



N° 3675

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 février 2007

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, *instituant le **droit au logement opposable** et portant **diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*** (n° 3656),

PAR M. JÉRÔME BIGNON,

Député.

---

---

Voir les numéros :

*Sénat* : 170, 181, 174, 175 et T.A. 60 (2006-2007).

*Assemblée nationale* : 3656 et 3671.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I.— FACE À LA CRISE DU LOGEMENT ET DE L'HÉBERGEMENT, LE GOUVERNEMENT S'EST FIXÉ DEPUIS 2002 DES OBJECTIFS AMBITIEUX FONDÉS SUR UNE OBLIGATION DE MOYENS</b> .....	11
<b>A.— UN RETARD CONSIDÉRABLE À RATTRAPER DANS LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS</b> .....	11
1. Des difficultés croissantes d'accès au logement.....	11
<i>a) Un blocage de la chaîne du logement et une baisse importante de la mobilité des locataires</i> .....	11
<i>b) Un accroissement considérable du taux d'effort des ménages</i> .....	11
<i>c) Les classes moyennes et les ménages aux revenus simplement modestes souffrent également, car elles sont de plus en plus exclues du bénéfice des aides au logement</i> .....	12
<i>d) Les aides à la personne n'ont pas suivi l'évolution des loyers et des charges</i> .....	13
<i>e) Les loyers-plafonds des aides à la personne ont été moins revalorisés que les loyers pratiqués et le décrochage est net depuis trois ans</i> .....	13
<i>f) Une proportion élevée de ménages acquitte un loyer supérieur au loyer plafond de l'aide personnelle au logement</i> .....	14
2. L'exclusion et le mal-logement : des solutions toujours plus précaires.....	14
<i>a) 200 000 ménages habitent un logement sans aucun confort</i> .....	14
<i>b) L'habitat indigne : entre 400 000 et 600 000 logements concernés</i> .....	15
<i>c) L'importance de l'habitat précaire informel</i> .....	15
<i>d) De nombreux logements suroccupés</i> .....	16
<i>e) Un nombre considérable de personnes en situation de précarité pour impayés de loyer</i> .....	16
<i>f) Un nombre considérable de demandeurs en attente de l'attribution d'un logement social</i> .....	16
<b>B.— UNE ACTION FORTE DU GOUVERNEMENT DONT LES EFFETS COMMENCENT À SE FAIRE SENTIR MAIS QUI NE SERONT ACQUIS QU'À MOYEN TERME</b> .....	16
1. Des moyens renforcés pour lutter contre la crise du logement et la crise de l'hébergement.....	16
<i>a) Rénover l'habitat et relancer l'économie dans les quartiers en difficulté</i> .....	16

<i>b) Relancer la production de logements sociaux, de logements à loyers maîtrisés et de structures d'hébergement d'urgence</i> .....	17
<i>c) Mobiliser les terrains non bâtis, les logements vacants, et le parc locatif privé à loyer modéré</i> .....	18
<i>d) Favoriser la construction de logements</i> .....	18
<i>e) Lutter contre le mal-logement</i> .....	19
<i>f) Solvabiliser les locataires tout en sécurisant les bailleurs</i> .....	19
<i>g) Un plan d'action renforcé en faveur du logement social et de l'hébergement</i> ....	20
2. Une relance sans précédent du secteur de la construction de logements ...	20
<i>a) Des chiffres historiques en 2005</i> .....	20
<i>b) Une croissance de la construction de logements qui s'est poursuivie en 2006</i> ...	21
<b>II.— L'OPPOSABILITÉ DU DROIT AU LOGEMENT : UNE LOGIQUE DE RÉSULTAT SUPPOSANT UN EFFORT ACCRU EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS</b> .....	22
A.— L’AFFIRMATION PROGRESSIVE D’UN DROIT AU LOGEMENT S’EST HEURTÉE AUX DIFFICULTÉS DE SA MISE EN ŒUVRE .....	22
1. Plusieurs lois successives ont affirmé le droit au logement, sans en désigner explicitement le garant.....	22
2. L'accès à un logement décent, un objectif à valeur constitutionnelle .....	22
3. La politique du logement : des responsabilités partagées entre Etat et collectivités territoriales .....	23
<i>a) L'Etat, principal financeur de la politique du logement</i> .....	23
<i>b) Le département, gestionnaire et financeur du fonds de solidarité pour le logement</i> .....	23
<i>c) Les communes et leurs groupements : une compétence en matière d'urbanisme, une responsabilité en matière de mixité sociale et la possibilité de se voir déléguer des compétences étatiques</i> .....	23
<i>d) Une participation des partenaires sociaux à la politique du logement</i> .....	24
B.— LA CRÉATION D'UN RECOURS JURIDICTIONNEL PAR LE PROJET DE LOI INITIAL.....	24
1. La désignation de l'Etat ou de son délégué du contingent préfectoral comme garant du droit au logement .....	25
2. Un recours amiable renforcé, afin de limiter les cas de saisine du juge .....	25
3. Un calendrier progressif pour la mise en œuvre du droit au recours .....	25
4. Un « plein contentieux d'urgence » .....	26
C.— LE SÉNAT A APPORTÉ DES MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES AU PROJET DE LOI .....	26
<i>a) Une responsabilité incombant à l'Etat, même en cas de délégation du contingent préfectoral</i> .....	26

<i>b) Des ajustements apportés aux modalités de mise en œuvre du recours amiable devant la commission de médiation.....</i>	27
<i>c) Une procédure juridictionnelle précisée .....</i>	27
<i>d) Les dispositions tendant à renforcer les moyens de l'État dans la mise en œuvre du droit au logement.....</i>	28
D.— UNE NÉCESSAIRE ADAPTATION DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION AUX BESOINS DE LOGEMENT .....	29
E.— LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR .....	31
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>33</b>
<b>I.— DISCUSSION GENERALE .....</b>	<b>33</b>
<b>II.— EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>41</b>
Chapitre I <sup>er</sup> : Dispositions relatives à la garantie du droit au logement .....	41
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (Article L. 300-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : Garantie par l'Etat du droit au logement opposable.....	41
<i>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</i> : Renforcement du plan départemental pour l'hébergement d'urgence et sanction financière des communes ne remplissant pas les objectifs du plan.....	43
<i>Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)</i> : Promotion du droit au logement opposable .....	45
<i>Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)</i> (Article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles) : Intégration de la promotion du droit au logement dans la formation des travailleurs sociaux.....	45
<i>Article 2</i> (Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation) : Recours amiable devant la commission de médiation .....	46
<i>Article additionnel après l'article 2</i> (Article L. 321-10 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : Location de logements conventionnés à des organismes privés ou publics en vue de leur sous-location aux demandeurs de logement.....	58
<i>Article 3</i> (Articles L. 441-2-3-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation et L. 778-1 [nouveau] du code de justice administrative) : Recours juridictionnel devant le juge administratif tendant à ordonner le logement, le relogement ou l'accueil des demandeurs de logement jugés prioritaires .....	59
<i>Article 4</i> (Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) : Substitution à l'Etat du délégataire du contingent préfectoral comme autorité garante du droit au logement opposable.....	64
<i>Article 5</i> : Mise en conformité des conventions de délégation du contingent préfectoral conclues avant l'entrée en vigueur de la loi .....	65
<i>Après l'article 5</i> .....	65
<i>Article 5 bis (nouveau)</i> (Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) : Extension du champ d'application de l'article 55 de la loi « SRU » aux communes membres d'EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.....	66
<i>Après l'article 5 bis</i> .....	75
<i>Article 5 ter (nouveau)</i> : Rapport d'évaluation du Conseil économique et social sur la mise en œuvre de la loi .....	77

<i>Article 5 quater (nouveau)</i> : Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.....	77
<i>Article 5 quinquies (nouveau)</i> : Faculté pour les EPCI délégataires des aides à la pierre d'expérimenter une délégation de la responsabilité de l'Etat en matière de droit au logement opposable .....	78
<i>Article 5 sexies (nouveau)</i> (Articles L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et 261 du code général des impôts) : Opérations programmées d'amélioration de l'habitat dédiées aux copropriétés dégradées pour les organismes HLM intervenant dans le redressement des copropriétés en difficulté.....	81
<i>Article additionnel après l'article 5 sexies (nouveau)</i> : Ratification et modification de l'ordonnance n° 2007-137 du 1er février 2007 relative aux offices publics de l'habitat .....	81
<i>Article 5 septies (nouveau)</i> : Faculté pour les communes de plus de 1 500 habitants appartenant à une agglomération de majorer le coefficient d'occupation des sols lors de la délivrance des permis de construire accordés dans le cadre d'un programme de construction comprenant au moins 50 % de logements sociaux .....	82
<i>Article 5 octies (nouveau)</i> : Augmentation des crédits du programme national de rénovation urbaine.....	83
<i>Article 5 nonies (nouveau)</i> (Article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales) : Faculté pour le maire d'exercer au nom de la commune le droit de priorité.....	83
<i>Après l'article 5 nonies (nouveau)</i> .....	85
<b>Chapitre II : Dispositions en faveur de la cohésion sociale.....</b>	<b>85</b>
<i>Article 6 A (nouveau)</i> : Renforcement du plan de cohésion sociale.....	85
<i>Article additionnel après l'article 6 A (nouveau)</i> : Garantie temporaire de l'accès aux tarifs réglementés de l'électricité.....	88
<i>Après l'article 6 A (nouveau)</i> .....	89
<i>Article 6 B (nouveau)</i> (Articles L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-5 et L. 831-4 du code de la sécurité sociale) : Revalorisation des aides au logement sur l'indice de référence des loyers.....	90
<i>Après l'article 6 B (nouveau)</i> .....	92
<i>Article additionnel après l'article 6 B (nouveau)</i> : Suppression du mois de carence pour le versement des aides personnelles au logement et des allocations de logement.....	92
<i>Article 6 C (nouveau)</i> (Articles L. 313-20 du code de la construction et de l'habitation et L. 310-12 du code des assurances) : Création d'un fonds de garantie des risques locatifs.....	92
<i>Article 6 D (nouveau)</i> (Articles L. 351-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation) : Prévention des expulsions dans le parc locatif social.....	95
<i>Article 6 E (nouveau)</i> (Article L. 313-26-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : Amélioration du dispositif de portage foncier pour les opérations d'accession sociale à la propriété.....	96
<i>Article 6 F (nouveau)</i> (Article L. 633-4 du code de la construction et de l'habitation) : Report de la date de mise en place dans les logements-foyers de conseils de concertation .....	97
<i>Article 6 G (nouveau)</i> (Article 31 du code général des impôts) : Extension du bénéfice du dispositif du « Borloo dans l'ancien » aux associations et aux bailleurs sociaux sous-louant des logements à des personnes de revenu modeste .....	98
<i>Article 6 H (nouveau)</i> (Article 1388 bis du code général des impôts) : Prorogation de l'avantage fiscal accordé aux logements sociaux situés en zone urbaine sensible .....	99

<i>Article 6 I (nouveau)</i> (Article 20-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs) : Conditions de contrôle de la décence des logements par les commissions départementales de conciliation et par les juridictions judiciaires.....	101
<i>Article additionnel après l'article 6 I</i> (article 22-2 de la loi n° 89-469 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs) : Documents ne pouvant être demandés par les bailleurs aux candidats locataires.....	102
<i>Article 6 J (nouveau)</i> (Article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles) : Interdiction des coupures d'eau tout au long de l'année.....	102
<i>Après l'article 6 J</i> .....	104
<i>Article 6 K (nouveau)</i> (Article L. 442-4 du code de l'urbanisme) : Règles applicables aux lotissements.....	104
<i>Article 6 L (nouveau)</i> : Mise en demeure de quitter les lieux prononcée contre les occupants illégaux du domicile d'autrui.....	105
<i>Article additionnel après l'article 6 L</i> : Ratification de l'ordonnance n°2007-42 du 11 janvier 2007 relative au recouvrement des créances de l'État et des communes résultant de mesures de lutte contre l'habitat dangereux ou insalubre.....	106
<i>Article additionnel après l'article 6 L</i> : Allègement d'impôt sur les plus-values lors de la cession d'un terrain à l'association Foncière logement pour les opérations acquises en vente en l'état futur d'achèvement entrant dans le champ du logement social.....	106
<i>Article additionnel après l'article 6 L</i> : Extension à la Foncière logement du taux réduit de TVA pour les logements intermédiaires construits en zone urbaine sensible.....	107
<i>Article additionnel après l'article 6 L</i> : Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les constructions de logement neuf à usage locatif de l'association Foncière logement.....	107
<i>Article additionnel après l'article 6 L</i> : Exonération de taxe de publicité foncière et de droits d'enregistrement pour les transferts d'actifs opérés par l'association Foncière logement au profit des caisses de retraites complémentaires obligatoires des salariés.....	107
<i>Avant l'article 6 M</i> .....	107
<i>Article additionnel après l'article 12</i> (Article L. 331-3-1 nouveau du code de la consommation) : Suspension des voies d'exécution et des procédures d'expulsion en cas d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.....	108
<i>Article additionnel après l'article 12</i> (Article L. 331-7-1 du code de la consommation) : Clarification de la distinction entre procédure « classique » de surendettement et procédure de rétablissement personnel.....	109
<i>Article additionnel après l'article 12</i> (Article L. 332-6 du code de la consommation) : Communication au juge de renseignements sur la situation du débiteur.....	110
<i>Article additionnel après l'article 12</i> (Article L. 332-8 du code de la consommation) : Définition des biens exclus de la liquidation.....	111
<i>Article additionnel après l'article 12</i> (Article L. 332-9 du code de la consommation) : Liquidation pour insuffisance d'actifs.....	112
<i>Article additionnel après l'article 12</i> (Article L. 332-9 du code de la consommation) : Exclusion de l'effacement des dettes des créances du bailleur.....	112
<i>Article additionnel après l'article 12</i> (Article L. 333-1 du code de la consommation) : Exclusion des créances résultant de faits volontaires et involontaires présentant le caractère matériel d'une infraction pénale.....	113

**AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**..... 115

**ANNEXE**..... 125

MESDAMES, MESSIEURS,

L'idée de rendre le droit au logement opposable n'est pas neuve : le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées l'a préconisé dès 2002 et a affiné les contours possibles de ce droit dans son rapport annuel de 2005 et dans un rapport remis au Premier ministre en octobre 2006 sur *L'expérimentation locale du droit au logement opposable*. C'est pourquoi, en tant que membre du Haut comité, votre rapporteur se félicite du dépôt de ce projet de loi.

Mais l'opposabilité n'est malheureusement pas suffisante si la production de logements n'est pas une priorité des politiques publiques.

De fait, la question de l'effectivité du droit au logement se trouve au cœur de l'action menée par le Gouvernement depuis 2002, avec, sur le seul plan législatif, l'adoption de trois grandes lois, instituant un programme de rénovation urbaine, afin de rénover le bâti dans les quartiers sensibles, un plan de cohésion sociale, ayant permis de relancer la construction de logements locatifs sociaux, et une loi portant engagement national pour le logement, qui devrait permettre de faciliter la mobilisation du foncier, relancer l'accession à la propriété, lutter contre la vacance des logements et renforcer le conventionnement dans le parc locatif privé. Ces trois textes ont été rapportés par la Commission des affaires économiques qui a donc une connaissance approfondie du sujet.

Le présent projet de loi, dont votre commission s'est saisie pour avis, complète cet arsenal législatif fondé sur des obligations de moyens, par un nouveau dispositif qui fait du droit au logement une obligation de résultat, en désignant l'État comme garant de ce droit.

