

Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

Rapport au Premier Ministre sur l'expérimentation locale du droit au logement opposable Note de Synthèse

Octobre 2006

Le Premier Ministre a annoncé le 12 mai 2006 sa décision d'ouvrir aux collectivités territoriales volontaires la possibilité d'expérimenter la mise en œuvre locale du droit au logement opposable.

Par lettre du 14 juin, il a confié au Président du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées une mission consistant :

- à étudier avec les représentants des associations d'élus locaux les conditions juridiques et les modalités pratiques selon lesquelles la définition des stratégies locales et les expérimentations pourraient avoir lieu,
- puis à définir, avec ces associations et les autres partenaires, le cahier des charges auquel devront satisfaire les collectivités territoriales candidates à cette démarche.

Le Haut Comité s'est rapproché des associations d'élus locaux et des grands réseaux d'acteurs du logement et de l'insertion. Il a mené plusieurs réunions de concertation nationale et une réunion spécifique à l'Ile de France. Il a également bénéficié de l'apport du Conseil Général des Ponts et Chaussées qui a réalisé pour lui une série d'entretiens.

La présente note de synthèse, et le rapport qui l'accompagne, rendent compte des résultats de cette mission.

Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
Maison de la Cohésion Sociale
11 rue Saint Georges 75009 PARIS
tél 01 73 54 02 07
fax 01 73 54 02 10
mail hclpd@maisoncohesionsociale.gouv.fr
site hclpd.gouv.fr

1- L'opposabilité du droit au logement et la voie de l'expérimentation locale

Le Haut Comité constate que l'opposabilité du droit au logement, reconnue comme un principe légitime, est de plus en plus largement considérée comme nécessaire.

Elus et partenaires ont conscience des limites qu'ils rencontrent, dans le cadre d'une organisation territoriale et d'une répartition des compétences complexes, pour assurer une production de logements quantitativement et qualitativement adaptée aux besoins de tous, et apporter aux ménages en difficulté l'aide dont ils ont besoin. Le droit au logement est aujourd'hui dépendant de l'heureuse convergence de l'action de tous les niveaux de la puissance publique, et une défaillance à un seul de ces niveaux suffit à le tenir en échec. Certes il dispose d'une « boîte à outils » bien fournie, qui a été à nouveau enrichie par la loi du 13 juillet 2006, mais qui reste sous-utilisée. Seule l'organisation de la responsabilité publique autour d'un droit au logement devenu contraignant peut permettre au citoyen en difficulté d'obtenir sa mise en œuvre effective.

L'instauration de l'opposabilité auprès de collectivités territoriales suscite cependant des craintes parmi les élus locaux. L'Etat est parfois suspecté d'y trouver l'occasion de son désengagement. Les collectivités territoriales qui sont les plus impliquées dans une politique de logement social craignent d'être mises d'autant plus à contribution, tandis que d'autres resteraient confortablement à l'écart. C'est pourquoi élus et partenaires attendent de l'Etat qu'il assume le coût de la solidarité nationale et exerce son rôle d'arbitre.

On reconnaît à l'expérimentation l'intérêt de permettre un renforcement des pouvoirs de la collectivité assumant la responsabilité devant le citoyen. Cependant, la démarche ne suscite aucun enthousiasme parmi les élus car ils redoutent, se portant volontaires aujourd'hui, d'être les seuls demain à porter une responsabilité qui, non assumée ailleurs, attirerait sur leur territoire les populations les plus pauvres.

D'autres choix que celui de l'expérimentation pourraient être faits.

- Il pourrait être décidé de rendre le droit opposable à l'Etat sur tout le territoire ; mais ceci supposerait de lui donner, sinon le pilotage, du moins un fort pouvoir d'ingérence dans les politiques locales de l'habitat, ce qui irait à l'encontre de la logique de décentralisation et de délégation suivie au cours des dernières années.
- Il pourrait être décidé de rendre le droit opposable à des collectivités territoriales désignées par la loi comme responsables, et de leur transférer l'essentiel des compétences aujourd'hui réparties entre tous les niveaux. Cette formule aurait l'avantage d'être plus simple et plus lisible que l'expérimentation. Elle suppose cependant un choix délicat quant aux autorités responsables, car la diversité du territoire français fait que le rôle qu'y jouent actuellement les différents niveaux de collectivités territoriales diffère sensiblement.

