

Paris, le 20 juin 2013

Décision du Défenseur des droits MLD/2013-206

Résumé

Dans le cadre du projet de réforme du système d'attribution de logements sociaux décidé par la Ville de Paris en septembre 2012, la Direction du Logement et de l'Habitat a sollicité l'avis du Défenseur des droits en mars 2013 sur le dispositif de cotation de la demande élaboré en vue de nouvelles modalités d'attribution sur le contingent municipal. La hiérarchisation de la demande obtenue par un système de pondération des critères retenus en référence au cadre légal permet d'opérer des choix objectifs, favorisant l'égalité de traitement des demandeurs, et transparents.

Le dispositif élaboré par la Ville de Paris repose sur trois grilles de cotation : l'une traite les demandes de logement des agents de la Ville, une autre traite les nouvelles demandes et une troisième concerne les demandes de mutations des locataires d'un logement social. Les critères retenus et leur pondération dans ces trois grilles doivent être définis conformément au cadre juridique de l'attribution, dans le respect de l'égalité, en veillant notamment à ce qu'ils ne conduisent pas à produire des discriminations.

Guidé par ces principes, le Défenseur des droits a formulé un ensemble d'observations. Elles visent tout d'abord à assurer la cohérence de l'organisation générale du projet avec les orientations dégagées par la concertation sur les attributions de logements sociaux en vue de la future loi sur le logement et l'urbanisme. Elles invitent également à traiter avec une vigilance particulière plusieurs points sensibles : le lien avec la commune, le traitement des refus d'une proposition de logement par le demandeur, l'appréciation de l'effort consenti pour le loyer ou encore l'appréciation des situations de sous-occupation pour encourager plus efficacement la mobilité. Y sont enfin énoncés les principes devant guider l'élaboration du système de qualification de l'offre de logements qui sera lié au système de cotation de la demande, conformément aux propositions de réforme du dispositif parisien d'attribution.

Paris, le 20 juin 2013

Décision du Défenseur des droits MLD-2013-206

Le Défenseur des droits,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 et notamment des articles 71-1 et 61-1 ;

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

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

Vu la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution ;

Après consultation du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité ;

Le Défenseur des droits a été invité le 20 mars 2013 par la Direction du Logement et de l'Habitat de la Ville de Paris à faire part d'éventuelles observations sur le projet de cotation de la demande de logements sociaux élaboré en vue de nouvelles modalités d'attribution.

La présente décision développe les huit observations jointes à l'avis formulé sur ce projet adressé le 24 juin 2013 à la Direction du Logement et de l'Habitat de la Ville de Paris.

Dominique Baudis

Observations du Défenseur des droits sur le système de cotation de la demande de logements sociaux élaboré par la Direction du Logement et de l'Habitat de la Ville de Paris

I. CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS ET CADRE D'ANALYSE

Inspiré d'expériences à l'étranger, le classement de la demande en vue de l'attribution d'un logement social tend à se développer en France, notamment dans les territoires en marché tendu.

Tel est le cas de la Ville de Paris qui a engagé dès 2010 une réflexion pour rendre son système d'attribution plus transparent, et a expérimenté de nouvelles modalités d'attribution pour favoriser l'accès au logement de ses agents. Une grille de cotation élaborée à cette fin et validée par la CNIL, est ainsi en service depuis août 2012 pour les agents de la Ville. La décision de réformer le système d'attribution parisien annoncée en septembre 2012¹ conforte l'expérimentation engagée pour le logement des agents de la Ville, dont l'évaluation a permis d'étendre, en l'ajustant, le système de cotation à l'ensemble de la demande en distinguant les nouvelles demandes des demandes de mutations internes.

Parallèlement à l'élaboration d'une méthode de classement de la demande, une réflexion est en cours pour qualifier l'occupation sociale des immeubles, en vue de préserver les équilibres de peuplement lors de l'attribution des logements.

Ce projet s'inscrit par ailleurs dans un contexte de réforme nationale de l'attribution de logements sociaux, la cotation de la demande étant l'un des principaux axes de la concertation sur les attributions de logements sociaux préalable à la loi en projet sur le logement et l'urbanisme, et dont les conditions d'une généralisation seront analysées dans le cadre d'un dispositif d'expérimentation-évaluation².