Les commissions de médiation, qui existent actuellement et qui sont placées auprès du préfet, constituent déjà une voie de recours amiable pour les

personnes ayant attendu trop longtemps pour obtenir un logement social, mais aussi pour certains publics très prioritaires. Cependant, les avis de la commission ne sont pas contraignants pour le préfet. Le projet de loi introduit une nouveauté essentielle, puisque le préfet sera dorénavant tenu de trouver une solution de logement adaptée pour toutes les personnes jugées prioritaires par la commission.

Dans un second temps, et si la demande de logement n'est pas satisfaite, le demandeur pourra, dès le 1<sup>er</sup> décembre 2008, intenter un recours contre l'État devant le juge administratif. Le juge disposera de prérogatives importantes, notamment un pouvoir d'astreinte, pour ordonner le logement ou le relogement des demandeurs prioritaires.

La question centrale qui se pose dans la mise en œuvre de ce projet de loi est de savoir si l'offre de logements dans les toutes prochaines années sera à même de satisfaire la demande. On peut légitimement s'interroger tant les chiffres du mal-logement sont élevés. Si la relance de la construction de logements est spectaculaire, avec pas moins de 420 000 logements construits en 2006, le secteur du bâtiment est-il à même de s'adapter rapidement ?

Au cours des auditions qu'il a menées, votre rapporteur a interrogé les acteurs du bâtiment sur ce sujet. Ceux-ci ont souligné la capacité du secteur du bâtiment à s'adapter, à condition d'éviter trois écueils :

- le malthusianisme foncier qui semble prévaloir dans les plans locaux d'urbanisme ;

- la méconnaissance du marché ;

- l'excès de normalisation qui a tendance à surenchérir le coût de la construction et contribue à exclure un certain nombre de nos concitoyens de l'accès au logement.

Votre rapporteur tient donc à insister sur la nécessité d'un effort accru en faveur de la construction de logements, qui suppose non seulement une mobilisation forte de la part du secteur du bâtiment mais également une volonté politique de la part de tous les responsables de la mise en œuvre de la politique du logement.

Après avoir présenté l'ensemble des outils mis en place par le Gouvernement pour endiguer la crise du logement et de l'hébergement, votre rapporteur présentera les principales dispositions du projet de loi et les modifications qu'il vous propose d'y apporter.

## **I.— FACE À LA CRISE DU LOGEMENT ET DE L'HÉBERGEMENT, LE GOUVERNEMENT S'EST FIXÉ DEPUIS 2002 DES OBJECTIFS AMBITIEUX FONDÉS SUR UNE OBLIGATION DE MOYENS**

### **A.— UN RETARD CONSIDÉRABLE À RATTRAPER DANS LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS**

#### **1. Des difficultés croissantes d'accès au logement**

##### ***a) Un blocage de la chaîne du logement et une baisse importante de la mobilité des locataires***

On assiste aujourd'hui à une remise en cause du parcours résidentiel, ayant permis, pendant les Trente Glorieuses, aux ménages de passer d'un logement HLM à un logement privé locatif, puis, éventuellement d'accéder à la propriété.

En conséquence, les ménages sont souvent obligés d'occuper un segment de la chaîne du logement inférieur à leurs préférences de départ. De surcroît, la réduction du nombre de primo-accédants, notamment de ceux issus du parc locatif social, pèse sur les marchés locatifs privés ou publics.

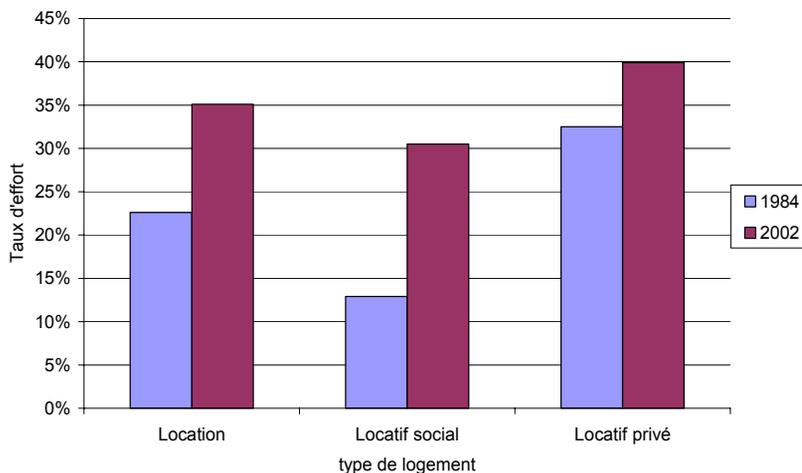
Enfin, les ménages rencontrent de plus en plus de difficultés pour accéder au logement social, ce qui se traduit par l'allongement des files d'attente ; de même, ceux qui sont déjà logés dans une HLM ne peuvent plus en sortir. Ce phénomène se manifeste à la fois par la baisse du taux de mobilité des locataires du parc social (12,4 % en 1999, 10,6 % en 2001) et par l'accroissement de leur durée de location (30 % de locataires présents depuis plus de quatre ans en 2002 contre 12 % en 1978).

##### ***b) Un accroissement considérable du taux d'effort des ménages***

Les taux d'efforts augmentent fortement, surtout dans le parc locatif privé. Cette évolution correspond en partie à une amélioration de la qualité des logements mais également à une dérive des coûts : ainsi, pour une base 100 en 1985, les prix à la consommation avoisinent 150 en 2005, tandis que les loyers ont pratiquement doublé.

Ces taux d'efforts sont particulièrement importants pour les ménages aux revenus les plus faibles, ainsi que l'illustre le graphique suivant :

**Evolution du taux d'effort des locataires pauvres entre 1984 et 2002**  
APL et Charges comprises



*Périmètre : ensemble des ménages ordinaires hors étudiants et hors meublés- Source : INSEE, Enquêtes nationales logement 1984 et 2002. Un ménage pauvre est un ménage dont le revenu est inférieur à la demi-médiane des revenus des ménages.*

Si le taux d'effort est moindre dans le secteur HLM, la hausse y a été plus forte. Les niveaux atteints montrent la difficulté à maintenir un taux d'effort supportable pour ces ménages. La faiblesse du forfait de charges joue un rôle, comme l'érosion des loyers-plafonds de l'aide personnelle au logement.

***c) Les classes moyennes et les ménages aux revenus simplement modestes souffrent également, car elles sont de plus en plus exclues du bénéfice des aides au logement***

En 1977, un ménage avec deux personnes à charge bénéficiait de l'APL jusqu'à 4 fois le SMIC. Aujourd'hui, pour ce ménage, le seuil d'exclusion de l'APL est d'environ 2,1 SMIC. Pour une personne seule il est passé de 2,4 SMIC à 1,1 SMIC.

Aujourd'hui, 73 % des locataires bénéficiaires d'une aide à la personne ont des revenus inférieurs au SMIC et 2 % des revenus supérieurs à 2 SMIC.

**REVENU D'EXCLUSION DE L'AIDE À LA PERSONNE EN LOCATIF**  
**Revenu mensuel courant (2005)**

CATÉGORIE DE MÉNAGE	ZONE 1	ZONE 2	ZONE 3
Une personne seule	1 100 €	1 000 €	1 000 €
Couple sans personne à charge	1 300 €	1 300 €	1 200 €
Isolé ou couple avec une personne à charge	1 700 €	1 600 €	1 500 €
Isolé ou couple avec deux personnes à charge	2 000 €	1 900 €	1 800 €
Isolé ou couple avec trois personnes à charge	2 400 €	2 300 €	2 200 €
Isolé ou couple avec quatre personnes à charge	2 800 €	2 700 €	2 600 €

Sources : Direction des Etudes Economiques et Financières de l'Union sociale pour l'habitat

***d) Les aides à la personne n'ont pas suivi l'évolution des loyers et des charges***

Les « enquêtes loyers » montrent que, entre 1996 et 2006, les loyers moyens du secteur HLM ont augmenté de 23,6 % et ceux du secteur privé de 30 %. L'écart entre le niveau des loyers du secteur privé et du secteur HLM s'accroît, ce qui affecte bien évidemment la mobilité en HLM. Le rapport du ministère de la Cohésion Sociale sur l'évolution des loyers indique les loyers mensuels moyens suivants, selon la taille de la commune, au 1<sup>er</sup> janvier 2006 :

*(en euros/mois/m<sup>2</sup>)*

	Moins de 20 000 hab.	De 20 000 à 100 000	De 100 000 à 2 000 000	Agglomération parisienne	France entière
Parc HLM	4,2	4	4,1	5	4,3
Parc Privé	5,8	6,5	7,6	13,6	8,3

Les locataires du secteur privé ont en moyenne un loyer par m<sup>2</sup> supérieur de 93 % aux locataires HLM. Dans l'agglomération parisienne, les loyers privés sont 2,7 fois plus élevés que les loyers HLM.

***e) Les loyers-plafonds des aides à la personne ont été moins revalorisés que les loyers pratiqués et le décrochage est net depuis trois ans.***

Année	2003	2004	2005
Loyers Hlm	+ 3%	+ 2,9%	+ 3%
Loyer secteur privé	+ 2,4%	+ 3,8%	+ 3,9%
Loyer pris en compte par les aides à la personne	+ 1,2%	0%	+ 1,8%
Loyer pris en compte par les aides à la personne zone 1	+ 2,5%	0%	+ 1,8%

Entre 1992 et 2006 le forfait de charges a été réévalué de 9,3 % et la majoration par personne à charge de 14 %, alors que, selon les comptes du logement, en dix ans, le coût des charges a progressé de plus de **30 %** et celui de l'énergie de plus de **10 %**. Le taux de couverture est donc faible.

#### TAUX DE COUVERTURE MOYEN DES CHARGES PAR LES AIDES À LA PERSONNE

	<b>Zone 1</b>	<b>Zone 2</b>	<b>Zone 3</b>
Isolé ou ménage sans enfant	40%	53%	58%
Ménage avec deux enfants	38%	51%	56%
Ménage avec quatre enfants	38%	51%	56%

Source : DGUHC - 2002

#### *f) Une proportion élevée de ménages acquitte un loyer supérieur au loyer plafond de l'aide personnelle au logement*

Elle est de 80 % dans le parc locatif privé et de 37 % dans le parc social, du fait d'actualisations insuffisantes, mais également de la distorsion entre la typologie du parc et les caractéristiques des ménages logés. Par exemple, les studios et 2 pièces représentent 23 % des logements HLM alors que 40 % des ménages bénéficiaires de l'APL sont des personnes seules.

Ce phénomène est aggravé par l'écart aujourd'hui entre les loyers du PLUS et le loyer maximum des aides à la personne et qui compte tenu de l'indice du coût de la construction (ICC) des trois dernières années est aujourd'hui en décalage de près de 7 %, alors que le PLUS a été créé pour être justement calé sur les loyers maximums des aides à la personne.

## **2. L'exclusion et le mal-logement : des solutions toujours plus précaires**

### *a) 200 000 ménages habitent un logement sans aucun confort*

Selon les chiffres publiés dans le rapport Dutreligne-Pelletier relatif à la sécurité des personnes dans leur habitat <sup>(1)</sup>, en 1999, 81,6 % des logements étaient totalement confortables, au sens où l'entend l'INSEE : cela signifie qu'ils étaient, à cette date, dotés d'un chauffage central ou fixe, de toilettes intérieures et d'une baignoire ou d'une douche à l'intérieur du logement. Restaient en 1999 :

– 4,3 millions de logements dénués d'au moins deux de ces éléments de confort (dans 86 % des cas, c'est le chauffage qui fait défaut) ;

---

(1) *Le rapport, présenté en octobre 2005 au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, par M. Patrick Dutreligne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre, et par M. Philippe Pelletier, président de l'Agence nationale de l'habitat, s'intitule Propositions pour une meilleure sécurité des personnes dans leur habitat.*

– 586 000 logements très inconfortables (c'est-à-dire dénués d'au moins deux des éléments de confort), ce qui représente 2,5 % des résidences principales (302 000 logements sont occupés par des propriétaires occupants, 160 000 par des locataires privés et 124 000 sont des occupants d'un autre type ou des locataires publics).

On recense 200 000 ménages habitant un logement dénué de tout confort. Parmi les ménages en situation d'inconfort accentué, plus d'un tiers d'entre eux sont en situation de suroccupation.

L'humidité est l'un des problèmes majeurs du logement insalubre : 40 % des ménages interrogés au cours de l'Enquête nationale logement de 2002 estiment que leur logement supporte une humidité importante.

Un tiers des occupants du parc inconfortable en Ile-de-France est en location libre, alors qu'elle ne représente que 20 % du parc dans cette région.

#### ***b) L'habitat indigne : entre 400 000 et 600 000 logements concernés***

Selon le rapport Doutréline-Pelletier, le parc privé potentiellement indigne comprend entre 400 000 et 600 000 logements avec une répartition relativement égale entre locataires et propriétaires occupants, même si les situations d'habitat indigne concernant les propriétaires occupants sont plus importantes en milieu rural. 5 % de ce parc se trouverait en outre en suroccupation.

#### ***c) L'importance de l'habitat précaire informel***

Il existe en France environ 600 000 places issues du parc résidentiel de loisir dont 20 % sont occupées à l'année par des ménages se trouvant en situation précaire, exclus du marché du logement.

S'agissant des hôtels meublés, il en existe 2500 en France, représentant 50 000 à 70 000 chambres, logeant 75 000 à 150 000 personnes. Le recensement général de la population de 1999 indique que 50 000 personnes ont leur résidence principale à l'hôtel.

Ce recensement indique également que 41 000 personnes habitent un habitat de fortune (cabane ou construction provisoire).

Selon la Fondation Abbé Pierre, 86 500 personnes seraient sans domicile fixe en France.

***d) De nombreux logements suroccupés***

973 000 personnes sont hébergées chez un tiers, dont 150 000, faute d'une solution alternative, et dans des conditions de logement très difficiles. La Fondation Abbé Pierre estime que 3,5 millions de personnes vivent en situation de suroccupation.

Quant à la suroccupation dans les foyers de travailleurs migrants, le rapport Doutreligne-Pelletier souligne qu'il s'agit d'un phénomène francilien : sur 262 établissements comptant 56 018 lits en Ile-de-France, 42 établissements ont un taux d'occupation supérieur à 150 %.

***e) Un nombre considérable de personnes en situation de précarité pour impayés de loyer***

La Direction départementale de l'équipement (DDE) de la Seine-Saint-Denis estime qu'il y aurait dans le département environ 6000 logements squattés représentant environ 20 000 personnes. L'ALPIL de Lyon estime que 1 200 occupants se répartissent sur 38 squats et 4 bidonvilles de l'agglomération lyonnaise. D'après la Fondation Abbé Pierre, 286 000 ménages, soit environ 715 000 personnes sont en situation de précarité pour impayés de loyer de plus de deux mois.

***f) Un nombre considérable de demandeurs en attente de l'attribution d'un logement social***

Selon la fondation Abbé Pierre, 1,3 million de ménages attendent en France l'attribution d'un logement HLM, dont 330 000 dans la seule région Ile-de-France et 102 000 à Paris.

**B.— UNE ACTION FORTE DU GOUVERNEMENT DONT LES EFFETS COMMENCENT À SE FAIRE SENTIR MAIS QUI NE SERONT ACQUIS QU'À MOYEN TERME**

**1. Des moyens renforcés pour lutter contre la crise du logement et la crise de l'hébergement**

***a) Rénover l'habitat et relancer l'économie dans les quartiers en difficulté***

Initialement prévu sur cinq ans, le programme national de rénovation urbaine, désormais prolongé jusqu'en 2013, se situe au cœur de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. L'objectif de ce programme consiste à permettre aux habitants des quartiers en difficulté d'accéder à un logement de meilleure qualité, tout en cassant les ghettos urbains.