La voie de l'expérimentation locale choisie par le Premier Ministre présente l'avantage de permettre la prise en compte de la diversité territoriale en laissant ouvertes plusieurs options. Elle est la plus facile à décider dans la mesure où elle évite la remise en cause de compétences considérées souvent comme des « droits acquis » par les élus locaux. Le Haut Comité estime

qu'elle est possible, sous réserve du respect de deux conditions préalables que nous exposerons ci-après.

La voie de l'expérimentation n'est cependant pas moins exigeante pour les collectivités territoriales : l'opposabilité entraînera des obligations pour chacune d'elles, qu'elle soit en première ligne vis-à-vis du citoyen ou non, car la liberté d'exercice d'une compétence ne saurait s'opposer à la mise en œuvre d'un droit fondamental. Elle n'est pas non plus moins exigeante pour l'Etat, garant d'un droit au logement qui doit s'appliquer avec la même force partout, qu'il y ait ou non une collectivité territoriale volontaire.

2- Les conditions de l'expérimentation locale

Le droit au logement a été défini par l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990 : il est ouvert à toute personne en difficulté et vise l'accès ou le maintien dans un logement décent et indépendant.

L'opposabilité du droit consiste à mettre le citoyen en situation de s'adresser à une autorité responsable de son application, et à lui ouvrir des voies de recours juridictionnel. La mise en œuvre de l'opposabilité doit se faire sur la base de la définition légale du droit. Elle nécessite une inscription dans le temps.

2-1 Deux conditions préalables :

L'expérimentation locale du droit au logement opposable ne sera possible que si les deux conditions suivantes sont réunies :

1^{ère} condition – L'expérimentation locale doit s'inscrire dans une mise en œuvre du droit au logement opposable sur l'ensemble du territoire. Elle doit donc être accompagnée de l'inscription dans la loi du droit au logement opposable sur tout le territoire, dans un calendrier donné.

Ce n'est évidemment pas l'opposabilité du droit au logement qui peut faire l'objet d'expérimentation, ce sont les modalités de sa mise en œuvre. L'annonce du calendrier devrait précéder l'appel à candidature pour l'expérimentation.

2^e condition – L'Etat, garant du droit au logement, doit prendre des engagements forts tant au niveau financier qu'en ce qui concerne l'exercice de ses prérogatives et l'animation du processus.

Le Haut Comité propose que les engagements financiers fassent l'objet, après évaluation des besoins, d'une loi de programmation.

Pour mettre l'Etat en situation d'animer la démarche et d'exercer ses prérogatives, il suggère :

- la mise en place d'un comité national de suivi,
- la constitution d'une équipe nationale d'animation,
- la désignation dans chaque département d'un préfet ou d'un sous-préfet responsable du pilotage Etat.

2-2 Les modalités d'organisation de la responsabilité :

L'expérimentation permettra de transférer de nouvelles compétences de l'Etat vers une collectivité territoriale mais elle ne retirera aucune des compétences actuellement réparties entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Aussi convient-il d'affirmer que

l'opposabilité entraîne des obligations pour toute collectivité à hauteur des compétences qu'elles détiennent.

Il faut donc distinguer :

- **la responsabilité de première ligne**, qui doit être exercée vis-à-vis du citoyen par une autorité et une seule ; il s'agit d'une obligation de résultat par rapport à la mise en œuvre du droit au logement ;
- **la responsabilité de seconde ligne**, qui incombe à toute autorité détenant des compétences ayant un impact sur la capacité de répondre aux besoins de logement ; il s'agit d'une obligation de moyens ;
- **la responsabilité propre de l'Etat**, à qui il revient de garantir l'exercice de ces responsabilités en faisant usage, le cas échéant, de ses prérogatives d'autorité.