C'est dans ce contexte et en prévision d'une mise en service des trois grilles à l'automne 2013 que la Direction du Logement et de l'Habitat (DLH) a sollicité, par courrier du 20 mars 2013, l'avis du Défenseur afin de s'assurer de leur conformité notamment au principe d'égalité de traitement.

Il convient de préciser que le présent avis est formulé sur la seule base des éléments transmis. La légalité du dispositif final ne peut être appréciée qu'au regard des grilles qui seront effectivement mises en œuvre.

Les observations qui suivent portent sur deux volets principaux :

- sur l'organisation générale du dispositif ;
- sur plusieurs points sensibles appelant une vigilance particulière.

Deux axes principaux ont guidé l'analyse du système proposé :

- la conformité au cadre juridique applicable, en s'assurant notamment que :
 - les critères retenus sont conformes d'une part aux dispositions relatives à l'attribution de logements sociaux, d'autre part au droit de la non-discrimination ;
 - la pondération appliquée aux critères ne conduise pas à produire des discriminations.
- la cohérence du dispositif avec les évolutions attendues dans le cadre de la réforme des attributions de logements sociaux et de leur mise en œuvre territoriale³, notamment en référence aux principes d'organisation d'un système de hiérarchisation de la demande d'un logement social dégagés lors de la concertation, à savoir :
 - garantir le traitement des demandes prioritaires au regard de critères prenant en compte la situation socio-économique du demandeur, ses conditions de logement ou encore une protection établie au titre des droits fondamentaux ;
 - assurer l'équilibre entre les deux objectifs inscrits à l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation (CCH) visant, d'une part, à garantir le traitement des demandes prioritaires

¹ Après adoption du rapport de la Mission d'Information et d'Evaluation pour une réforme du système d'attribution parisien, préconisant en premier lieu la mise en place d'un système de cotation de la demande.

² La ministre en a annoncé la mise en place lors de la journée du 22 mai consacrée à la restitution des travaux de la concertation qui s'est tenue de janvier à fin mars 2013.

³ En Ile-de-France, l'échelle de gouvernance pouvant être la métropole et le département ou la région.

- au regard des critères sociaux ci-dessus cités et d'autre part, à répondre à la diversité des demandes ;
- définir des moyens appropriés à cette fin notamment en s'assurant que toutes les demandes puissent être effectivement prises en compte ;
 - articuler les critères sociaux avec des critères répondant à un objectif spécifique, qu'il s'agisse de faciliter le logement de certains salariés ou les mutations internes ;
 - permettre un classement suffisamment fin pour éviter qu'un trop grand nombre de candidats aient le même rang ;
 - définir une méthode transparente de qualification de l'offre selon des indicateurs objectifs et partagés (ce point concerne notamment les réflexions en cours pour élaborer une méthode de cotation des immeubles).

II. OBSERVATIONS SUR L'ORGANISATION DU DISPOSITIF

A. La coexistence de grilles distinctes

L'expérimentation pour le logement des agents de la Ville de Paris constitue le point de départ d'un système de cotation progressivement étendu à l'ensemble des demandeurs, en distinguant les nouveaux demandeurs des demandes de mutation.

Les trois grilles déclinent un socle de critères communs, constitués pour l'essentiel de critères sociaux inscrits au CCH et figurant dans le formulaire unique de demande, auxquels s'ajoutent des critères spécifiques en lien avec des objectifs propres à chacune :

- faciliter l'accès au logement des « agents de la Ville » ;
- traiter et hiérarchiser les nouvelles demandes ;
- traiter et hiérarchiser les demandes de mutations internes.

Les effectifs de demandeurs recensés fin 2012 varient par ailleurs sensiblement selon la catégorie de demandeurs concernés. Parmi les 138 000 demandeurs recensés :

- 8000 étaient agents de la Ville, soit environ 4% de l'ensemble, dont 800 se sont vu attribuer un logement (sur 4500 attributions au titre des logements réservés à la Ville) ;
- 30 000 étaient déjà logés dans un logement social, soit 22% de l'ensemble ;
- 100 000 étaient de nouveaux demandeurs, dont 33 000 domiciliés hors Paris (soit près d'un quart de l'ensemble des demandeurs).