L'objectif fixé par le législateur consiste donc à restructurer en profondeur les quartiers en zone urbaine sensible – à titre exceptionnel, les quartiers hors ZUS

mais présentant les mêmes caractéristiques pourront également en bénéficier (en vertu de l'article 6 de la loi n° 2003-710).

Ce programme vise de multiples aspects de l'urbanisme et de l'habitat des ZUS : réaménagement des espaces publics – espaces verts, centres commerciaux, espaces de loisirs, des voiries, des équipements publics (écoles, services publics...), construction de nouveaux logements, démolition ou réhabilitation d'immeubles d'habitation.

Le programme national de rénovation urbaine, tel que défini par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, récemment amendée, prévoit une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250 000 logements ainsi que des équipements publics et des aménagements urbains pour la période 2004-2011

***b) Relancer la production de logements sociaux, de logements à loyers maîtrisés et de structures d'hébergement d'urgence***

Le volet « logement » de la loi de cohésion sociale constitue une étape-clef dans la politique menée par le Gouvernement pour endiguer la crise du logement. Il comprend des articles de programmation financière pour la construction de logements sociaux et de logements d'urgence, sans négliger pour autant le logement privé.

Le volet logement de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale vise la relance de la production de logements, en programmant, à l'article 87, le financement sur cinq ans de la construction de 500 000 logements locatifs sociaux. Cette programmation s'accompagne de mesures fiscales de soutien, avec l'extension de quinze à vingt-cinq ans de la durée d'exonération de taxe foncière au profit des opérations de construction de logements sociaux.

La loi prévoit également la création de 5 800 places supplémentaires d'hébergement d'urgence, dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, ainsi que dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile, d'une part, et la création d'ici 2009 de 4 000 places supplémentaires en maisons-relais.

Dans la continuité de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, la loi de cohésion sociale prolonge de trois ans, de 2008 à 2012 le programme de rénovation urbaine.

La loi a également permis de limiter les expulsions locatives en prévoyant la signature, entre les bailleurs et les locataires de bonne foi, de protocoles définissant les modalités d'apurement de leur dette locative.

En effet, s'agissant du parc locatif privé, l'article 107 de la loi du 18 janvier 2005 prévoit l'affectation de crédits supplémentaires au profit de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

***c) Mobiliser les terrains non bâtis, les logements vacants, et le parc locatif privé à loyer modéré***

Dans le cadre de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, des dispositions ont été adoptées afin de mobiliser la ressource foncière en faveur de la construction de logements mais également le parc de logements vacants.

La loi « ENL » prévoit en effet :

– la faculté pour les communes de majorer la taxe foncière sur les propriétés non bâties, afin de lutter contre la rétention foncière ;

– la faculté pour les communes d'établir un partage de la plus-value des terrains nus rendus constructibles à la suite de leur classement par un plan local d'urbanisme dans une zone à urbaniser ;

– afin d'accroître la transparence du marché foncier, la transmission par les services fiscaux, à titre gratuit, aux services de l'Etat et des collectivités locales des informations relatives au coût du foncier ;

– un renforcement de la lutte contre les logements vacants, avec la mise en place d'une déduction sur les revenus locatifs en cas de remise sur le marché de logements vacants, et l'application de la taxe d'habitation aux logements demeurés vacants pendant plus de cinq ans ;

– l'accroissement du parc de logements vacants, en permettant à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) de passer des conventions avec des bailleurs, sans subventions de travaux, par lesquelles les bailleurs s'engagent à louer leur logement à des niveaux de loyer inférieurs à ceux du marché ;

– la création de commissions départementales chargées d'analyser les difficultés, notamment d'ordre foncier, rencontrées par certaines communes dans la mise en œuvre de l'article 55 de la loi « SRU » ;

– et un renforcement du supplément de loyer de solidarité.

***d) Favoriser la construction de logements***

La loi « ENL » prévoit un certain nombre de mesures pour faciliter la construction de logements :

– la loi ratifie l'ordonnance de simplification des autorisations d'urbanisme ;

– elle permet aux communes de délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant au moins une moitié de logements sociaux bénéficie d'une majoration du coefficient d'occupation des sols ;

– les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent aussi créer des sociétés publiques locales d'aménagement, qui peuvent être intégralement détenues par des collectivités publiques et qui sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement ;

– elle institue plusieurs mesures en faveur de l'accès social à la propriété pour les logements neufs (dispositif de portage foncier, majoration du prêt à taux zéro, TVA à 5,5 % sur les opérations réalisées en zone urbaine sensible, mise en place d'une procédure simplifiée en mairie) ;

– elle met en place un nouvel amortissement fiscal dit « Borloo populaire », destiné à des ménages modestes ;

– enfin, elle modernise le statut des offices publics d'HLM.

#### ***e) Lutter contre le mal-logement***

La loi « ENL » a également prévu de nombreuses mesures pour lutter contre le mal-logement :

– elle ratifie l'ordonnance de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux ;

– elle renforce le rôle des commissions de médiation placées auprès du représentant de l'Etat dans le département, chargées depuis 1998 d'examiner la situation des demandeurs de logement social dont la demande n'a pu être satisfaite rapidement ;

– elle instaure une trêve hivernale aux coupures d'eau, d'énergie et d'électricité ;

– elle améliore le régime fiscal de l'énergie fournie par réseau de chaleur ;

– elle renforce la sécurité des installations intérieures d'électricité ;

– enfin, elle améliore le régime fiscal de la construction des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence.

#### ***f) Solvabiliser les locataires tout en sécurisant les bailleurs***

En application des articles 32 et 33 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005, relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, le Gouvernement a pris deux mesures-phares pour améliorer la situation des locataires et sécuriser les revenus locatifs des bailleurs :

– le Gouvernement a mis en place un indice de référence des loyers destiné à se substituer à l'indice du coût de la construction, et ce, afin de modérer l'évolution du coût des loyers ;

– le Gouvernement a signé une convention avec l'Union d'économie sociale pour le logement, créant une garantie sur les revenus locatifs (GRL), qui vise à ce que soient garantis les impayés de loyer des salariés ne bénéficiant pas d'un contrat à durée indéterminée.

A la suite d'une demande expresse de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, la loi de finances pour 2007 prévoit l'abaissement de 24 à 15 euros du seuil de versement de l'aide personnalisée au logement. Le Gouvernement a également prévu une revalorisation du barème de ces aides d'1,8 % pour les charges, et 2,8 % pour les loyers (vérifier chiffres).

### ***g) Un plan d'action renforcé en faveur du logement social et de l'hébergement***

Le Gouvernement a annoncé le 8 janvier dernier, sa volonté d'accroître l'effort budgétaire de l'Etat en faveur du logement « très social », en programmant la construction en 2007 de 80 000 logements de type « PLAI » et « PLUS », au lieu de 63 000, comme le prévoit la loi n° 2005-32.

Concernant l'hébergement d'urgence, le ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement et la ministre délégué à la Cohésion sociale et à la Parité, souhaitent « *changer radicalement l'accueil dans les centres* ».

En effet, toute personne accueillie devra se voir proposer en fonction de sa situation, « *une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire* », dans les différents dispositifs d'hébergement, qu'il s'agisse des maisons relais, des logis relais, du parc privé locatif, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), des (CADA) ou des structures d'hébergement de stabilisation.

Les 27 100 places supplémentaires que le Gouvernement souhaite créer contribueront à la mise en place de ce dispositif.

## **2. Une relance sans précédent du secteur de la construction de logements**

### ***a) Des chiffres historiques en 2005***

La construction de logements neufs a profité en 2005 de l'accroissement du nombre des logements mis en chantier en 2004 et en 2005.

<b>Année</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Mise en chantier	312 530	324 840	308 396	307 711	310 586	314 364	362 887	410 188

Le contexte de forte demande, les bonnes conditions de prêt ainsi que la politique mise en œuvre en faveur de l'investissement locatif, du logement social et de l'accession à la propriété expliquent cette envolée.

Tous les segments du marché – qu’il s’agisse des logements individuels ou collectifs, des logements sociaux ou des logements privés – connaissent une poursuite de la croissance enregistrée en 2005. Ainsi, le plan de cohésion sociale a permis de relancer la construction de logements locatifs sociaux, en hausse de près de 10 % si l’on ne tient compte que des logements dont le maître d’ouvrage est public et social.

L’activité liée à la construction de logements neufs croît de 10,3 % en 2005 après une croissance de 9,6 % enregistrée en 2004.

#### L’ACTIVITÉ DANS LE LOGEMENT NEUF

		2003/2002*	2004/2003*	2004	2005/2004*
Logement neuf		1,3 %	9,6 %	30,4	10,3 %
<i>Dont</i>	<i>Individuel</i>	1,4 %	8,7 %	21,0	6,0 %
	<i>Collectif</i>	1,1 %	11,8 %	9,3	19,9 %

(\*) : Evolution en volume, CA 2004 en valeur courante hors taxe

Source : SG/DAEI/BASP, mai 2006

Près de 512 000 permis de construire ont été accordés en 2005, soit un niveau qui n’avait également pas été atteint depuis vingt-cinq ans. Le nombre de permis de construire accordés en 2005 montrait déjà que la forte reprise en matière de production de logements s’inscrivait dans la durée. Cela se confirme en 2006 avec une nouvelle hausse des mises en chantier de logements, qui atteignent désormais un rythme annuel de 430 000.

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Permis de construire	382 356	297 150	330 469	321 777	327 899	378 968	460 794	511 723

#### *b) Une croissance de la construction de logements qui s’est poursuivie en 2006*

Près de 562 000 logements ont été autorisés en 2006, notamment dans les logements collectifs qui progressent de 16 %. Le nombre de mises en chantier s’affiche en hausse de 2,6 %, à 421 000 unités.

Même si la progression est moins importante que les deux années précédentes, 2006 reste un excellent cru pour la construction de logements neufs. Le nombre d’autorisations atteint en effet 562 000 unités, soit une hausse de 10 % (contre 12 % en 2005 et 22 % en 2004), selon les informations fournies à votre rapporteur.

Au palmarès des régions les plus dynamiques en termes de logements autorisés, on retrouve la Basse-Normandie (+33,3 %), Provence-Alpes-Côte d’Azur (+32,7 %) et l’Île-de-France (+17,6 %). A l’inverse, les régions les moins dynamiques sont l’Alsace (-13,4 %), le Nord-Pas-de-Calais (-0,2 %) et l’Aquitaine (+0,2 %).

S'agissant des mises en chantier, ce sont la Bourgogne (+30,8 %) et la Picardie (+16,9 %) qui occupent les premières places du podium. La Franche-Comté (-14,2%), l'Aquitaine (-9,1 %) et l'Alsace (-7,7 %) sont en fin de classement.

## **II.— L'OPPOSABILITÉ DU DROIT AU LOGEMENT : UNE LOGIQUE DE RÉSULTAT SUPPOSANT UN EFFORT ACCRU EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS**

### **A.— L’AFFIRMATION PROGRESSIVE D’UN DROIT AU LOGEMENT S’EST HEURTÉE AUX DIFFICULTÉS DE SA MISE EN ŒUVRE**

Le législateur a eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'affirmer l'existence d'un droit au logement, sans désigner explicitement d'autorité garante de ce droit. Cela s'explique en partie par le fait que les responsabilités de la mise en œuvre de la politique du logement sont partagées entre Etat et collectivités locales.

#### **1. Plusieurs lois successives ont affirmé le droit au logement, sans en désigner explicitement le garant**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 89-462 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 dispose que « *le droit au logement est un droit fondamental* », en précisant que « *l'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales* ».

Ces dispositions ont été complétées par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, qui dispose que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ». La loi précise les modalités de garantie de ce droit, et dispose que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* ».

#### **2. L'accès à un logement décent, un objectif à valeur constitutionnelle**

Dans une décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a estimé que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent constituait un objectif à valeur constitutionnelle.

### **3. La politique du logement : des responsabilités partagées entre Etat et collectivités territoriales**

L'une des difficultés majeures pour désigner un garant du droit au logement s'explique par le fait que la politique du logement se caractérise par un partage des responsabilités entre les différents niveaux de collectivités publiques.

#### ***a) L'Etat, principal financeur de la politique du logement***

L'Etat joue un rôle fondamental dans la politique d'aide au logement à travers :

– le financement des aides à la pierre et le financement du conventionnement des logements privés à loyer maîtrisé ;

– le financement des aides personnelles au logement ;

– la prise en charge des dépenses fiscales en faveur du logement (taux réduits de TVA, amortissements des investissements locatifs, soutiens à l'épargne-logement) ;

– le contingent de logements sociaux dont dispose le préfet pour attribuer des logements sociaux aux demandeurs prioritaires.

En outre, le préfet travaille avec les départements à l'élaboration des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

#### ***b) Le département, gestionnaire et financeur du fonds de solidarité pour le logement***

Le département participe à la politique du logement à plusieurs titres, au premier rang desquels figure la gestion et le financement du fonds de solidarité pour le logement.

En outre, il peut, sous certaines conditions, se voir déléguer les aides à la pierre.

#### ***c) Les communes et leurs groupements : une compétence en matière d'urbanisme, une responsabilité en matière de mixité sociale et la possibilité de se voir déléguer des compétences étatiques***

Les communes sont compétentes en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme et sont, à ce titre au cœur de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Elles peuvent également, depuis l'adoption de la loi « responsabilités locales », se voir déléguer le contingent préfectoral.

En outre, dans un souci de mixité sociale, les communes faisant partie d'une agglomération, et disposant de plus de 3500 habitants (1500 habitants en Ile-de-France) sont soumises à l'obligation de disposer de 20 % de logements

locatifs sociaux, dans les conditions prévues aux articles L. 302-5 à L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation (cf. infra le commentaire de l'article 5 *bis* du projet de loi).

Quant aux groupements de communes, ils ont vu leurs compétences renforcées dans le domaine de la politique locale de l'habitat depuis :

– la loi « responsabilités locales » du 13 août 2004, qui leur permet de se voir déléguer le contingent préfectoral et l'attribution des aides à la pierre ;

– la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, qui a rendu obligatoire l'élaboration de programmes locaux de l'habitat dans les communautés de communes les plus importantes (et non plus seulement dans les communautés urbaines et les communautés d'agglomération).

#### ***d) Une participation des partenaires sociaux à la politique du logement***

Il convient de ne pas oublier que le « 1 % logement » contribue de manière non négligeable au financement des politiques du logement. En effet, depuis 1953, les entreprises sont soumises à une contribution au financement de la construction. Fixé à l'origine à 1 % de la masse salariale, le taux de la contribution a progressivement été réduit pour passer à 0,45 % en 1991.

### **B.— LA CRÉATION D'UN RECOURS JURIDICTIONNEL PAR LE PROJET DE LOI INITIAL**

Si le droit au logement a déjà été affirmé par de nombreux textes, le législateur n'avait pas, jusqu'à présent, désigné d'autorité garante de ce droit, autorité à laquelle aurait été assignée une obligation de résultat.

La désignation de l'Etat comme garant du droit au logement, et la création d'un recours juridictionnel constituent donc l'innovation majeure du présent projet de loi, qui consacre l'opposabilité du droit au logement. S'inspirant des propositions formulées par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, le texte du Gouvernement s'appuie sur les commissions de médiation, créées par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, dont il renforce les prérogatives.

S'agissant du recours juridictionnel, le projet de loi crée un nouveau contentieux administratif spécifique, que l'on pourrait qualifier de plein contentieux d'urgence, tout en ouvrant en deux temps ce droit de recours aux demandeurs.