Le Haut Comité propose que la responsabilité de première ligne soit assumée :

- **hors Ile de France, par les EPCI ou départements délégataires des aides à la pierre ; à défaut, par l'Etat ;**
- **en Ile de France, par un « syndicat du logement d'Ile de France » (SLIF) qui serait créé pour assurer le pilotage de la politique régionale de l'habitat.** Le SLIF pourrait procéder à des subdélégations de responsabilité à certaines collectivités territoriales.

Ces collectivités ou groupements de collectivités délégataires pourraient bénéficier de compétences renforcées, dans le cadre de l'expérimentation, selon le cahier des charges présenté à la fin de cette note.

2-3 Les modalités d'exercice de la responsabilité :

Il s'agit de privilégier la recherche d'accord entre les partenaires et le recours amiable, mais de rendre possible le recours juridictionnel pour garantir le droit.

Entre l'Etat et les différentes collectivités

L'autorité responsable de 1^{ère} ligne doit s'efforcer d'associer l'ensemble des collectivités publiques, ainsi que les différents acteurs concernés, à l'élaboration et au suivi de la politique qu'elle anime. Une fois adoptés, les documents de programmation (programmes locaux de l'habitat, plans départementaux de l'habitat, schéma directeur de l'Ile de France, plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion) constitueront le cadre de référence fixant les obligations des autorités de seconde ligne.

En cas d'échec du partenariat, l'autorité responsable de 1^{ère} ligne pourra faire appel à l'intervention de l'Etat, charge à celui-ci d'utiliser les prérogatives d'autorité qu'il détient.

Entre le citoyen et la collectivité responsable de 1^{ère} ligne.

L'ouverture au citoyen du recours juridictionnel doit intervenir à une échéance fixée par avance dans la loi. Elle pourra conduire le tribunal à prononcer une injonction de loger à l'autorité responsable. En amont de cette échéance, il convient d'organiser sans attendre le traitement des demandes d'aide et le recours amiable, en s'appuyant chaque fois que possible sur les instances existantes.

2-4 Calendrier

Le Haut Comité propose un calendrier prenant en compte à la fois l'urgence des situations, le temps nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'habitat, et les échéances des mandats électoraux dans lesquels la responsabilité politique doit s'inscrire. Ce calendrier comporterait en particulier les échéances suivantes :

- d'ici fin 2007 : l'adoption d'un projet de loi fixant le principe de l'opposabilité du droit au logement, le cadre de l'expérimentation et le calendrier d'application progressive du droit,
- d'ici fin 2008 : l'obligation de proposer au moins un hébergement digne à toute personne en situation d'urgence,
- à la fin du mandat présidentiel, soit en mai 2012 : l'ouverture des voies de recours pour les familles avec enfants,
- à la fin du prochain mandat municipal, soit en mars 2014 : l'ouverture des voies de recours pour tous.

L'expérimentation de la responsabilité locale débouchera sur une évaluation et une loi permettant sa généralisation en 2012.

2-5 Propositions complémentaires.

S'appuyer sur les bonnes pratiques locales.

Le Haut Comité préconise de recenser les « bonnes pratiques » existantes qui contribuent à la mise en œuvre locale du droit au logement. Concernant les outils de connaissance de l'offre et de la demande, il préconise de s'appuyer sur ces pratiques pour définir un cahier des charges national.

Développer la mobilisation des logements locatifs privés.

Le Haut Comité propose :

- que l'Etat contribue au financement du dispositif de garantie des risques locatifs, en contrepartie de son ouverture à tous.
- de donner à l'Etat ou à la collectivité un droit de réservation sur tout logement locatif privé conventionné à l'APL ;

3- Cahier des charges de l'expérimentation locale

Cahier des charges de l'expérimentation locale du droit au logement opposable par des collectivités territoriales volontaires.

L'expérimentation locale s'inscrira dans le cadre des dispositions de l'article 1er de la loi du 1er août 2003 (Code général des collectivités territoriales, articles LO 1113-1 à LL 1113-7).