Dans le contexte parisien, le traitement de la mobilité présente une acuité particulière face aux conséquences attachées à la baisse continue de la mobilité depuis dix ans⁴ : blocage des parcours résidentiels, nombreux refus de propositions de logement par les demandeurs liés à l'absence de perspectives d'évolution résidentielle, recours DALO alimentés par des demandes de mutation non satisfaites dans le « délai normal ».

Ces demandes qui requièrent des modalités adaptées et la mobilisation de l'ensemble des réservataires et des bailleurs à l'échelle d'un territoire, justifient l'adoption d'une grille spécifique, principe d'ailleurs validé lors de la concertation sur l'attribution de logements sociaux, selon des modalités à définir par l'instance de gouvernance locale chargée de définir la politique d'attribution à l'échelle du territoire concerné.

Sur la base de ces éléments,

Le Défenseur considère que la distinction entre une grille pour les nouveaux demandeurs d'une part et une pour les demandes de mutation d'autre part, est justifiée. Toutefois, elle devrait concerner l'ensemble des bailleurs et des réservataires agissant sur le territoire parisien pour une meilleure efficacité du dispositif d'attribution.

Dans cette perspective, le système mis en place par la DLH pourrait préfigurer un dispositif qui serait expérimenté et évalué pour l'ensemble des bailleurs et des réservataires, notamment en vue des évolutions à venir dans le cadre de la future réforme.

⁴ L'écart croissant depuis dix ans entre les loyers dans le secteur social et les prix dans le secteur privé, a conduit à une baisse continue de la mobilité, avec un taux de mobilité de 4,5% dans le logement social à Paris fin 2012 et 2,5% sur les logements les plus recherchés.

B. Les critères et leur pondération : quel équilibre entre les situations prioritaires et la prise en compte de la diversité de la demande ?

Dans le système de logement social « généraliste » en France, où l'accès au logement n'est pas réservé aux seuls ménages défavorisés⁵, comment garantir le droit au logement de ces derniers tout en répondant à la diversité de la demande ? Il s'agit en particulier d'analyser comment les critères et la pondération qui leur est affectée permettent de répondre à ces deux objectifs⁶.

Le système de cotation élaboré par la DLH est caractérisé par :

- un socle de critères communs aux trois grilles permettant d'identifier les demandeurs prioritaires au regard de leur situation économique et sociale et de l'intensité et l'urgence des besoins de logement du demandeur. Sont notamment pris en compte la situation personnelle et/ou familiale du demandeur, les situations de handicap, l'état de santé, les conditions de logement (sur-occupation, statut et fin d'occupation du logement), l'effort financier consenti pour se loger, les besoins particuliers au regard de l'emploi, les projets de décohabitation,... Au croisement de critères sociaux inscrits au CCH⁷, des besoins des personnes handicapées ou des situations requérant une protection particulière telles que les personnes victimes de violences au sein du couple, ces critères visent à garantir le traitement des situations reconnues prioritaires par la loi et ainsi à garantir le droit au logement. Ils correspondent d'ailleurs au « socle de priorités nationales obligatoires » proposé dans le cadre de la concertation⁸.
- l'ancienneté de la demande, fortement cotée dans les grilles des nouvelles demandes et des demandes de mutations, visant à permettre l'accès à un logement social dans un délai raisonnable aux demandeurs non prioritaires au regard de leur situation socio-économique ou de leurs conditions de logement ;
- la prise en compte des objectifs propres à chacune des grilles sur la base d'une répartition et d'une pondération, différentes pour chaque grille, entre critères sociaux, ancienneté de la demande et critères spécifiques.

Les coefficients affectés aux différents types de critères paraissent assurer l'équilibre entre les différents objectifs de la politique d'attribution de logements sociaux et garantir l'égalité de traitement. Toutefois, seule une évaluation *a posteriori* permet de mesurer l'ensemble des effets et l'adéquation du système aux objectifs de la politique d'attribution⁹.

Par ailleurs, cette organisation pourrait être amenée à évoluer dans le cadre de la réforme au vu des résultats des expérimentations qui seront conduites sur les systèmes de cotation de la demande en vue de définir un cadre de référence. En particulier, la répartition entre critères relevant des priorités nationales et critères définis localement, et leur pondération, pourraient être précisées.

Compte tenu de ces éléments,

Le Défenseur des droits invite à procéder à des évaluations régulières (au moins une fois par an dans un premier temps) afin d'ajuster tant les critères que leur pondération aux objectifs recherchés, à la lumière des résultats.