### **1. La désignation de l'Etat ou de son délégataire du contingent préfectoral comme garant du droit au logement**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi initial fait de l'Etat le garant du droit au logement opposable. Cependant, les articles 2, 3 et 4 prévoient qu'en cas de délégation du contingent préfectoral à une commune ou à un établissement public de coopération intercommunale, le délégataire se substitue à l'Etat dans le rôle de garant de ce droit. Cette disposition est fondée sur l'idée que le contingent préfectoral constitue l'outil permettant à l'Etat de remplir l'obligation de résultat qui lui est assignée par la loi.

### **2. Un recours amiable renforcé, afin de limiter les cas de saisine du juge**

L'article 2 du projet de loi renforce le rôle des commissions de médiation, qui, depuis 1998, ont été placées auprès du préfet afin d'examiner les réclamations des demandeurs d'un logement social et qui n'ont pas obtenu satisfaction à leur demande dans le délai fixé par le préfet, mais également des demandeurs menacés d'expulsion, hébergés temporairement, ou logés dans un logement insalubre. Ces derniers peuvent saisir la commission de médiation sans délai.

Le projet de loi renforce considérablement le rôle de ces commissions :

– en étendant la liste des demandeurs pouvant la saisir sans délai aux demandeurs de bonne foi dépourvus de logement, ainsi qu'aux demandeurs ayant au moins deux enfants mineurs et étant logés dans un logement suroccupé ou indécent ;

– en prévoyant qu'elles peuvent également être saisies par les demandeurs sollicitant une place dans une structure d'hébergement ;

– et, surtout, en rendant leurs décisions créatrices de droit pour les demandeurs qu'elles jugeront prioritaires, puisque contrairement à ce que prévoit le droit en vigueur, les préfets seront liés par ces décisions.

Les préfets seront désormais contraints de loger les personnes jugées prioritaires par les commissions de médiation, sur leur contingent préfectoral. Si les préfets manquent à leur obligation, les demandeurs pourront alors saisir le juge.

### **3. Un calendrier progressif pour la mise en œuvre du droit au recours**

Dans un souci de pragmatisme, le droit au recours contentieux est ouvert progressivement, selon un calendrier défini en fonction du type de demandeurs jugés prioritaires.

Ainsi, les personnes ayant la faculté de saisir la commission de médiation sans condition de délai, que l'on pourrait qualifier de demandeurs « super-prioritaires » en raison de leur situation précaire, se voient accorder ce droit dès le 1<sup>er</sup> décembre 2008. Les autres demandeurs pourront saisir le juge à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

#### **4. Un « plein contentieux d'urgence »**

Le projet de loi crée un contentieux administratif *ad hoc* qualifié à l'article 3 de « contentieux du droit au logement ». On peut qualifier ce recours de plein contentieux d'urgence, dans la mesure où le juge se voit confier des pouvoirs considérables d'injonction et d'astreinte. Afin de tenir compte de l'urgence de la situation des demandeurs de logement, le projet de loi prévoit la présence d'un juge unique, statuant dans l'urgence, excluant la possibilité pour les demandeurs de faire appel.

Ainsi que les représentants du Conseil d'Etat l'ont souligné lors d'une audition, parallèlement à ce contentieux, les requérants pourront également former deux autres types de recours traditionnels en droit administratif :

– les demandeurs qui n'auront pas été considérés comme prioritaires par la commission de médiation pourront former un recours pour excès de pouvoir, dans les conditions de droit commun, soit dans un délai de deux mois après notification de la décision de celle-ci ;

– en outre, les demandeurs ayant été jugés prioritaires par la commission, et n'ayant obtenu du préfet l'attribution d'un logement, pourront former un recours en responsabilité contre l'Etat. Il reviendra alors à la jurisprudence de déterminer, le cas échéant, s'il s'agit d'une responsabilité pour faute ou sans faute.

#### **C.— LE SÉNAT A APPORTÉ DES MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES AU PROJET DE LOI**

##### ***a) Une responsabilité incombant à l'Etat, même en cas de délégation du contingent préfectoral***

La principale modification apportée par le Sénat au dispositif créé par le projet de loi concerne l'instance garante du droit au logement opposable.

En effet, tandis que le projet de loi initial prévoit qu'en cas de délégation du contingent préfectoral, le délégataire se substitue à l'Etat dans le rôle de garant du droit au logement opposable, le Sénat a exclu cette possibilité, faisant de l'Etat le garant unique de ce droit.

Cette position est notamment fondée sur les arguments suivants :

– même en cas de délégation du contingent préfectoral, la loi « responsabilités locales » prévoit que le préfet peut se substituer au délégataire, si

celui-ci refuse de procéder à la désignation des demandeurs prioritaires et à l'attribution d'un logement sur le contingent préfectoral délégué (c'est d'ailleurs en cela que la délégation de compétence se distingue d'un simple transfert) ;

– en outre, au terme de l'année écoulée, si le préfet constate que le délégataire ne respecte pas les objectifs du plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées, le préfet peut mettre en demeure le délégataire, puis se substituer à lui pour décider directement des attributions de logements sur le contingent précédemment délégué ;

– par ailleurs, le Sénat n'a pas remis en cause l'article 5 du projet de loi, qui prévoit que les conventions de délégation du contingent préfectoral déjà conclues seront mises en conformité avec le présent projet de loi au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2008, soit à la date d'ouverture des voies de recours contentieuses prévues pour la mise en œuvre du droit au logement opposable ;

– enfin, reprenant l'une des idées du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, le Sénat a proposé de créer un dispositif expérimental de délégation du rôle de garant du droit au logement opposable, pour les établissements publics de coopération intercommunale délégataires des aides à la pierre, à condition que ces EPCI se voient déléguer un certain nombre de compétences supplémentaires (délégation du contingent préfectoral, de la responsabilité de la mise en œuvre de mesures de résorption de l'insalubrité et des immeubles menaçant ruine, et, enfin, de la responsabilité de la mise en œuvre des procédures de réquisition).

#### ***b) Des ajustements apportés aux modalités de mise en œuvre du recours amiable devant la commission de médiation***

En dehors de la question centrale de la désignation de l'instance garante du droit au logement, le Sénat a apporté des ajustements techniques :

– en distinguant plus nettement, à l'article 2, entre les dispositions relatives au logement des demandeurs prioritaires, et celles relatives à l'hébergement ;

– en précisant à quoi renvoie la notion de « structure adaptée » pour les demandeurs orientés vers une place d'hébergement (il s'agirait, selon le Sénat, d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou logement de transition, d'un logement-foyer, ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale) ;

– afin de laisser au préfet la faculté de déterminer le périmètre dans lequel le bailleur concerné devra loger les demandeurs prioritaires.

#### ***c) Une procédure juridictionnelle précisée***

Le Sénat a rendu possible, contrairement à ce que prévoyait le texte initial du Gouvernement, l'appel des décisions du juge saisi en premier ressort par les demandeurs prioritaires n'ayant pas obtenu satisfaction auprès du préfet.

A la suite des auditions qu'il a menées, notamment auprès de magistrats de la juridiction administrative, votre rapporteur estime que cela est une bonne initiative, et ce pour plusieurs raisons : tout d'abord, cela évitera un engorgement excessif du Conseil d'État, puisque le Sénat rétablit en quelque sorte un filtre. En outre, si l'appel suppose la présence d'un avocat, les demandeurs prioritaires pourront bénéficier d'une aide juridictionnelle.

Le Sénat a également prévu que lorsqu'il n'existe pas de commission de médiation, les demandeurs pourront saisir directement le préfet, puis le juge.

***d) Les dispositions tendant à renforcer les moyens de l'État dans la mise en œuvre du droit au logement***

Le Sénat a considérablement étendu le champ du projet de loi, au-delà des dispositions prévues dans le projet de loi initial affirmant l'opposabilité du droit au logement.

Outre des mesures sans rapport direct avec le droit au logement (s'agissant notamment des crédits du programme national de rénovation urbaine, du dispositif de portage foncier, de l'évacuation forcée des occupants illicites du domicile d'autrui), le Sénat a adopté des dispositions visant à renforcer les moyens de rendre ce droit effectif :

– en instaurant un prélèvement sur les communes ne remplissant pas leurs objectifs légaux en matière de création de places d'hébergement d'urgence (article 1<sup>er</sup> bis) ;

– en élargissant le champ des communes soumises à l'article 55 de la loi « SRU » (article 5 bis) ;

– en renforçant, dans un article 6 A, le plan de cohésion sociale, prévoyant la construction de 20 000 logements très sociaux (construits grâce à un prêt locatif aidé à l'intégration ou logement « PLAI ») ;

– en prévoyant une indexation du barème des aides et allocations de logement sur l'indice de référence des loyers (article 6 B) ;

– en créant un fonds pour la garantie des revenus locatifs mise en place par le Gouvernement en décembre 2006 par voie conventionnelle (article 6 C) ;

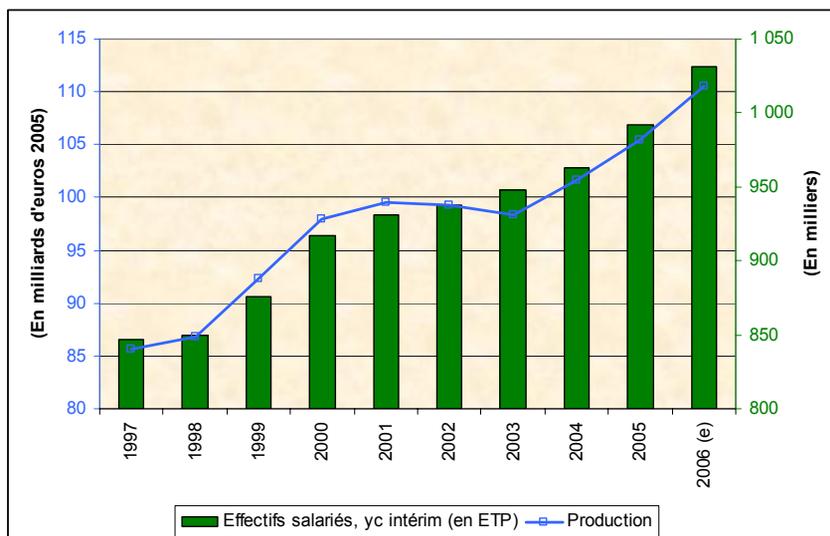
– en permettant aux bailleurs sociaux ou aux associations qui sous-louent des logements à des personnes modestes de bénéficier du dispositif du « Borloo dans l'ancien » (article 6 G) ;

– et en interdisant les coupures d'eau pendant toute l'année (article 6 J).

## D.— UNE NÉCESSAIRE ADAPTATION DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION AUX BESOINS DE LOGEMENT

Ainsi que la Fédération française du bâtiment l'a souligné lors de son audition par votre rapporteur, depuis 1997, point bas du cycle précédent, la croissance de l'activité du Bâtiment a été soutenue : en volume, le chiffre d'affaires réalisé par les entreprises du secteur s'est accru de 30% sur la période.

**Graphique 2 : Évolution de la production et de l'emploi dans Bâtiment**

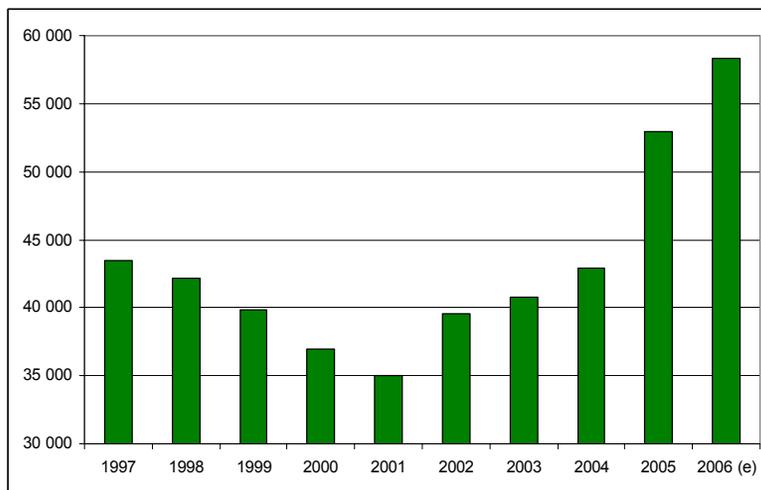


Pour permettre de répondre au fort accroissement de la demande de logements, il a fallu que l'appareil de production s'adapte. En termes d'emplois, sur la période 1997-2006, près de 185 000 nouveaux postes ont été créés, dont près de 150 000 postes salariés permanents.

Le secteur public n'a pas été oublié dans le vif développement de l'activité bâtiment. Deux indicateurs en témoignent.

Il s'agit de la construction locative sociale, en premier lieu, pour laquelle le nombre de mises en chantier a progressé de 35 % au cours de la période. En deuxième lieu, les autres bâtiments relevant de la commande publique (Etat et collectivités territoriales) ont eu aussi connu une forte progression de leurs mises en chantier : aux environs de 50 %.

**Graphique 3 : Evolution des mises en chantier de logements locatifs sociaux**



De toute évidence, la mise en œuvre d'un droit au logement opposable supposera un effort accru de la part des professionnels du secteur. En effet, ainsi que l'a souligné la Fédération française du bâtiment, il se pose aujourd'hui un problème de recrutement et de formation d'artisans du bâtiment.

Cela étant, le renforcement de cet effort ne produira ses fruits qu'à condition d'éviter trois écueils :

- le malthusianisme foncier qui semble prévaloir dans certains plans locaux d'urbanisme ;
- la méconnaissance du marché ;
- l'excès de normalisation qui a tendance à surenchérir le coût de la construction, et contribue à exclure un certain nombre de nos concitoyens de l'accès au logement.

Sur le second point, votre rapporteur estime qu'il serait opportun de créer, par voie réglementaire, dans les départements, des observatoires de la commande publique et privée, permettant aux opérateurs de mieux anticiper la demande, et de s'y adapter dans les meilleures conditions. En effet, il ressort des auditions menées par votre rapporteur que l'élaboration d'un carnet de commande publique prend environ un an.

Enfin, si le droit au recours devant le juge administratif est ouvert dès le 1<sup>er</sup> décembre 2008, il ne faut pas oublier que la construction de logements s'inscrit dans des délais incompressibles, dont devront tenir compte les autorités publiques.

## **E.— LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

Compte tenu des modifications apportées par le Sénat au projet de loi initial, et des auditions auxquelles il a procédé conjointement avec la rapporteure de la Commission des affaires sociales et le rapporteur pour avis de la Commission des lois, votre rapporteur vous propose un certain nombre d'ajustements à la rédaction du projet de loi qui a été retenue par le Sénat, visant à :

– étendre la liste des publics pouvant saisir la commission de médiation sans condition de délai aux personnes en situation de handicap ou appartenant à une famille ayant à sa charge une personne en situation de handicap ;

– dans la mesure où les décisions de la commission de médiation font grief au demandeur, prévoir que la commission de médiation la lui notifie par écrit, en la motivant ;

– renforcer la distinction, établie par le Sénat, entre logement et hébergement, en ce qui concerne les décisions prises par la commission de médiation ;

– préciser quel segment du parc locatif privé conventionné peut contribuer à la mise en œuvre du droit au logement opposable, afin d'éviter tout effet dissuasif pour les bailleurs privés ;

– dans un souci d'harmonisation, aligner la pénalité applicable aux communes ne disposant pas de suffisamment de places d'hébergement, sur la pénalité applicable en matière de logements locatifs sociaux manquants dans les communes concernées par l'article 55 de la loi « SRU ».

