

Avis du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées sur le texte du projet de loi « instituant le droit au logement opposable ».

Le Haut Comité donne un avis favorable au projet de loi, sous réserve de la création d'une instance chargée de préparer la 2^e étape.

Le Premier Ministre a indiqué le 3 janvier qu'il demandait, sous 8 jours, l'avis du Haut Comité sur le projet de loi instituant le droit au logement opposable. Réuni le 8 janvier, le Haut Comité a examiné le texte qui lui était soumis et a constaté qu'il constituait une avancée significative pour l'instauration de l'opposabilité du droit au logement. Il s'est en conséquence prononcé en faveur de son adoption.

Le projet de loi présenté au Conseil des Ministres est conforme à ce document, à l'exception de l'absence de création d'un « Haut comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable », mesure que le Haut Comité juge indispensable. L'exposé des motifs indique cependant l'intention du Gouvernement de procéder à cette création par décret.

Le Haut Comité confirme donc son avis favorable sous la réserve de cette création dès l'adoption de la loi, afin que cette instance soit en mesure de faire des propositions, d'ici au 1^{er} juillet 2007, sur les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour la bonne mise en œuvre de l'article 1^{er} de la loi dans le respect de l'objectif de mixité sociale.

Par le présent avis, le Haut Comité souhaite à la fois poser les principes qui doivent sous-tendre la mise en place de l'opposabilité du droit au logement, expliciter les raisons qui le conduisent à appeler les parlementaires à adopter le projet de loi et, en indiquant les limites inhérentes à un texte élaboré et débattu dans un délai très court, éclairer la suite qui devra y être donnée.

Avertissement : Cet avis ne porte pas sur la partie « portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale », dont le Haut Comité n'a pas eu connaissance.

1- Les principes qui doivent sous-tendre la mise en place de l'opposabilité du droit au logement.

L'opposabilité doit permettre à toute personne en difficulté d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir.

Le droit au logement est un droit universel, de même que l'accès aux soins ou à l'instruction. Il est déjà inscrit dans la loi mais sa mise en œuvre se heurte à :

- l'éclatement des responsabilités entre les différents niveaux de la puissance publique, source d'incohérence et d'irresponsabilité dans l'action publique ;
- l'absence de caractère contraignant, qui l'expose à la concurrence d'autres objectifs des politiques nationales et locales.

L'opposabilité est donc nécessaire pour garantir l'effectivité du droit au logement à ceux qui en sont aujourd'hui exclus.

L'opposabilité est un levier pour sortir d'une crise du logement qui touche une large partie de la population.

Cette crise se traduit par l'insuffisance quantitative et l'inadéquation de l'offre de logements. En organisant la responsabilité publique autour du droit au logement, l'opposabilité doit permettre le développement de politiques plus cohérentes, basées sur la prise en compte des besoins de tous. C'est pourquoi, au-delà des ménages qui connaissent les situations extrêmes d'exclusion du logement, le Haut Comité considère que l'opposabilité peut et doit être un levier pour améliorer la situation de tous ceux qui subissent les effets de la crise du logement.

L'opposabilité fait appel à la solidarité nationale.

Le droit au logement renvoie à un effort de solidarité entre les citoyens et entre les territoires. Cette solidarité doit être assurée au niveau national, et donc par l'Etat.

L'opposabilité doit produire des effets sur toutes les politiques qui ont un impact sur la capacité de répondre aux besoins de logement, en amont comme en aval de la production.

L'opposabilité doit imposer la prise en compte du droit au logement dans :

- le développement de l'offre, qui s'appuie en particulier sur les politiques d'urbanisme, l'action foncière, l'aide au logement social,...
- les aides personnelles au logement, qui ont vocation à solvabiliser les ménages les plus pauvres,
- le traitement de l'habitat indigne,
- l'attribution de logements, qu'il s'agisse des logements locatifs sociaux ou de la mobilisation de logements locatifs privés dans le cadre notamment du conventionnement,
- l'action sociale, nécessaire pour accompagner les personnes les plus fragiles.

L'opposabilité doit s'appuyer sur des politiques territorialisées.

Les besoins comme les marchés du logement étant territorialisés, la pertinence de l'action suppose qu'elle s'inscrive dans des politiques pilotées au niveau le plus proche de la réalité des bassins d'habitat.

La spécificité de l'agglomération parisienne doit être prise en compte.

L'opposabilité doit se faire dans le cadre de l'objectif de mixité sociale.

Le Haut Comité considère que la ségrégation spatiale est une des formes de l'exclusion du logement. C'est pourquoi il est attaché à ce que le droit au logement soit appliqué selon des règles qui favorisent le développement de la mixité sociale.