III. LES POINTS DE VIGILANCE

Tout dispositif de cotation de la demande doit être conforme au droit, notamment aux dispositions relatives à l'attribution. Le Conseil d'Etat a ainsi rappelé dans une décision relative à la délibération d'un conseil municipal ayant établi une grille de cotation pour l'attribution de logements sociaux (CE, 5 octobre 1998, n°172597), que « *si les communes peuvent définir les orientations ou les règles sur la base desquelles elles entendent proposer des candidats pour les logements qui leur sont réservés, elles doivent respecter strictement les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'attribution, en particulier du code de la construction et de l'habitation* ».

⁵ Selon une classification désormais établie pour caractériser les différents systèmes de logement social en Europe, le système français s'oppose d'une part aux systèmes à vocation « résiduelle », limités à l'accueil des plus modestes, d'autre part aux systèmes universalistes ouverts à tous, sans condition de ressources

⁶ Affirmés par l'article L. 441 CCH : participer au droit au logement des personnes modestes et défavorisées d'une part, favoriser l'égalité des chances des villes et des quartiers d'autre part.

⁷ Définis notamment aux articles L.441-1 et L.441-2-3 du CCH.

⁸ Rapport des groupes de travail, Proposition 1.3 *Etablir une liste de critères nationaux de priorité et les principes de fixation des critères locaux et spécifiques à certains réservataires.*

⁹ Les premiers résultats des évaluations réalisées par l'APUR pour les demandes des agents de la Ville ont ainsi conduit à des ajustements de cette grille, repris dans les autres grilles.

Il doit également assurer l'égalité de traitement.

Six points appelant une vigilance particulière pour garantir la conformité des critères retenus et de leur pondération ont été identifiés, certains étant communs aux trois grilles, d'autres propres à l'une ou l'autre :

- le lien avec la commune ;
- le traitement des refus d'une ou plusieurs propositions de logement par un demandeur ;
- les modalités d'appréciation de l'effort consenti par le demandeur (logement actuel) ;
- l'articulation entre critères liés à l'emploi et critères sociaux dans la grille « agents de la Ville » ;
- l'appréciation de la sous-occupation pour favoriser les « mutations » ;
- la qualification de l'offre.

1/ Le lien avec la commune

La prise en compte d'un lien avec la commune selon les modalités indiquées dans la grille de cotation de la Ville de Paris doit s'analyser au regard du droit applicable, mais aussi être mise en perspective avec le sens des évolutions annoncées en matière d'attribution de logements sociaux.

Face à la proportion croissante de demandeurs domiciliés hors Paris¹⁰, la DLH retient un critère visant un lien avec la commune pour les « nouveaux entrants », en distinguant entre le fait de résider à Paris (+6 points) ou d'y travailler (+4 points).

En pratique, l'existence d'un lien avec la commune, qu'il concerne la résidence, l'emploi, la scolarisation ou d'autres types de liens, est fréquemment prise en compte par les collectivités locales comme un critère pour l'accès au logement social. Certaines expériences de hiérarchisation de la demande à l'appui d'une grille de cotation, telle que celle mise en œuvre à Rennes, intègrent ainsi l'existence d'un lien avec la commune parmi les critères retenus pour le classement des demandes, en lui affectant toutefois un coefficient qui ne conduise pas à surpondérer ce critère. A Lille Métropole, dans le cadre de l'accord collectif et de la conférence intercommunale de peuplement récemment adoptés, les réflexions sur la notion « d'attaches territoriales » ont conduit à retenir celles-ci comme critère de pondération, notamment en cas d'égalité de situation des demandeurs, et non comme critère de priorisation.

Par ailleurs, dans le cadre de la concertation sur l'attribution de logements sociaux conduite début 2013, un consensus fort s'est dégagé pour une structuration du système d'attribution à l'échelle intercommunale en lien étroit avec les politiques locales de l'habitat, notamment dans le cadre du programme local de l'habitat. Il s'agit de décliner cette politique au travers de règles objectives, lisibles et transparentes s'appliquant à l'ensemble des bailleurs et des réservataires, sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunale. Le cadre d'action défini à l'échelle intercommunale vise à permettre de concilier les enjeux liés au droit au logement et à la mixité sociale, dans le respect du régime juridique des discriminations¹¹. Dans cette perspective, le système de cotation de la demande serait donc applicable à l'échelle intercommunale, sur la base d'une part de critères communs à l'ensemble des bailleurs et réservataires du territoire et leur pondération, validés dans le respect des critères nationaux définis par la loi et d'autre part, de critères propres aux réservataires, ces derniers et leur pondération devant être établis de manière transparente et en lien avec l'organe de gouvernance territoriale compétent. Parmi les bénéfices attendus de cette nouvelle organisation figure l'encadrement de la prise en compte du critère de préférence communale¹².