Votre rapporteur vous propose également de ratifier deux ordonnances prises par le Gouvernement en application de la loi du 13 juillet 2006 et un amendement renforçant la protection des candidats à la location d'un logement, contre les discriminations dont ils pourraient faire l'objet de la part de certains bailleurs.

Enfin, dans la mesure où le mal-logement et le surendettement participent d'une même problématique de précarisation, votre rapporteur vous propose d'adopter, au sein du chapitre II, regroupant les dispositions en faveur de la cohésion sociale, des amendements améliorant la procédure de rétablissement personnel.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I.— DISCUSSION GENERALE

Au cours de sa réunion du 7 février 2007, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jérôme Bignon**, le projet de loi, adopté par le Sénat en première lecture après déclaration d'urgence, instituant le **droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (n° 3656)**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**Mme Annick Lepetit**, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a souligné que l'opposabilité du droit au logement n'avait de sens que si une offre suffisante de logements était disponible. C'est sur cette condition nécessaire que le groupe socialiste a insisté depuis l'annonce du projet de loi.

Cette insuffisance d'offre a été dénoncée par ce groupe à chaque occasion donnée par les nombreux projets de loi concernant le logement qui ont été examinés au cours de la législature.

S'agissant de l'opposabilité du droit au logement proprement dit, le groupe socialiste s'étonne que le gouvernement actuel n'ait songé à le mettre en place qu'à quelques semaines des échéances électorales. Cette circonstance amène à traiter ce sujet difficile et complexe dans la précipitation, alors qu'il mérite beaucoup mieux qu'un débat expédié à la va-vite et dans l'urgence. Un certain nombre d'associations concernées par la question du logement ont d'ailleurs exprimé leur prudence sur le sujet, en manifestant leur crainte que le projet de loi ne soit pas suivi d'une mise en œuvre effective, qu'il ne soit qu'une coquille vide destinée uniquement à produire un effet d'annonce. Si c'était le cas, le Gouvernement endosserait la responsabilité d'avoir créé une attente vaine chez les personnes qui attendent effectivement un logement.

Le Sénat a considérablement amélioré le texte, qui a d'ailleurs pris beaucoup d'ampleur. Ces améliorations concernent notamment la mise en œuvre de l'article 55 de la loi « SRU », l'hébergement d'urgence et l'indexation des loyers. Nombre de ces améliorations reprennent en fait des idées qui avaient été présentées, lors de la discussion de la loi portant engagement national pour le logement, par le groupe socialiste et qui avaient été rejetées. La question se pose évidemment de savoir si la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale va appuyer ou non le maintien de ces dispositions dans le texte.

Au-delà des avancées réalisées par le Sénat, il s'agit d'assurer l'effectivité du « droit opposable » au logement, et c'est sur ce terrain que le groupe socialiste s'efforcera d'apporter une contribution, sous forme de précisions permettant au texte d'aller plus loin.

**Mme Josiane Boyce**, s'exprimant au nom du groupe UMP, a souligné que ce projet de loi correspondait à une demande formulée lors de ses vœux par le Président de la République.

Adopté par le Conseil des ministres du 17 janvier 2007, ce texte instaurant un droit au logement mis en place de façon progressive doit permettre aux personnes défavorisées, prioritaires dans l'attribution d'un logement, de pouvoir saisir la commission de médiation mais aussi d'engager un recours devant la juridiction administrative en cas d'avis favorable de la commission non suivi d'effet dans un délai raisonnable.

Approuvé par l'association des maires de France (AMF) et l'association des départements de France (ADF), le principe du logement opposable est largement admis et constitue l'un des maillons des efforts sans précédents qui ont été accomplis par la majorité depuis 2002.

Rompant avec le retard considérable pris sous le Gouvernement de M. Lionel Jospin en matière de construction de logements sociaux, la majorité en place depuis 2002 a en effet mené une politique très ambitieuse dans ce domaine. Celle-ci porte aujourd'hui ses fruits et affiche les meilleurs résultats enregistrés depuis trente ans : 420 000 mises en chantier en 2006 contre 308 000 en 2000 (soit une augmentation de 40 %) ; 565 000 permis de construire en 2006 contre 330 000 en 2000 (soit une augmentation de 70 %) ; 97 230 logements locatifs sociaux (PLUS, PLAI, PLS) financés dans le cadre du plan de cohésion sociale, avec un supplément de 8 350 logements financés par l'ANRU, ce qui fait un total de 105 580 logements en 2006 contre 42 262 en 2000 (soit une augmentation de 130 %).

Mais l'action de la majorité en place depuis 2002 a abouti surtout au vote de la loi portant engagement national pour le logement, adoptée par le Parlement le 30 juin 2006, qui renforce le volet logement du plan de cohésion sociale, même si la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 s'est également inscrite dans cette démarche.

La loi portant engagement national pour le logement se répartit en quatre thématiques.

En premier lieu, aider les collectivités locales à construire. À cet égard, elle a prévu une majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et un partage de la plus-value à l'initiative des communes ; le remboursement aux collectivités dès la première année de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ; la possibilité pour les collectivités de créer à titre expérimental pour trois ans des sociétés publiques locales d'aménagement pour accroître la production de terrains à bâtir ; l'accélération des procédures de cession des terrains de l'État pour la réalisation de logements ; la faculté d'aménager les plans locaux d'urbanisme (PLU) pour favoriser la production de logements ; le maintien des objectifs de construction de logements sociaux dans les communes

n'atteignant pas le seuil des 20 % obligatoires, avec la création d'une commission nationale indépendante pour évaluer les difficultés objectives de réalisation.

En deuxième lieu, la loi ENL a visé à augmenter l'offre de logements à loyers maîtrisés. À cet égard, elle a prévu la création du « Borloo populaire » dans le neuf et du « Borloo dans l'ancien » (conventionnement ANAH sans travaux) pour développer le parc locatif privé à loyers intermédiaires ; la déduction forfaitaire de 30 % pour les logements vacants remis sur le marché avant fin 2007 ; la possibilité pour les communes d'appliquer la taxe d'habitation aux immeubles vacants depuis plus de cinq ans, en dehors des huit agglomérations à marché tendu où s'applique la taxe actuelle sur les logements vacants ; la modernisation et l'élargissement des compétences des organismes HLM.

En troisième lieu, la loi ENL a visé à favoriser l'accession sociale à la propriété pour les ménages modestes. À cet égard, elle a prévu l'application de la TVA à 5,5 % pour les opérations d'accession sociale à la propriété dans la construction neuve, dans les quartiers en rénovation urbaine, pour développer notamment les projets de maisons à 100 000 euros ; la majoration du prêt à 0 % pouvant atteindre 15 000 euros pour les ménages situés dans les plafonds du logement social (PLUS) ; cela concerne 20 000 ménages en plus chaque année depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 ; la réforme des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) pour amplifier leurs missions, au service de l'accession sociale à la propriété.

Enfin, la loi ENL a eu comme objectif de renforcer l'accès de tous à un logement confortable. À cet égard, elle a prévu la réforme des mécanismes d'attribution de logements sociaux en faveur des ménages fragiles ; l'augmentation du « supplément de loyer de solidarité » dans le parc social afin d'inciter à la mobilité ; l'interdiction des coupures (eau, électricité, gaz) pendant la période d'hiver pour les ménages en difficulté ; le renforcement des moyens de lutte contre les logements non décents et l'habitat indigne (expérimentation de la déclaration préalable pour les nouvelles mises en location dans les immeubles vétustes et ratification de l'ordonnance sur la lutte contre l'habitat indigne) ; l'application de la TVA à 5,5 % aux réseaux de chauffage urbain

Le dispositif de l'investissement locatif privé « Borloo populaire » a contribué aux bons résultats en terme d'offre locative. Et, à l'occasion de la conférence sur l'emploi et les revenus du 14 décembre 2006, le Premier ministre a annoncé des mesures en faveur du logement, comme la revalorisation de l'APL fixée à 2,8 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 (pour un coût budgétaire de 100 millions euros) ; l'abaissement du seuil de 24 à 15 euros de l'APL, qui va bénéficier à 117 000 ménages ; la signature d'un accord de modération des loyers pour 2007 avec l'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI), ce qui concerne 250 000 propriétaires privés – en fait, il s'agit de mettre en place un moratoire pour un loyer à prix raisonnable. La mise en place d'un fonds de garantie des risques locatifs (GRL), dont le but est de couvrir les bailleurs contre les risques de loyers impayés ; sera financée par l'État et l'organisme gestionnaire

du 1 % Logement, garantira au propriétaire jusqu'à deux ans de loyers impayés, et concernera deux millions de foyers : CDD, temps partiel, jeunes, etc. La GRL complète le dispositif « Loca-Pass » qui apporte une réponse pour les salariés du secteur privé avec une avance du dépôt de garantie et une caution en cas d'impayés

Mais l'action de la majorité en place depuis 2002 a porté aussi sur l'amélioration de l'accueil et de l'hébergement d'urgence pour les plus démunis.

Le nombre de places d'hébergement et d'insertion a augmenté de 50 % depuis 2002 (30 000 places en plus). C'est un dispositif permanent de 95 000 places qui fonctionne toute l'année, avec un supplément de 6 000 places en période hivernale.

À l'échéance 2007, c'est ainsi 100 000 places qui seront mises à disposition avec comme objectif d'accompagner à la réinsertion, à travers de nouveaux types d'hébergement tels que les maisons-relais ou les structures de stabilisation pour les personnes sans domicile fixe. Ce dispositif bénéficiera de 27 100 places nouvelles.

Il ne peut donc être contesté que les efforts la majorité en faveur du logement ont été considérables et qu'ils permettent aujourd'hui de franchir une nouvelle étape en mettant en place progressivement un droit au logement opposable garanti par l'État.

Le projet de loi désigne l'État comme le garant du respect du droit au logement pour toute personne résidant sur le territoire français de façon régulière et stable, si celle-ci n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent. Afin de permettre une application anticipée avant le 1<sup>er</sup> décembre 2008, le projet de loi a prévu également la possibilité d'une délégation aux collectivités territoriales volontaires, avec comme cadre celui des conventions de délégations du contingent préfectoral, signées entre l'État et les collectivités. Ces mesures fortes, complémentaires de la loi « ENL » ne modifieraient pas les termes de la loi « SRU » et son contingent de 20 % de logements sociaux et étaient bien admises.

Les modifications adoptées par le Sénat imposent aux communes la création de places d'hébergement d'urgence pour les personnes sans domicile fixe, si elles sont membres d'une intercommunalité de plus de 50 000 habitants, et celles dont la population est d'au moins 3 500 personnes comprises dans une agglomération de plus de 50 000 personnes : ces communes devront se doter d'une place d'accueil par tranche de 2 000 habitants. Les communes comprises dans une agglomération de plus de 100 000 personnes ont l'obligation de disposer d'une place pour 1 000 habitants. Une pénalité très importante, voire trop importante, est prévue pour les communes qui ne respecteraient pas cette obligation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Elle est fixée à deux fois le potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de places d'hébergement d'urgence manquantes. Cette disposition adoptée par le Sénat est très pénalisante pour les communes et les EPCI, et il

semblerait très opportun de la modifier pour appliquer les mêmes règles que celles de l'article 55 de la loi « SRU » dans son article 55.

Un autre amendement du Sénat a modifié le champ d'application de l'article 55 de la loi « SRU » (à l'article 5 *bis* du projet de loi). Son auteur, le sénateur Pierre Jarlier, a fait étendre le champ d'application de cette loi qui imposait aux communes comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, la construction de 20 % de logement sociaux. Dorénavant, cette mesure s'appliquerait aussi aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 personnes. Les communes supplémentaires ne disposeront que d'un délai de six ans entre 2008 et 2014 pour se conformer à cette obligation, alors que la loi « SRU » avait un objectif de 20 % de logements sociaux sur vingt ans avec des engagements triennaux. On mesure la difficulté rencontrée par les communes pour remplir leurs obligations.

**M. Jean-Pierre Abelin**, s'exprimant au nom du groupe UDF, s'est réjoui que de ce que le Gouvernement ait décidé de faire entrer dans la loi le principe du droit opposable au logement. Il s'agit d'une vraie avancée juridique et sociale. Cette prise de conscience salutaire ne doit néanmoins pas masquer l'ensemble des conditions préalables permettant une mise en œuvre effective et notamment, un effort de construction considérable et un très lourd accompagnement de la mise en œuvre par l'État, qui doit s'inscrire dans la durée. Cet accompagnement doit viser notamment la mobilisation des bailleurs sociaux et des collectivités locales. Il s'agit aussi de lever un certain nombre de freins fonciers et administratifs à la production de nouveaux logements. Cela suppose d'amplifier l'effort de construction déjà conduit dans le cadre de la loi Borloo, de veiller à une mise en œuvre plus soutenue de la loi « SRU » et de prendre des mesures spécifiques pour l'Île-de-France qui, pour l'instant, produit autant de nouveaux logements que la Bretagne, alors que sa population est quatre fois plus importante.

Le Sénat a déjà amélioré le projet de loi sur de nombreux points, et en particulier, en ce qui concerne l'indexation des loyers. Bien qu'il regrette un examen dans l'urgence, le groupe UDF s'efforcera de participer de façon constructive, quoiqu'en toute vigilance, à l'examen de ce projet de loi par l'Assemblée nationale.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur pour avis** s'est déclaré en accord avec eux pour constater que la mise en œuvre effective d'un droit opposable au logement dépendait au premier chef de la disponibilité d'une offre locative. Il convient d'ailleurs d'éviter les polémiques sur les responsabilités de cette insuffisance d'offre qui résulte de la défaillance cumulée des politiques conduites en ce domaine depuis une vingtaine d'années. C'est aux électeurs qu'il appartiendra, lors des prochains scrutins, de sanctionner ces responsabilités, s'il y a lieu. Dans l'immédiat la question concrète est celle de la possibilité d'un rattrapage rapide.

Il est faux de prétendre que le projet de loi a été conçu à la va-vite, puisque celui-ci reprend une idée défendue déjà depuis dix ans par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. C'est l'actualité qui a permis l'inscription à l'ordre du jour politique de cette question pendante, et toutes les associations concernées se sont déclarées favorables au texte.

Il ne faut pas confondre le droit opposable au logement et les questions qui lui sont connexes. À cet égard, il est souhaitable que les débats ne soient pas pollués par des considérations politiciennes hors de proportion avec les enjeux du projet de loi.

L'analyse de M. Jean-Pierre Abelin est exacte sur l'importance des mesures d'accompagnement qui passent notamment par un renforcement de la loi portant engagement national pour le logement et par une prise en compte de la forme de lassitude que ressentent les collectivités territoriales vis-à-vis de la question du logement des personnes en difficultés.

S'agissant du risque d'un engorgement des tribunaux administratifs, les magistrats administratifs, lors de leur audition, ont manifesté leur reconnaissance envers le législateur d'avoir été placés au cœur du dispositif et ont affirmé être en mesure de faire face au surcroît de charges correspondant. Ils se sont simplement inquiétés de l'absence de mise en place d'une instance d'appel dans le projet de loi initial et se sont félicités que le Sénat soit revenu sur cette absence. Par ailleurs, ils ont indiqué que la nouvelle procédure ferait partie d'un ensemble relativement complexe, puisqu'à côté du plein contentieux d'urgence mis en place dans le projet de loi, les personnes faisant jouer leur droit au logement pourraient également tenter un recours pour excès de pouvoir à l'encontre des décisions de la commission de médiation, ainsi qu'un recours en responsabilité si ces décisions leur font grief. Les tribunaux administratifs traitent 160 000 affaires par an mais sont prêts à traiter les cas nouveaux liés à une difficulté de mise en œuvre du droit au logement opposable.