A- Les conditions à remplir pour les collectivités ou groupements contractants :

Peuvent être candidats à l'expérimentation :

1°) les EPCI de province suivants :

- communautés urbaines,
- communautés d'agglomération,
- syndicats d'agglomération nouvelle,
- communautés de communes.

Ces EPCI doivent disposer de compétences dans le domaine de l'habitat, et avoir arrêté un programme local de l'habitat couvrant la période de l'expérimentation.

2°) les départements de province.

Ces départements doivent disposer d'un plan départemental de l'habitat couvrant la période de l'expérimentation. Ils participeront à l'expérimentation pour la partie de leur territoire sur laquelle la responsabilité n'est pas exercée par un EPCI.

3°) le syndicat du logement d'Ile de France.

Ce syndicat réunira en son sein des représentants de l'Etat, de la Région Ile de France, des départements, des EPCI et des communes. Il s'appuiera sur le schéma directeur du logement d'Ile de France.

B- Les engagements de l'Etat :

L'Etat accorde à la collectivité expérimentatrice :

- 1) la délégation de compétences telle que prévue par la loi du 13 août 2004 ; dans le cas où une convention de délégation est préexistante à l'expérimentation, un réexamen des objectifs quantitatifs et des engagements financiers de l'Etat, à partir d'une nouvelle estimation des besoins ;

Cette délégation pourra être élargie aux crédits relatifs au traitement du saturnisme et de l'insalubrité.

- 2) la délégation de prérogatives de l'Etat dans les domaines suivants :

- attribution des logements sociaux ,
- réquisition,
- urbanisme,

- lutte contre l'habitat indigne.
- 3) un soutien spécifique apporté par l'Etat en matière d'ingénierie.
- appui apporté par l'équipe nationale d'animation et l'administration locale
 - soutien financier à la mise en place des outils de pilotage.

L'Etat s'engage auprès de la collectivités expérimentatrice :

- 1) sur les moyens qui seront apportés en matière de veille sociale et d'hébergement. nombre de places de CHRS et de centres d'hébergement d'urgence financées, crédits ALT (aide au logement temporaire), crédits de la veille sociale ;
- 2) à exercer ses prérogatives autant que de besoin pour faire appliquer par toutes les collectivités concernées les dispositions arrêtées dans le document de programmation de référence (PLH, PDH ou SDRIF).

C- Les engagements de la collectivité expérimentatrice :

1) Mettre les citoyens en situation de présenter leur demande d'aide et leur recours :

- identification des lieux de réception et de traitement des demandes d'aide
- organisation du recours amiable : identification de l'instance, existante ou à créer, chargée d'examiner les recours

2) Mettre en place les outils de pilotage dans un cadre partenarial :

- mise en place d'un dispositif d'observation des besoins de logement, de la demande d'hébergement, de l'offre de logement.
- création d'un comité de pilotage associant les autres collectivités et l'ensemble des partenaires concernés.

3) Assumer l'obligation de résultat sur le droit au logement.

La collectivité assumera la responsabilité juridique de l'obligation de résultat aux échéances suivantes :

- fin 2008 : obligation de proposer un hébergement digne à toute personne en situation d'urgence.
- mai 2012 : droit au logement pour toute famille avec enfants
- mars 2014 : droit au logement pour tous.

En complément et en cohérence avec ce calendrier national, la convention fixera des échéances locales instituant des obligations de résultat intermédiaires en faveur de publics jugés prioritaires. Seules les échéances définies au niveau national pourront cependant ouvrir droit au recours juridictionnel.

L'obligation s'appliquera aux ménages en difficulté ayant un lien territorial avec la collectivité expérimentatrice. Celle-ci ne pourra toutefois rejeter une demande qu'en la réorientant vers une autre autorité, dont elle établira le lien territorial avec le demandeur. Les contestations pourront être présentées à une instance amiable mise en place par l'Etat, préalablement à tout recours juridictionnel.