Si la préférence communale fait partie des critiques du système d'attribution existant relevées lors de la concertation, notamment lorsqu'elle est illégale car contraire aux dispositions législatives et réglementaires applicables à l'attribution de logements sociaux, l'évolution préconisée consiste à encadrer la prise en compte du lien avec la commune dans le futur système qui sera retenu.

¹⁰ Selon la DLH, cette forte augmentation est liée au fichier de la demande, régional en Ile-de-France, en service depuis 2010.

¹¹ *Rapport des groupes de travail, Concertation sur les attributions de logements sociaux*, pp.19 et 24-26, Noémie Houard, Hélène Sainte Marie, mai 2013. En Ile-de-France, l'organe de gouvernance responsable de la politique d'attribution de logements sociaux pourrait être retenu au niveau soit de la Métropole soit de la Région, selon les orientations qui ressortiront de la réforme sur les collectivités locales.

¹² Rapport précité, *proposition 1.2 Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent*, notamment pp.53 et 55.

L'interdiction d'une condition de résidence préalable dans la commune n'est expressément formulée, en l'état du droit en vigueur, que pour l'enregistrement (article R. 441-2-3 CCH).

Une décision récente de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) sur renvoi préjudiciel de la Cour constitutionnelle de Belgique (Arrêt du 8 mai 2013, affaires jointes C-197/11 et C-203/11) portant sur un décret du Gouvernement flamand relatif au logement social, vient de préciser les conditions selon lesquelles les liens au territoire peuvent être pris en compte, dans le respect du droit communautaire. Elle retient en particulier que l'exigence d'un « lien suffisant » entre l'acquéreur potentiel ou un preneur à bail de longue durée et la commune constitue une restriction à la liberté fondamentale de circulation des citoyens de l'Union qui doit être justifiée par des mesures nécessaires et appropriées à l'objectif poursuivi (qui doit être lui-même légitime). En l'espèce, la CJUE a jugé que la condition d'un lien suffisant à la commune définie par le gouvernement flamand pour y acquérir ou louer un logement ne constituait une mesure ni nécessaire ni appropriée à l'objectif visant à protéger les habitants modestes de la commune invoqué par le gouvernement¹³ et ne saurait, en conséquence, justifier la restriction à la liberté fondamentale de circulation qui en résulte.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments,

S'agissant de la grille relative aux nouvelles demandes, le Défenseur des droits considère qu'un lien avec la commune, notamment par le fait d'y résider, peut être pris en compte dans le strict respect du droit et des libertés fondamentales des citoyens rappelés par la CJUE.

Il convient en particulier de s'assurer que sont respectées les conditions suivantes :

- toute demande doit être enregistrée sans condition de résidence préalable (article R.441-2-3 du CCH) ;
- la pondération affectée au critère, qu'il s'agisse de la résidence ou d'un emploi exercé dans la commune, doit être définie de telle sorte qu'elle ne puisse s'interpréter comme une condition conduisant à exclure systématiquement toute demande de candidats domiciliés hors de la commune.

Il pourrait notamment être fait usage de la référence à un lien avec la commune comme un critère de pondération en cas d'égalité de situation des demandeurs, et non comme critère de priorisation.

Pour s'assurer de la légalité du dispositif qui sera effectivement mis en œuvre, la DLH est invitée à transmettre la grille finale « nouveaux entrants » avant sa mise en œuvre.

Ce point devra en outre faire l'objet d'une vigilance particulière lors de l'évaluation de la grille de cotation mise en œuvre.

2/ Le traitement des refus d'une proposition de logement par le demandeur

Initialement pénalisés par une minoration d'autant plus importante qu'ils étaient répétés, les refus d'une proposition de logement feraient à l'avenir plutôt l'objet d'un gel du nombre de points pendant une certaine durée, sauf cas d'inadaptation au handicap, les premières évaluations ayant montré un impact insuffisant de la minoration sur le classement.