**M. François Brottes** a demandé au rapporteur s'il s'associait à la demande des commissaires de l'UMP de revenir sur les dispositions adoptées par le Sénat relatives à l'article 55 de la loi n° 2000-1028 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

**Le Président Patrick Ollier** a répondu que cette question serait tranchée lors de la discussion des amendements et a estimé que l'examen de ce projet de loi essentiel ne devait pas donner lieu à des manœuvres de politique politicienne. Il convient de distinguer les enjeux associés à la politique du logement, dont relèvent les débats relatifs à l'article 55 de la loi « SRU », de ceux attachés au droit opposable à l'hébergement et au logement, qui relèvent d'autres logiques et soulèvent d'autres questions. Il y a donc lieu de s'interroger sur l'opportunité de l'initiative du Sénat qui a rouvert le débat sur la loi « SRU ».

**Mme Annick Lepetit** a récusé les propos du Président Patrick Ollier en estimant qu'on ne pouvait qualifier de politique politicienne la démarche consistant pour le groupe socialiste à exprimer des réserves sur le projet de loi et qu'il n'était pas honnête pour le groupe UMP de contester les critiques relatives à l'urgence dans laquelle ce texte était examiné.

**Le Président Patrick Ollier** a refusé que l'honnêteté du groupe UMP puisse être ainsi mise en cause et a jugé que les arguments des uns et des autres avaient pu librement s'exprimer au cours de la discussion générale. Ces arguments pourront d'ailleurs être développés au cours de l'examen des articles.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi.

**Le Président Patrick Ollier** a proposé à la Commission de limiter son avis aux articles 1<sup>er</sup> à 6 L qui traitent des questions relatives au logement.

Il en a été ainsi décidé.



## II.— EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### DISPOSITIONS RELATIVES À LA GARANTIE DU DROIT AU LOGEMENT

##### *Article 1<sup>er</sup>*

(Article L. 300-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

##### **Garantie par l'Etat du droit au logement opposable**

Cet article prévoit la garantie par l'Etat du droit au logement, qui s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux.

##### **Le droit en vigueur**

Le droit au logement a été affirmé par plusieurs lois (cf. l'introduction générale du présent rapport), sans qu'ait jamais été consacrée son opposabilité.

##### **Le projet de loi initial**

Le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi affirme la responsabilité de l'Etat comme garant du droit au logement opposable. Il est fait référence, parmi les nombreux textes existants relatifs au droit au logement, à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Cet article dispose que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. Le Conseil national de l'habitat est chargé d'établir chaque année un bilan de l'action engagée qui est rendu public.* »

Pour résumer, la loi de 1990 envisage le droit au logement sous l'angle de l'aide au logement (aide personnelle au logement, fonds de solidarité logement) qu'apporte « la collectivité » aux personnes en difficulté, contrairement au présent projet de loi, fondé sur une logique d'opposabilité.

Le projet de loi conditionne la garantie du droit au logement par l'Etat au fait de :

- résider sur le territoire français de façon régulière et stable,

– ne pas être en mesure d’accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant ou de s’y maintenir.

Le premier critère retenu correspond en fait au critère d’accès à un logement locatif social puisque l’article R. 441-1 du code de la construction et de l’habitation prévoit que l’accès à ce type de logement est ouvert aux personnes physiques admises à séjourner régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence définies par un arrêté conjoint du ministre chargé de l’intérieur, du ministre chargé des affaires sociales et du ministre chargé du logement.

Le deuxième alinéa précise les modalités de garantie de ce droit : il s’exercera, dans un premier temps, par la voie d’un recours amiable devant la commission de médiation (ainsi que le précise l’article 2), puis dans un second temps par la voie d’un recours juridictionnel, créée par l’article 3 du projet de loi.

### **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement de réécriture globale de l’article, de portée essentiellement rédactionnelle.

#### *Codification*

Le Sénat a codifié l’article 1<sup>er</sup> du projet de loi, en créant au sein du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l’habitation un chapitre préliminaire nouveau, relatif au droit au logement.

#### *Précisions quant à la définition du droit au logement opposable*

Sans supprimer la référence à l’article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449, le Sénat a précisé que le droit garanti par l’Etat consistait en l’accès à un logement décent et indépendant – l’objectif étant de lever toute ambiguïté quant aux dispositions de la loi n° 90-449, qui concernent l’aide au logement apportée par la collectivité aux personnes en difficulté.

#### *Bénéficiaires du droit au logement opposable*

Sur ce point, le Sénat a repris au sein du projet de loi la rédaction prévue par l’article R. 441-1 du code précité, en précisant que ce droit est garanti « à toute personne résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d’Etat ».

### **La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur vous propose d’adopter cet article sans modification.

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit relatif au champ d'application du droit au logement.

**Mme Annick Lepetit** a indiqué qu'il s'agissait de supprimer la disposition en vertu de laquelle les conditions de permanence sur le territoire subordonnant le bénéfice du droit au logement sont définies par un décret en Conseil d'État.

**Le rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, en faisant valoir que le bénéfice du droit au logement devait être réservé aux personnes en situation régulière et résidant de manière permanente sur le territoire. Il convient d'empêcher les effets d'aubaine. L'adoption de cet amendement constituerait une incitation à l'immigration irrégulière.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a souligné que l'amendement ne revient pas sur la disposition qui prévoit que le droit au logement est garanti par l'État à toute personne résidant sur le territoire français de façon régulière.

La Commission a *rejeté* cet amendement puis a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

#### *Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

### **Renforcement du plan départemental pour l'hébergement d'urgence et sanction financière des communes ne remplissant pas les objectifs du plan**

#### **Le droit en vigueur**

L'article 21 de la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat a prévu l'élaboration, dans chaque département, d'un plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri. Le législateur avait fixé au 31 décembre 1994 la date à laquelle chaque département devait se doter d'un tel plan.

Elaboré par le préfet en association avec les collectivités territoriales, les groupements intercommunaux compétents, les associations, les caisses d'allocations familiales et les organismes HLM, il analyse les besoins et prévoit les capacités d'hébergement d'urgence à offrir dans des locaux présentant des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine.

La loi prévoit en outre que la capacité à atteindre par bassin d'habitat est au minimum :

– d'une place par tranche de 2 000 habitants des communes ou de leurs groupements de 10 000 à 100 000 habitants, s'ils en ont la compétence ;

– d'une place par tranche de 1 000 habitants des communes ou de leurs groupements de plus de 100 000 habitants.

## **Les modifications du Sénat**

### *Renforcement des plans départementaux pour l'hébergement d'urgence*

Le Sénat a renforcé les exigences fixées par la loi de 1994, en prévoyant que la capacité à atteindre est au minimum :

– d'une place par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont la population est supérieure à 50 000 habitants, et pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants qui sont comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants ;

– d'une place par tranche de 1 000 habitants dans toutes les communes comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants.

### *Sanction financière des communes et groupements manquant à leurs obligations*

Outre la modification des critères de population retenus, le Sénat a instauré, sur le modèle de l'article 55 de la loi « SRU », un système de sanction financière, en prévoyant qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, un prélèvement soit effectué sur les ressources fiscales des communes et des groupements ne remplissant pas les objectifs fixés par le plan départemental : le prélèvement correspondrait à deux fois le potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de places d'hébergement d'urgence manquantes.

## **La position de votre rapporteur**

Dans un souci de parallélisme des formes, votre rapporteur vous propose d'aligner la pénalité prévue par cet article, sur celle prévue, en matière de logement locatif social, à l'article 55 de la loi « SRU ».

\*

La Commission a examiné un amendement du Président Patrick Ollier et du rapporteur pour avis, tendant à aligner la pénalité prévue par l'article 1<sup>er</sup> *bis* en matière d'hébergement d'urgence sur celle prévue par l'article 55 de la loi « SRU » en matière de logement locatif social.

**Le Président Patrick Ollier** a indiqué que la loi « SRU » prévoyait une pénalité pour les communes manquant à leurs obligations en matière de logement locatif social égale à 20 % du potentiel fiscal par habitant, alors que l'article 1<sup>er</sup> *bis* prévoit, pour les communes manquant à leurs obligations en matière d'hébergement d'urgence, une pénalité égale à deux fois le potentiel fiscal par habitant. Il s'agit donc par cet amendement d'harmoniser les sanctions.

La Commission a *adopté* l'amendement puis a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> *bis* ainsi modifié.

*Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)*

**Promotion du droit au logement opposable**

Cet article a été introduit par le Sénat, à l'initiative de la commission des affaires sociales : il dispose que pour garantir l'accès des personnes visées par le projet de loi aux informations de nature à favoriser la mise en œuvre du droit au logement, le préfet mobilise les organismes, associations ou autorités publiques concourant à la réalisation des objectifs de la politique d'aide au logement et « tout autre moyen susceptible d'y contribuer ».

**La position de votre rapporteur**

Lorsqu'elles ont été auditionnées par votre rapporteur, les associations d'aide à la réinsertion, au logement ou à l'hébergement ont souligné que pour que les publics en difficulté puissent véritablement faire valoir leur droit au logement, que cela soit dans le cadre du recours amiable devant la commission de médiation, ou du recours contentieux devant la juridiction administrative, il est nécessaire de renforcer leur information sur le sujet.

Votre rapporteur ne peut donc que souscrire au principe proposé à l'article 1<sup>er</sup> *ter* par le Sénat ; cela étant, il estime la rédaction proposée assez imprécise et vous propose donc un amendement de rédaction globale de cet article, afin de codifier le dispositif et de prévoir que le préfet, en concertation avec les organismes, les associations et les autorités publiques concourant à la réalisation des objectifs de la politique d'aide au logement dans le département, assure l'accès des demandeurs d'attribution d'un logement social aux informations relatives à la mise en œuvre du droit au logement.

\*

La Commission a *adopté* un amendement de rédaction globale présenté par le rapporteur pour avis visant à en clarifier et codifier le dispositif.

*Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)*

(Article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles)

**Intégration de la promotion du droit au logement dans la formation des travailleurs sociaux**

Avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de la commission des affaires sociales tendant à intégrer la promotion du droit au logement dans la formation des travailleurs sociaux.

L'article 1<sup>er</sup> *quater* modifie en conséquence l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles.

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

### *Article 2*

(Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Recours amiable devant la commission de médiation**

Cet article a pour objet de renforcer le rôle des commissions de médiation, en prévoyant que le préfet est tenu de loger les demandeurs qu'elles jugent prioritaires. Il étend également la liste des demandeurs pouvant saisir ces commissions sans délai. Enfin, il prévoit qu'elles peuvent également examiner le cas des demandeurs sollicitant une place dans une structure d'hébergement.

**Le droit en vigueur : une faculté pour le préfet, avec l'accord des bailleurs ou dans le cadre de son contingent de logements sociaux, d'attribuer un logement aux demandeurs jugés prioritaires par la commission de médiation**

*Le préfet dispose d'un contingent préfectoral de logements sociaux, qu'il peut affecter au logement de personnes en difficulté*

#### **1. Le droit de réservation du préfet**

L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation confie au préfet un droit de réservation des logements sociaux qui lui permet de rendre effective l'attribution de logements à des personnes prioritaires. Le contingent ainsi mis à disposition ne peut excéder 30 % du patrimoine du bailleur, dont 5 % pour les fonctionnaires et 25 % pour les personnes défavorisées. Ce droit de réservation se fait généralement par convention avec les bailleurs sociaux, ce qui permet d'aboutir à une gestion concertée du parc social de logements sur le contingent ainsi réservé : le préfet dispose d'un droit de proposition, les bailleurs sociaux pouvant refuser les candidats présentés par le préfet pourvu que leur refus soit motivé.

#### **2. Les délégations de compétences au profit des communes et des EPCI font l'objet de conventions**

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a modifié le dispositif du contingent préfectoral, en prévoyant une

possibilité de délégation par le préfet au maire ou au président d'EPCI compétent en matière d'habitat de tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie sur le territoire de la commune ou de l'établissement. Cette délégation s'effectue par convention.

Cette convention fixe les engagements du délégataire en vue de la mise en œuvre du droit au logement, les modalités d'évaluation annuelle de la délégation ainsi que les conditions de son retrait en cas de non-respect de ses engagements par le délégataire.

S'il constate, au terme de l'année écoulée, que les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ne sont pas respectés, le représentant de l'Etat peut, après mise en demeure restée sans suite pendant trois mois, se substituer au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale pour décider directement de la réservation des logements.

*Placée auprès du préfet, la commission de médiation statue sur le caractère prioritaire des demandes de logement social non satisfaites par les bailleurs sociaux*

Dans le droit en vigueur issu de l'article 70 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, une commission est placée dans chaque département auprès du préfet : elle est présidée par une personne désignée par le préfet et composée de représentants du département, des intercommunalités compétentes en matière d'habitat, des bailleurs sociaux, d'associations de locataires et d'associations d'insertion ou de logement des personnes défavorisées.

La saisine de la commission est recevable dans deux cas :

– le premier type de réclamations recevables est assorti d'une condition de délai : en effet, la commission reçoit tout d'abord les réclamations relatives à l'absence de réponse à une demande de logement répondant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social dans le délai fixé dans chaque département par le préfet. Selon les informations fournies à votre rapporteur, ce délai varie considérablement selon les zones du territoire : il serait d'environ trois à six mois dans les zones détendues, d'environ trois ans en région parisienne, pouvant atteindre six à dix ans pour les grands logements ;

– la saisine de la commission est également recevable, sans condition de délai cette fois, pour des publics spécifiques : il s'agit des personnes menacées d'expulsion sans relogement, hébergées temporairement, ou logées dans un taudis ou une habitation insalubre.

La loi précise que la commission reçoit, après requête formulée auprès du ou des bailleurs en charge de la demande, les éléments d'information sur la qualité du demandeur et sur les motifs justifiant l'absence de proposition.

*Le préfet a la faculté de désigner aux bailleurs sociaux les demandeurs prioritaires*

Le préfet, saisi du cas d'un demandeur considéré comme prioritaire par la commission, peut, après avis du maire de la commune concernée, désigner le demandeur à un bailleur social disposant d'un logement approprié. En cas de refus, le préfet procède alors à l'attribution du logement dans le cadre de son contingent préfectoral. Si ces droits sont délégués, le délégataire joue ce rôle sur demande du préfet. En cas de refus du délégataire, le préfet se substitue à lui.

### **Le projet de loi initial : des décisions créatrices de droit**

Le texte initialement proposé pour l'article 2 reprend, en y apportant des modifications, les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à la commission de médiation, dans leur version en vigueur depuis la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Le projet de loi étend tout d'abord la liste des personnes pouvant saisir la commission de médiation. Il rend en outre la décision de la commission créatrice de droit.

#### *Trois possibilités de saisine de la commission*

1. Comme dans le droit en vigueur, le demandeur pourra saisir la commission de médiation lorsque le délai fixé par le préfet aux bailleurs sociaux n'aura pas été respecté.

2. Le projet de loi étend la faculté de saisine de la commission sans condition de délai, non plus seulement aux personnes menacées d'expulsion sans logement, hébergées temporairement, ou logées dans un taudis ou une habitation insalubre, comme dans le droit en vigueur, mais également aux demandeurs de bonne foi dépourvus de logement, ainsi qu'à ceux qui ont des enfants mineurs et qui sont logés dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent.

