des « personnes en activité professionnelle » dans l'attribution d'un logement social alimente une concurrence des publics prioritaires susceptible d'engendrer des pratiques discriminatoires

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 divers critères de priorisation.

Dans son avis n° 24-06 précité, le Défenseur des droits soulignait les conséquences que cette mise en concurrence des publics prioritaires dans l'accès au logement social pouvait avoir sur les ménages aux ressources les plus modestes non-salariés ou percevant des minimas sociaux, exposés ainsi à un risque de discrimination indirecte à raison de leur particulière vulnérabilité économique. Dans un contexte où la production de logements sociaux, et notamment de logements très sociaux, est déjà historiquement basse⁷, les demandeurs les plus pauvres sont systématiquement désavantagés et connaissent les taux d'attribution les plus faibles⁸.

Or, l'introduction de la nouvelle catégorie contenue dans la proposition de loi aurait pour conséquence d'aggraver cette situation. Cette nouvelle catégorie peut en effet permettre de prioriser les ménages ayant un emploi au détriment de ceux sans emploi, en opérant un tri fondé sur la seule situation professionnelle et en écartant ainsi les demandeurs les plus vulnérables économiquement. Au surplus, cette disposition vise à rendre prioritaire tous les actifs pouvant bénéficier d'un logement social, catégorie n'incluant pas seulement des travailleurs précaires ou des actifs aux revenus modestes. Dès lors, les travailleurs en situation de précarité ne seront pas favorisés par cette réforme contrairement à l'objectif affiché dans l'exposé des motifs.

Par conséquent, la Défenseure des droits considère que cette proposition de loi ne permet pas de répondre à la préoccupation visant à permettre un accès abordable au logement pour tous les travailleurs, en particulier les plus précaires, mais pourrait au contraire accentuer les difficultés d'accès des personnes les plus vulnérables économiquement au logement social.

⁷ Serge CONTAT et Cédric VAN STYVENDAEL, *Préconisations pour la refondation des politiques sociales de l'habitat*, Paris : CNR - Logement, 2023.

⁸ Défenseur des droits, *Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ?* OFCE, 2023