Le traitement des refus pose d'abord la question de la conformité au droit d'une sanction du refus par le demandeur d'une ou plusieurs propositions de logement (a), ensuite celle des critères d'appréciation du caractère justifié ou non du refus (b), enfin celle de la proportionnalité d'une mesure de sanction, notamment au vu de ses conséquences sur les droits du demandeur (c).

- a) Selon les principes retenus par le Conseil d'Etat dans la décision précitée du 5 octobre 1998, aucune disposition n'interdisant de sanctionner le refus d'une proposition de logement par le demandeur, la pénalisation d'un refus instaurée par la délibération n'a pas été annulée. L'inclusion par la DLH d'un système de pénalisation d'un refus injustifié par le demandeur n'est donc pas incompatible avec les textes du CCH relatifs à l'attribution de ce point de vue.

¹³ Trois types de liens étaient visés en l'espèce : la résidence préalable dans la commune depuis au moins six ans, l'exercice d'activités dans la commune, ou encore un lien professionnel, familial, social ou économique du candidat acquéreur ou preneur avec la commune concernée en raison d'une circonstance importante et de longue durée. La Cour retient que l'exigence d'un lien suffisant avec la commune selon ces conditions pour y acquérir un logement ou y être preneur d'une location de longue durée ne constitue pas une mesure nécessaire et appropriée à l'objectif de protection de la population autochtone la moins fortunée sur le marché immobilier invoqué par le Gouvernement Flamand.

- b) Sa mise en œuvre questionne la façon dont est apprécié le caractère justifié ou non du refus. En effet, le nombre élevé des refus d'une proposition de logement dans le cadre d'un recours DALO, parfois même après une longue attente, a révélé un décalage entre les attentes des demandeurs et la réalité de l'offre effectivement disponible dans un délai raisonnable.

Cette situation a donné lieu à l'élaboration d'une jurisprudence des tribunaux administratifs précisant les critères permettant d'apprécier le caractère justifié et légitime d'un refus¹⁴.

Elle a également mis en lumière une diversité de motifs, notamment la localisation du logement, ou encore des logiques d'attribution trop administratives, inadaptées à la volonté des demandeurs de maîtriser leur projet résidentiel¹⁵.

Elle a enfin fait ressortir l'insuffisance de l'information délivrée au demandeur, mise en évidence lors de la concertation nationale. Or, en l'absence d'informations, tant sur la connaissance du système d'attribution ou de l'offre, que sur les délais d'attente ou encore sur les conséquences d'un refus, le demandeur n'est pas en capacité d'opérer un choix ou de refuser une offre en toute connaissance de cause.

- c) Dans ces conditions, il importe de vérifier le caractère proportionné d'une mesure pénalisant le refus d'une proposition de logement.

Sur la base de ces éléments,

Concernant le traitement des refus d'une proposition de logement par le demandeur, le Défenseur des droits considère que les mesures visant à pénaliser un tel refus doivent être accompagnées par la mise en place d'un dispositif d'information suffisante et adéquate. Il doit notamment permettre au demandeur de formuler une demande réaliste dans le contexte d'offre où il postule, et de mesurer les conséquences attachées à son refus qui peuvent éventuellement le conduire à une perte de priorité. En particulier, il doit être informé des motifs de refus considérés comme justifiés, ces motifs pouvant être établis notamment en se référant à la jurisprudence.

En revanche, la mesure visant à encourager l'élargissement de la demande formulée par l'octroi de points supplémentaires lorsqu'elle porte sur l'ensemble du territoire parisien, agit à l'inverse d'une logique génératrice de refus. Elle est à recommander à ce titre, d'autant plus que la localisation du logement proposé est l'un des principaux motifs de refus. Son efficacité dépend toutefois également de l'existence d'une information suffisante et adaptée auprès du demandeur pour le mettre en mesure d'effectuer un choix éclairé.

3/ L'appréciation des ressources et des dépenses de logement

Le niveau d'effort financier consenti par le demandeur pour son logement au moment de la demande (et non le logement qui peut lui être potentiellement attribué), est apprécié non seulement au regard du taux d'effort¹⁶ mais aussi du « reste à vivre ». Cette notion récente vise à affiner l'approche des capacités contributives du demandeur au regard des ressources réellement disponibles.