3. Enfin le projet de loi crée une possibilité inédite de saisine sans condition de délai, pour les personnes précitées qui sollicitent, en vain, l'accueil dans une structure que le projet de loi qualifie « d'adaptée », l'exposé des motifs précisant qu'il s'agit d'un foyer d'accueil ou d'une résidence sociale. Dans ce cas, le projet de loi initial prévoit que la commission de médiation se réunit dans une formation spécifique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

*Une décision créatrice de droits pour les demandeurs jugés prioritaires*

Le projet de loi rend la décision de la commission créatrice de droit, en prévoyant que le préfet, doit, et non peut, comme c'est le cas actuellement,

désigner les demandeurs considérés comme prioritaires aux organismes bailleurs disposant de logements correspondant à la demande.

Compte tenu de l'ajout d'un troisième cas de saisine de la commission de médiation, tendant à permettre l'accueil des personnes sans logement ou mal logées dans des structures « adaptées », le préfet se voit accorder la faculté de proposer cet accueil ou une autre forme de logement.

### **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a apporté des modifications substantielles à cet article.

#### *Composition unique de la commission de médiation*

Le Sénat a regroupé au sein d'un **paragraphe I** les dispositions relatives à la composition de la commission de médiation : contrairement à ce que prévoyait le projet de loi initial, cette composition serait identique, qu'elle ait à traiter de demandes de logement ou de demandes d'hébergement.

Dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, cette commission serait composée :

- de représentants de l'Etat ;
- de représentants du département, des EPCI compétents et des communes ;
- de représentants des organismes bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale ;
- de représentants des associations de locataires et des associations de réinsertion ou de logement des personnes défavorisées.

#### *Distinction entre logement et hébergement*

Afin d'éviter toute confusion entre demande de logement et demande d'hébergement, le Sénat a regroupé au sein de deux paragraphes distincts les dispositions relatives aux demandes :

- d'accès à un logement locatif social (paragraphe II) ;
- d'accès à une structure d'hébergement d'urgence (paragraphe III).

Au **paragraphe II**, relatif aux demandes d'accès à un logement locatif social, le Sénat a apporté plusieurs précisions.

S'agissant des demandeurs de logement locatif social ne pouvant saisir la commission qu'au terme du délai fixé par le préfet, le Sénat a indiqué que ceux-ci pouvaient saisir la commission dès lors qu'ils n'avaient pas reçu de proposition

*adaptée* en réponse à leur demande de logement, alors que le projet de loi n'évoquait que l'absence de proposition. L'accès à la commission a donc été étendu.

S'agissant des demandeurs de logement locatif social pouvant saisir la commission sans délai, le Sénat a complété la liste des personnes concernées, en précisant qu'il pouvait également s'agir des demandeurs, non seulement hébergés, mais également *logés* temporairement « dans un établissement ou un logement de transition ».

En outre, le Sénat a assoupli les conditions de recours sans délai devant la commission de médiation pour les demandeurs ayant des enfants mineurs, en prévoyant que ce recours était ouvert pour les demandeurs ayant *au moins un enfant mineur*, au lieu de deux dans le projet de loi initial, qui utilisait le pluriel.

#### *Décisions prises par la commission*

Le Sénat a substantiellement modifié la nature des décisions prises par la commission de médiation, en prévoyant tout d'abord que ces décisions doivent être prises dans un délai fixé par voie réglementaire. Par ailleurs, le Sénat a souhaité préciser que la commission détermine pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques de ce logement. De surcroît, la commission a la possibilité de réorienter les demandeurs de logement locatif social vers un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

Le Sénat a en outre précisé que le préfet dispose de marges de manœuvre pour définir le périmètre dans lequel le demandeur doit être logé par le bailleur qu'il désigne.

#### *Mobilisation du parc locatif privé conventionné*

Afin d'assurer l'effectivité du droit au logement opposable, le Sénat a étendu au parc locatif privé conventionné le champ du parc locatif vers lequel le préfet peut orienter les demandeurs prioritaires.

#### **La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur se félicite du dispositif, ainsi que des modifications qui ont été apportées par le Sénat, s'agissant en particulier de l'extension du dispositif au parc locatif privé conventionné : il convient de ne pas faire peser l'ensemble de l'effort de logement des personnes mal-logées sur le seul parc locatif social. En effet, d'une part, il faut mobiliser l'offre locative la plus importante possible. D'autre part, il est nécessaire de préserver une certaine mixité sociale de l'habitat.

Outre cinq amendements rédactionnels, il vous propose néanmoins :

– un amendement incluant parmi les demandeurs « super-prioritaires » pouvant saisir la commission de médiation sans condition de délai, les personnes en situation de handicap ou appartenant à une famille ayant à sa charge une personne en situation de handicap ;

– un amendement prévoyant, dans la mesure où, dorénavant, les décisions de la commission de médiation feront grief, que celles-ci soient motivées et notifiées par écrit au demandeur ;

– un amendement clarifiant la disposition du projet de loi, qui permet, dans certains cas, à la commission de médiation de prévoir l'accueil des demandeurs, pour lesquels une offre de logement ne semble pas adaptée, dans une structure d'hébergement ;

– un amendement limitant la mobilisation du parc privé conventionné, pour la mise en œuvre du droit au logement opposable, aux logements ayant bénéficié d'aides de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) et faisant l'objet d'un programme social thématique, ainsi qu'à ceux ayant été donné en location à des organismes ou à des associations dans le cadre d'une convention avec l'ANAH : il s'agit ici de ne pas remettre en cause l'objectif, fixé par la loi « ENL », de développement très large d'une offre locative à loyers maîtrisés.

\*

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit visant à obliger l'État à créer les commissions de médiation avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Soulignant l'importance de ces commissions dans le dispositif créé par ce texte, **Mme Annick Lepetit** a jugé que leur création devait constituer un préalable à l'entrée en vigueur du droit au logement lui-même.

**Le rapporteur pour avis** a indiqué que l'obligation de créer ces commissions figurait déjà dans la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, ce qui n'empêchait qu'elles n'aient pourtant pas été constituées dans une vingtaine de départements. Compte tenu des nouvelles prérogatives que le présent projet de loi prévoit de confier à ces commissions, les préfets auront à cœur de les mettre en place, d'autant que l'article 3, modifié par le Sénat, prévoit qu'en l'absence de commission de médiation, les demandeurs pourront s'adresser directement au représentant de l'État dans le département.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a indiqué que sur les soixante commissions qui ont été constituées, deux seulement ont effectivement siégé. Si l'obligation de les constituer avant l'entrée en vigueur du droit au logement n'est pas prévue par le projet de loi, le système ne fonctionnera pas.

**Le rapporteur pour avis** a souligné que jusqu'alors, les commissions ne disposaient que d'attributions limitées, situation appelée à évoluer, et que les préfets les constitueraient rapidement, sauf à être saisis directement de l'ensemble des requêtes des demandeurs.

**Le Président Patrick Ollier** a estimé que le groupe socialiste pourrait utilement interroger le ministre lors des débats en séance publique, même s'il paraît évident que les commissions seront constituées rapidement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de Mme Annick Lepetit modifiant la composition des commissions de médiation.

**Mme Annick Lepetit** a expliqué qu'il convenait de prévoir que les représentants de la puissance publique d'une part, les bailleurs et les associations œuvrant pour le logement des défavorisés d'autre part, soient en nombre égal.

**Le rapporteur pour avis** a indiqué que cet amendement avait été adopté par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales lors de sa réunion de la veille consacrée à l'examen de ce projet de loi, dont elle est saisie au fond, et a donné un avis favorable à son adoption.

Après avoir *adopté* cet amendement, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel.

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit ayant pour objet d'allouer des moyens de fonctionnement aux commissions de médiation. La Commission l'a *rejeté*, après que **le rapporteur pour avis** a indiqué qu'il lui paraissait relever du domaine réglementaire et qu'il était au demeurant irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit supprimant l'exigence pour le demandeur d'être de bonne foi afin de pouvoir saisir la commission de médiation.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a souligné l'importance qu'il attachait à cet amendement, dans la mesure où la notion de bonne foi étant entendue de manière large en droit locatif, sa mention risquait d'occasionner des difficultés d'application du droit au logement. Il appartient aux commissions et aux juridictions de se prononcer souverainement sur la recevabilité des demandes qui leur sont adressées. On peut parfaitement imaginer le cas d'un locataire recevant un congé pour vendre, qui se trouve dans l'incapacité d'acheter un logement, et qui fait ensuite l'objet d'un avis d'expulsion ; occupant sans droit ni titre, il n'est pas considéré comme étant de bonne foi, alors même qu'il peut s'agir d'un demandeur prioritaire.

**Le rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable à cet amendement, jugeant que le critère de bonne foi, inspiré de l'exemple écossais, premier pays à avoir mis en œuvre le droit au logement opposable, lui paraissait essentiel. Il a d'ailleurs été proposé par le Haut comité au logement des personnes défavorisées.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis, ouvrant la possibilité de saisir la commission de médiation aux personnes en situation de handicap ou appartenant à une famille ayant à sa charge une personne en situation de handicap.

**Le rapporteur pour avis** a rappelé l'attention que la majorité avait portée à la situation des personnes en situation de handicap, dont la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées constituait un témoignage. Il est légitime que cette attention se manifeste à travers des textes spécifiques mais elle doit aussi animer le législateur dans l'ensemble des projets soumis à son examen.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit précisant que la commission de médiation peut être saisie par tout demandeur ayant au moins une personne à charge lorsqu'il est logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère de logement décent, et non par les seuls demandeurs ayant au moins un enfant mineur.

**Mme Annick Lepetit** a estimé que cet amendement couvrait un champ plus vaste que celui du rapporteur, puisqu'il visait non seulement les personnes à charge en situation de handicap, mais aussi les enfants majeurs encore à la charge de leurs parents ou les personnes âgées.

**Le rapporteur pour avis** a jugé cet amendement inapplicable et susceptible d'entraîner un engorgement des commissions de médiation et des juridictions.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit ayant pour objet de permettre aux associations agréées de défense des personnes en situation d'exclusion d'assister les demandeurs.

**Mme Annick Lepetit** a estimé que cet accompagnement était essentiel pour les personnes les plus vulnérables.

**Le rapporteur pour avis** a jugé cette précision inutile. **M. Jean-Pierre Abelin** a au contraire soutenu qu'il était nécessaire à l'effectivité du dispositif. **M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a contesté l'analyse du rapporteur, le principe en vertu duquel nul ne plaide par procureur empêchant les associations d'assister les

demandeurs, sauf à y être autorisées par la loi. Il a ajouté que cet amendement relayait une demande des associations en question.

**Le rapporteur pour avis** a alors donné un avis favorable à cet amendement sous réserve d'une modification rédactionnelle.

La Commission a *adopté* cet amendement ainsi modifié.

La Commission a examiné ensuite un amendement présenté par Mme Annick Lepetit prévoyant que les commissions ne reçoivent pas exclusivement des bailleurs les informations sur le demandeur de logement.

**Mme Annick Lepetit** a expliqué que cet amendement permettrait aux commissions de médiation de demander des informations à d'autres acteurs que les bailleurs sociaux en charge de la demande de logement social.

**Le rapporteur pour avis** a indiqué que cet amendement avait été adopté par la Commission des affaires culturelles mais que lui-même restait réservé sur la rédaction du dispositif de cet amendement consistant à introduire le terme « notamment ». Cette réserve sur la forme ne remet pas en cause le bien-fondé de l'objectif poursuivi par cet amendement car il est souhaitable et utile que la commission de médiation puisse bénéficier d'un maximum d'informations sur la situation des demandeurs.

**Le Président Patrick Ollier** a souligné qu'il n'était pas opposé sur le fond à cet amendement mais qu'il déplorait l'utilisation peu juridique du terme « notamment » qui n'entre pas dans les bonnes pratiques du législateur. Il a rappelé que de telles rédactions imprécises laissent souvent la porte ouverte aux juges pour interpréter et dire le droit à la place du législateur.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a répondu qu'il avait fallu travailler à partir de la rédaction de cet alinéa issue du Sénat pour élaborer cet amendement. La seule alternative aurait été un amendement de réécriture globale.

**Le Président Patrick Ollier** a déclaré préférer une nouvelle rédaction, qui serait proposée par les membres du groupe socialiste en séance publique.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit prévoyant que la commission de médiation est régulièrement informée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), ou le délégataire au sens de l'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation, des logements loués dans le cadre d'une convention « ANAH » sur le territoire du département ou d'application de la délégation de compétence.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a souligné la nécessité de solliciter le parc privé conventionné pour la mise en œuvre du droit au logement et de ne pas se limiter aux seuls droits à réservation de logements sociaux du préfet. La loi portant

engagement national pour le logement étendant la compétence de l'ANAH à l'ensemble du parc privé, il lui a semblé logique de prévoir une transmission d'information sur les conventionnements.

**Le rapporteur pour avis** s'est déclaré défavorable à cet amendement dans la mesure où le préfet, qui est l'autorité en charge de trouver des logements, travaille en étroite collaboration avec l'ANAH. Il a émis des doutes sur la valeur ajoutée apportée par l'obligation de transmission directe par l'ANAH à la commission de médiation des informations sur les logements conventionnés donnés en location.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par Mme Annick Lepetit obligeant les commissions de médiation à se prononcer dans un délai de trois mois.

**Le rapporteur pour avis** a estimé que le renvoi à un décret pour la fixation de ce délai laissait plus de souplesse. Il a souligné que le texte posait beaucoup de délais et qu'il était essentiel que ceux-ci soient cohérents, si l'on voulait éviter un imbroglio juridique. Ce point avait d'ailleurs été soulevé par les tribunaux administratifs.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis obligeant les commissions de médiation à notifier par écrit aux demandeurs leurs décisions ainsi qu'à les motiver.

**Mme Annick Lepetit** a précisé que le groupe socialiste était favorable à cet amendement et qu'il avait d'ailleurs déposé un amendement allant dans le même sens. Elle a souhaité, à l'instar de ce qui a été fait au sein de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, cosigner l'amendement du rapporteur.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis déplaçant dans un paragraphe III *bis* la disposition définissant les modalités selon lesquelles la commission de médiation saisie d'une demande de logement jugée prioritaire et estimant qu'une offre de logement n'est pas adaptée, peut prévoir un accueil dans une structure d'hébergement.

**Le rapporteur pour avis** a expliqué que cet amendement déposé également par les rapporteurs de la Commission des affaires culturelles et de la Commission des lois visait à mettre fin à l'ambiguïté issue de la rédaction du Sénat, qui laisse persister une confusion possible entre les notions de logement et d'hébergement.

La Commission a *adopté* cet amendement.

**Mme Annick Lepetit** a *retiré* un amendement visant à obliger la commission de médiation à motiver par écrit ses décisions, celui-ci étant satisfait par l'adoption de l'amendement analogue du rapporteur sur le même sujet.

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit visant à réintroduire l'obligation pour les délégataires du contingent préfectoral d'assumer la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement.

**Le rapporteur pour avis** s'est déclaré défavorable à cet amendement, dans la mesure où il va à l'encontre de l'idée consensuelle selon laquelle c'est l'État qui est garant du droit au logement dans le cadre d'une logique de solidarité nationale.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** s'est interrogé sur les instruments qui resteraient à la disposition des préfets ayant délégué leur réservation au maire pour proposer des logements aux demandeurs. Il a également signalé que la rédaction actuelle nécessite la mention explicite dans les conventions de délégation d'un dispositif de présentation des demandeurs, ce qui n'est pas prévu dans les conventions déjà signées.

**M. Philippe Pemezec** a rappelé que le préfet détenait, même en cas de délégation, un contingent résiduel de 5 % de logements sociaux et qu'il avait la faculté de récupérer quelques logements en cas de besoin sur le contingent qu'il avait délégué.