2- Les avancées que contient le projet de loi.

Le projet de loi pose le principe de l'opposabilité sur la base de la définition existante du droit au logement.

L'article 1^{er} du projet de loi rend l'Etat garant de la mise en œuvre du droit tel que défini par la loi du 31 mai 1990. Il indique la mise en place de voies de recours dans

les conditions fixées par le code de la construction et de l'habitation. Il pose donc le principe de l'opposabilité dans des termes clairs et sans autre limite a priori que la régularité et la stabilité du séjour.

Le Haut comité souligne que les personnes qui n'ont pas de titre de séjour doivent néanmoins être prises en compte dans le cadre de l'hébergement, qui relève d'un devoir d'assistance à personne en danger et doit donc être assuré de façon inconditionnelle.

Pour les demandeurs de logements sociaux, le projet de loi élargit les publics pouvant s'adresser aux commissions de médiation et programme l'ouverture d'une voie de recours juridictionnel.

Le projet établit des voies de recours en prolongeant les procédures résultant de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, renforcées par la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006.

Le projet de loi désigne la juridiction administrative et crée un « référé logement ».

S'agissant d'un droit dont la responsabilité incombe à la puissance publique, il est logique que les recours passent par la juridiction administrative. Leur traitement en référé garantit des décisions rapides. Le juge peut ordonner le logement ou le relogement du requérant.

3- Les limites du projet de loi.

Le projet de loi n'établit que la responsabilité de l'Etat.

Il est normal que l'Etat garantisse le droit au logement au citoyen. Cependant la mise en œuvre du droit au logement fait appel à des compétences qui ont été transférées ou déléguées à des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales. Il sera donc nécessaire d'organiser la responsabilité de façon à ce que l'Etat obtienne le concours de chaque collectivité ou groupement de collectivités territoriale dans le cadre des compétences exercées.

Différents schémas d'organisation de la responsabilité sont possibles. Un choix devra être fait.

Le projet de loi n'a pas d'effet sur le développement de l'offre.

Il s'agit là de la conséquence directe du premier point évoqué ci-dessus. Dans la mesure où certains leviers, en particulier sur le développement de l'offre de logement abordable, sont entre les mains des collectivités territoriales, il n'est pas porté remède aux situations d'insuffisance de volonté locale.

Seule l'attribution de logements sociaux fait l'objet de voies de recours.

Si le logement social est un outil majeur du droit au logement, il n'est pas le seul. Il est possible de répondre à certaines situations d'exclusion du logement par la mobilisation des outils de la lutte contre l'habitat indigne, par les aides visant à prévenir les expulsions, par la mobilisation de logements privés dans le cadre du conventionnement.

La spécificité francilienne n'est pas prise en compte.

Il convient d'observer la difficulté particulière de la mise en œuvre à Paris des articles relatifs au recours en matière d'attribution des logements sociaux. Le point de passage obligé des recours étant la commission de médiation, située au niveau départemental, ce schéma interdit de dépasser les frontières du département, et donc notamment de la Ville de Paris, pour répondre aux demandes.

Le projet de loi ne prévoit ni son suivi ni la préparation de la 2^e étape.

Le Haut Comité estime indispensable la création d'une instance chargée d'assurer le suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, et de faire des propositions, dans un délai très rapproché, pour permettre de dépasser les limites indiquées ci-dessus. Une telle création peut cependant se faire par voie réglementaire, et le Haut Comité note que le Gouvernement, dans son exposé des motifs, en prend l'engagement.

4- Les perspectives ouvertes par l'adoption de ce texte.

Le Haut Comité est conscient des limites actuelles de la loi : une opposabilité qui ne pèserait pas sur le développement de l'offre et ne serait garantie que par des voies de recours portant sur l'attribution des logements sociaux risquerait de ne pas pouvoir répondre à l'ensemble des besoins et de renforcer les déséquilibres sociologiques existants.

Le Haut Comité considère cependant :

- qu'il n'était pas possible au Gouvernement, à ce stade et dans l'urgence, de proposer au Parlement un texte répondant à l'ensemble des questions qui doivent être traitées,
- que ce texte contient des avancées dont il est nécessaire de prendre acte pour que puisse s'ouvrir le débat sur ces questions, et notamment sur la façon dont doivent s'organiser les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales,
- que le Gouvernement a annoncé la création d'un « Haut Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable » recevant mission de proposer la deuxième étape législative, après que la concertation indispensable ait pu être conduite avec l'ensemble des acteurs

Le Haut Comité est donc favorable à ce projet de loi, sous réserve de la création du Haut comité de suivi de la mise en œuvre du droit opposable au logement dans les conditions indiquées par le Gouvernement.