Si la pondération affectée au « reste à vivre », sensiblement plus importante que celle du taux d'effort, paraît a priori favorable au demandeur, il est toutefois difficile d'en mesurer précisément l'impact.

En tout état de cause, l'absence d'harmonisation des pratiques concernant l'usage et la définition du « reste à vivre »¹⁷, invite à prendre les précautions nécessaires dans l'usage de cet indicateur.

Dans ces conditions,

Concernant l'appréciation des ressources et des dépenses de logement, le Défenseur des droits invite à utiliser avec précaution l'indicateur du « reste à vivre », en l'absence d'une définition harmonisée de cette notion récente, et d'en évaluer précisément l'impact.

¹⁴ L'étude *Droit au logement opposable : le contentieux du relogement*, ANIL, Habitat Actualité, février 2013, analyse la jurisprudence relative au contentieux spécifique des refus d'une proposition de relogement par un dans le cadre d'un recours DALO, pose des repères pour apprécier la notion d'offre adaptée notamment pour distinguer les motifs légitimes des motifs de convenance personnelle.

¹⁵ *Etude sur les refus d'attribution par les demandeurs de logement social*, FORS Recherche Sociale, CREDOC, novembre 2012, réalisée pour l'Union Sociale de l'Habitat.

¹⁶ Dépenses du loyer et des charges après déduction de l'aide au logement déduite (AL ou APL) rapportées à l'ensemble des ressources du ménage.

¹⁷ Cette absence d'harmonisation a notamment été relevée lors de la concertation nationale.

4/ L'articulation entre critères liés à l'emploi et critères sociaux (grille « agents de la Ville de Paris »)

Légitime pour définir une politique spécifique d'attribution pour ses agents en tant qu'employeur et réservataire de logements sociaux, la Ville de Paris s'est engagée dans ce sens, à l'instar d'autres employeurs réservataires à Paris, tels que l'Assistance Publiques des Hôpitaux de Paris (AP-HP), ou la SNCF. Cet engagement répond par ailleurs à un besoin de renforcer le lien entre logement et emploi, récemment réaffirmé¹⁸.

L'intégration de critères liés à l'emploi dans la grille pour le logement des agents appelle à en vérifier les conditions d'objectivation, et leur articulation avec les critères sociaux définis par le CCH pour l'accès au logement social. En effet, la priorité retenue pour l'attribution d'un logement ne saurait résulter uniquement de critères liés à l'emploi et aux ressources humaines, indépendamment des critères légaux du CCH¹⁹.

- a) La prise en compte des contraintes spécifiques à la fonction exercée par les agents de la Ville (horaires décalés ou éloignement domicile-travail) et des besoins particuliers de recrutement identifiés par la Direction des Ressources Humaines de la Ville pour des métiers en tension, notamment pour assurer des services nécessaires au bon fonctionnement de la vie économique locale²⁰, répondent aux exigences d'objectivation des critères liés à l'emploi.
- b) L'examen des situations prioritaires donnant lieu à un rapport social établi par une assistante sociale, au regard de la vie familiale du demandeur, de ses difficultés financières, de sa situation de santé ou d'un handicap, ou de tout autre évènement grave rencontré par l'agent garantit l'articulation avec les critères sociaux définis pour l'attribution.
- c) La pondération affectée à ces différents critères paraît de nature à assurer l'équilibre entre les objectifs liés au logement et ceux relevant de l'emploi, mais pourrait toutefois faire l'objet d'une évaluation spécifique.

Concernant la grille relative aux agents de la Ville visant à faciliter leur accès au logement, le Défenseur des droits invite à vérifier que les différents critères et leur pondération assurent l'équilibre entre les objectifs liés à l'emploi et à l'accès au logement, notamment par une évaluation de ce point particulier.

5/ Quel traitement des situations de sous-occupation pour favoriser les mutations ?

L'enjeu de la mobilité interne pour améliorer le dispositif d'attribution mobilise fortement les bailleurs et les réservataires à Paris comme en témoigne la charte adoptée en 2009. Il justifie un traitement spécifique de ces demandes, notamment pour traiter les situations de sous-occupation par l'introduction d'un indicateur à cette fin.

Toutefois, le recours à un indicateur fondé sur l'article R. 641-4 du CCH qui caractérise une situation de sous-occupation lorsque le ratio entre le nombre de pièces et le nombre de personnes est supérieur à deux, apparaît en retrait des enjeux de mobilité et d'optimisation de l'occupation du parc. L'introduction d'un indicateur complémentaire en référence aux situations de sous-peuplement accentué au sens de l'INSEE, combiné au premier, permettrait de mieux répondre à ces enjeux.

A titre indicatif, en 2006, 45 000 locataires étaient en sous-occupation au sens de l'article R. 641-1 du CCH sur l'ensemble du territoire, soit 1% des occupants du parc social, contre 560 000 au sens de la définition INSEE des situations de sous-peuplement, soit 15% des occupants²¹.

¹⁸ Notamment dans les orientations d'Action Logement pour les salariés du secteur privé, l'Accord National Interprofessionnel d'avril 2011 entre les partenaires sociaux et Action Logement replaçant l'accès à l'emploi au cœur des priorités d'Action logement. Par ailleurs, deux études du CREDOC en 2011 et 2012 réalisés pour le MEDEF ont mis en évidence l'impact du logement sur l'emploi.

¹⁹ Selon une recommandation pour une mise en cohérence des priorités se référant à des critères liés à l'emploi et au Code du travail dans le cadre des ressources humaines de l'entreprise ou en application des orientations d'Action Logement pour les salariés du secteur privé, formulée par le rapport *Les conditions d'accès au logement des publics prioritaires pour les demandeurs*, CGEDD, février 2010 (p.19).

²⁰ La prise en compte d'une contribution à la vie économique locale est notamment évoquée dans le rapport précité, en vue d'une actualisation des critères de priorité pour l'accès à un logement social définis par le Code du Travail (article L2325-29) dans les entreprises privées d'au moins 300 salariés.

²¹ *Faciliter la mobilité résidentielle dans le parc social*, USH, Cahier n°143, juillet 2011.

Dans la grille des demandes de mutations, un indicateur des situations de sous-peuplement accentué au sens de l'INSEE pourrait compléter l'indicateur de sous-occupation retenu au sens de l'article R.641-4 du CCH, afin de rendre plus effective la mobilité, enjeu essentiel pour une meilleure fluidité des parcours résidentiels au sein du parc social et pour une optimisation de son occupation.

6/ La qualification de l'offre de logements sociaux

La cotation des immeubles, proposée par le rapport sur les modes et méthodes d'attribution de logements sociaux à Paris de juillet 2012, doit permettre de rapprocher l'offre et la demande dans des conditions permettant de préserver l'équilibre de l'occupation sociale des immeubles. Une enquête spécifique, retenant des données objectives et appropriées de l'enquête Occupation du Parc Social devrait être mise en place à cette fin et porter sur l'ensemble du parc, au-delà des seuls logements conventionnés au sens de la loi n°2000-1208 relative à la solidarité et renouvellement urbains.

Si cette démarche s'inscrit dans les orientations retenues lors des travaux de la concertation nationale visant à qualifier l'offre, elle requiert un encadrement particulier dès lors qu'elle fait appel à des outils de gestion et des méthodes mobilisant des données personnelles, pour en garantir la conformité au principe de non-discrimination et aux dispositions de la CNIL.

Doivent en particulier être garantis :

- le caractère objectif et approprié des données collectées pour qualifier l'offre ;
- la conformité des indicateurs retenus aux règles de la CNIL relatives à la protection des données personnelles et à la non-discrimination ;
- la conformité de l'usage des données et des traitements effectués au principe de non-discrimination.

Par ailleurs, la notion de mixité sociale, finalité recherchée par la mise en place d'une méthode de qualification de l'offre, ne peut en aucune manière justifier des différences de traitement ou la prise en compte d'un critère prohibé par les dispositions relatives à la non-discrimination lors de l'attribution du logement (Décision du Tribunal correctionnel de Saint-Etienne du 3 février 2009, Délibération HALDE n°2009-133 du 16 mars 2009).

Tenant compte des réflexions en cours pour l'élaboration d'une méthode de qualification de l'offre,

Le Défenseur des droits invite les services de la DLH à vérifier, avant toute mise en œuvre, la conformité aux dispositions de la CNIL et à celles relatives à la non-discrimination de la méthode et des indicateurs qui seront retenus pour procéder à la qualification de l'offre.