**Le Président Patrick Ollier** a souligné que l'État avait des droits régaliens et que le problème de l'affectation du contingent n'était pas lié à la mise en œuvre du droit au logement et des programmes de construction nécessaires. Cette affectation n'enlève nullement au préfet ses pouvoirs dans ce domaine.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a observé que la position du groupe socialiste n'était pas absurde dans la mesure où elle correspondait à la rédaction initiale du projet de loi et rejoignait donc celle du Gouvernement. La délégation des aides à la pierre et la délégation de la réservation sont deux procédures différentes. L'argument reposant sur l'affirmation de droits régaliens de l'État ne va sans doute pas inciter les maires à demander des délégations de réservation.

**Le rapporteur pour avis** a souligné que l'article 5 du projet de loi prévoyait une révision et une mise en conformité avec la loi des conventions déjà signées.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné en discussion commune deux amendements :

– l'un, présenté par le rapporteur, de nature rédactionnelle destiné à clarifier le dispositif de désignation par le préfet du demandeur à un organisme bailleur disposant de logements sociaux ;

– l'autre, de conséquence, présenté par Mme Annick Lepetit, relatif à l'obligation pour les délégataires du contingent préfectoral d'assumer la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement.

La Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur pour avis, l'amendement de Mme Annick Lepetit devenant *sans objet*.

La Commission a examiné en discussion commune deux amendements :

– l'un, présenté par le rapporteur pour avis, prévoyant que le représentant de l'État dans le département peut proposer au demandeur un logement privé conventionné avec l'ANAH faisant l'objet d'un programme social thématique ou donné en location à des organismes ou associations dans le cadre d'une convention avec l'ANAH de niveau social ;

– l'autre, présenté par Mme Annick Lepetit, prévoyant que le préfet peut désigner le demandeur à tout bailleur privé ayant conclu une convention avec l'ANAH et qu'une telle convention précise que les logements ayant bénéficié d'une aide de cet organisme pourront être mobilisés pour répondre aux demandeurs de logement.

**Le rapporteur pour avis** a considéré que ces deux amendements poursuivaient le même objectif mais que le sien, d'ailleurs adopté par la Commission des affaires culturelles, était rédigé de façon plus efficace.

**Mme Annick Lepetit** a souligné la nécessité de mobiliser le parc privé conventionné dans la mise en œuvre du droit au logement, afin de pouvoir louer ces logements à des personnes disposant de ressources modestes inscrites sur une liste arrêtée par le préfet. Elle a *retiré* son amendement pour se joindre à celui du rapporteur.

La Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur pour avis.

La Commission a examiné ensuite un amendement de Mme Annick Lepetit prévoyant que l'ensemble des logements sociaux au sens de l'article 55 de la loi « SRU » serait concerné par le droit au logement opposable.

Après que **le rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable à l'adoption de cet amendement en raison de son caractère trop dissuasif pour les bailleurs privés, la Commission l'a *rejeté*.

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit prévoyant un taux minimum de 25 % de logements réservés au profit du préfet dans les programmes de logements sociaux.

**Le rapporteur pour avis** ayant critiqué le manque de souplesse de ce dispositif, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné ensuite un amendement de Mme Annick Lepetit prévoyant que le logement attribué au demandeur ne peut se situer sur le territoire d'une commune dans laquelle le nombre de logements sociaux représente plus de 50 % du nombre de résidences principales. **Le rapporteur pour avis** ayant estimé que cette restriction rigidifiait la mise en œuvre du droit au logement, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur pour avis, ainsi qu'un amendement du même auteur visant à réintroduire explicitement la saisine systématique par la commission de médiation du préfet du cas des demandeurs pour lesquels doit être prévu un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

Elle a également *adopté* un amendement de clarification rédactionnelle du même auteur, afin de préciser que le délai pour proposer un hébergement s'impose au préfet et non à la commission de médiation.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 2 ainsi modifié.

#### *Article additionnel après l'article 2*

(Article L. 321-10 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

#### **Location de logements conventionnés à des organismes privés ou publics en vue de leur sous-location aux demandeurs de logement**

La Commission a *adopté* un amendement portant article additionnel du rapporteur pour avis pour avis prévoyant par coordination la possibilité de louer à des organismes privés ou publics des logements du parc privé faisant l'objet d'une convention avec l'ANAH en vue de leur sous-location à des demandeurs de logement.

### *Article 3*

(Articles L. 441-2-3-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation et L. 778-1 [nouveau] du code de justice administrative)

#### **Recours juridictionnel devant le juge administratif tendant à ordonner le logement, le relogement ou l'accueil des demandeurs de logement jugés prioritaires**

Cet article crée un recours juridictionnel devant le juge administratif, tendant à ordonner le logement, le relogement ou l'accueil des demandeurs de logement jugés prioritaires par la commission de médiation et auxquels le préfet n'a pu attribuer de logement.

#### **Le projet de loi initial**

L'article 3 constitue l'innovation majeure du projet de loi, en instaurant la faculté, pour les demandeurs de logement dont la demande a été qualifiée de prioritaire par la commission de médiation, de saisir le juge administratif, dès lors qu'ils n'ont pas obtenu satisfaction de leur demande auprès de l'Etat.

Pour ce faire, le projet de loi crée un article L. 441-2-3-1 nouveau dans le code de la construction et de l'habitation.

#### *Principe du droit au recours juridictionnel*

Le projet de loi prévoit que lorsque la commission de médiation a reconnu une demande comme prioritaire et comme devant être satisfaite d'urgence, le demandeur qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par voie réglementaire, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ou une proposition d'accueil en structure adaptée, peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement, son relogement, ou son accueil dans une structure adaptée.

#### *Un contentieux administratif*

Dans la mesure où la commission de médiation est une instance administrative et où c'est l'Etat ou son délégué qui est garant du droit au logement, il est logique que le contentieux du droit au logement relève de la juridiction administrative.

#### *Un calendrier progressif de mise en œuvre du droit au recours*

Le projet de loi distingue deux types de publics : les publics pouvant saisir la commission de médiation sans délai, pour lesquels le droit de recours est ouvert dès le 1<sup>er</sup> décembre 2008. Les autres demandeurs qui pourront saisir le juge à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Cette mise en œuvre progressive du droit au logement opposable vise à tenir compte de l'insuffisance actuelle de l'offre de logements et du temps nécessaire pour combler cette insuffisance en construisant des logements.

### *Dispositions applicables en cas de délégation du contingent préfectoral*

Par cohérence avec la répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales en matière de politique de l'habitat, le projet de loi initial prévoit une exception au principe, posé par l'article 1<sup>er</sup>, de responsabilité de l'Etat comme garant du droit au logement : en cas de signature d'une délégation du contingent préfectoral entre la publication de la loi et le 1<sup>er</sup> décembre 2008, les demandeurs de logement pourraient exercer leur droit de recours contentieux contre les nouveaux délégataires du contingent (commune ou groupement de communes) dès la signature de cette convention.

Dans ce cas, le projet de loi prévoit que les demandeurs ne pourront saisir le juge que s'ils résident depuis plus d'un an sur le territoire de la commune ou de l'EPCI délégataire, et s'ils y ont formé une demande.

Par coordination, l'article 4 du projet de loi modifie en conséquence les dispositions relatives à la délégation du contingent préfectoral, codifiées depuis la loi « responsabilités locales » à l'article L. 778-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le sort des conventions conclues à la date de la publication de la loi est visé à l'article 5 du projet de loi (cf. infra).

### *Un juge unique statuant en urgence sur le fond des demandes*

Le projet de loi prévoit une procédure spécifique devant un juge unique, le président du tribunal administratif, ou un juge désigné par lui. Le juge a néanmoins toujours la faculté de décider de la collégialité de la formation de jugement, s'il estime qu'une affaire est délicate.

Le juge devrait statuer « en urgence », sans que soit précisé de délai. La procédure peut être allégée puisque le projet de loi prévoit que le juge puisse statuer sans conclusions du commissaire du Gouvernement. Le projet de loi initial exclut en outre toute procédure d'appel des décisions du juge de première instance : les justiciables ne pourraient donc que se pourvoir en cassation devant le Conseil d'Etat.

Cette procédure d'urgence se justifie bien évidemment par la situation d'urgence sociale des requérants éventuels.

### *Un « plein contentieux d'urgence »*

Le juge administratif se voit reconnaître des pouvoirs importants.

Lorsqu'il constate qu'une demande a un caractère prioritaire et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, le juge ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'Etat ou son délégataire. Dès lors qu'il considère une

demande comme prioritaire, il *n'a donc d'autre choix* que d'ordonner le logement du demandeur. Par ailleurs, il peut également ordonner l'accueil du demandeur dans une structure adaptée. En outre, le juge n'a pas à trouver de solution de logement, en lieu et place de l'Etat.

L'exercice de son pouvoir d'injonction est subordonné au fait qu'il reconnaisse le caractère prioritaire des demandes dont il sera saisi. Or ainsi que l'a précisé Mme Pascale Fombeur, secrétaire générale adjointe du Conseil d'Etat, lors de son audition par votre rapporteur, le juge sera amené à réexaminer au fond le caractère prioritaire ou non des demandes de logement social. En effet, le juge ne saurait être lié par l'appréciation d'une commission administrative. Il s'agira en outre d'un examen approfondi, dépassant le seul contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le juge peut assortir son injonction d'une astreinte, qui serait reversée au fonds d'aménagement urbain : institué dans chaque région depuis l'entrée en vigueur de l'article 55 de la loi « SRU », ce fonds est destiné à permettre aux communes et aux EPCI de financer leurs actions foncières et immobilières en faveur du logement social.

Plusieurs raisons justifient que l'astreinte soit reversée à ce fonds : tout d'abord, les sommes récoltées permettront de financer la construction de logements supplémentaires. En outre, l'astreinte n'a nullement vocation à servir d'indemnisation pour les demandeurs, qui pourront intenter, en parallèle, un recours en responsabilité (cf. infra). Enfin, il convient d'éviter les effets d'aubaine.

Ainsi que l'a souligné votre rapporteur en introduction, il convient de souligner que si le projet de loi crée un contentieux *ad hoc*, intitulé « contentieux du droit au logement », les demandeurs pourront, en parallèle exercer deux autres types de recours :

– un recours pour excès de pouvoir contre les décisions de la commission de médiation, dès lors qu'une demande n'aura pas été jugée prioritaire ; le requérant disposera alors de deux mois pour intenter un recours, dans les conditions du droit commun ;

– un recours en responsabilité contre l'Etat, dès lors que celui-ci n'aura pu attribuer de logement au demandeur dans le temps imparti.

### **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a apporté des modifications importantes à cet article :

– par coordination avec les précisions apportées à l'article 2, tout d'abord en précisant la notion de « structure adaptée », indiquant qu'il s'agit de « structures d'hébergement, d'établissements ou de logements de transition, de logements-foyers ou de résidences hôtelières à vocation sociale » ;

– en ouvrant la faculté de faire appel des décisions prises en premier ressort par le juge administratif ;

– en précisant qu’en l’absence de commission de médiation dans le département, le demandeur peut exercer un recours si, après avoir saisi le préfet, il n’a pas reçu une offre tenant compte de ses besoins et de ses capacités dans un délai fixé par voie réglementaire ;

– en supprimant, par coordination avec les suppressions opérées à l’article 2, l’ouverture d’un droit au recours dès avant le 1<sup>er</sup> décembre 2008, pour les demandeurs résidant depuis plus d’un an sur le territoire d’une commune ou d’un EPCI passant une convention de délégation du contingent préfectoral.

### **La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur se félicite de la création de ce nouveau type de recours devant le juge administratif, même s’il souligne la nécessité qu’un maximum de moyens soit mis en œuvre pour éviter un contentieux massif devant les juridictions administratives. A cet égard, la Secrétaire générale adjointe du Conseil d’Etat a rappelé lors de son audition par votre rapporteur que les tribunaux administratifs traitaient actuellement entre 160 000 et 170 000 contentieux par an en moyenne : dans l’hypothèse où 1 % des demandeurs prioritaires saisiraient la juridiction administrative, et si l’on considère qu’il existe aujourd’hui environ 3 millions de mal-logés en France, cette nouvelle procédure entraînerait près de 30 000 contentieux supplémentaires par an.

L’on peut d’autant plus s’interroger sur le risque d’engorgement des juridictions administratives que, comme cela a été précisé ci-dessus, les demandeurs pourront également saisir le juge de l’excès de pouvoir ou mettre en cause la responsabilité de l’Etat.

Cela étant, ainsi que l’a souligné le Gouvernement, la création d’un contentieux du droit au logement ne doit pas occulter l’objectif visé par le projet de loi, qui consiste à inciter fortement l’Etat à loger les demandeurs de logement prioritaires et à éviter tout recours juridictionnel des demandeurs. Ainsi, dans le domaine du droit à l’éducation, qui constitue également un droit opposable, le contentieux est aujourd’hui marginal.

Votre rapporteur estime en outre que l’ouverture par le Sénat de la faculté de faire appel des décisions du juge de premier ressort est indispensable, d’autant qu’il convient d’éviter un engorgement du Conseil d’Etat saisi de recours en cassation.

Votre rapporteur vous propose donc d’émettre un avis favorable à l’adoption de cet article sans modification.

La Commission a examiné un amendement présenté par Mme Annick Lepetit fixant un délai de trois mois au préfet pour proposer un logement.

**Le rapporteur pour avis** a indiqué qu'il n'était pas favorable à l'adoption de cet amendement et s'en remettait à la Commission des lois pour travailler sur la cohérence des différents délais prévus par le projet.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a souligné que la rédaction initiale du texte prévoyait une procédure en référé, solution intéressante en termes de délai mais qui n'avait pas la portée d'une décision définitive. La référence actuelle à une procédure d'urgence ne prévoit, quant à elle, pas de délai et s'avère donc insuffisante. La rapidité du dispositif, gage de son efficacité, n'est pas garantie. Il est pourtant crucial que les délais soient compatibles avec les objectifs de cette loi.

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné ensuite un amendement de Mme Annick Lepetit prévoyant que le requérant peut être assisté devant le juge administratif par toute association agréée de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement mentionnées à l'article 3 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 ou dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

**Le rapporteur pour avis** a indiqué qu'il était favorable à cet amendement sous réserve que celui-ci soit rectifié par coordination avec la rédaction de l'amendement adopté à l'article 2 sur la possibilité pour le demandeur d'être assisté par une association agréée.

La Commission a *adopté* cet amendement ainsi rectifié.

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit visant à introduire dans la loi un délai de trois mois au terme duquel le demandeur peut exercer un recours en cas de non réponse du représentant de l'État dans le département. Suivant l'avis défavorable du **rapporteur pour avis**, indiquant que la Commission des lois proposerait un dispositif d'ensemble relatif aux délais de recours, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement du même auteur, visant à rendre obligatoire l'astreinte laissée dans le projet de loi à l'appréciation du juge.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a défendu un amendement de Mme Annick Lepetit permettant aux juges de s'assurer que l'autorité responsable du droit opposable au logement s'engage également sur la mise en œuvre des moyens nécessaires (dépôt de garantie, suivi, financements) pour faciliter l'accès et le maintien du demandeur dans le logement ou la structure adaptée.

**Le rapporteur pour avis** ayant indiqué que cet amendement relevait du domaine réglementaire et n'était pas conforme aux règles de recevabilité financière, la Commission l'a *rejeté*.

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit autorisant le versement des astreintes décidées par la juridiction administrative directement au profit des demandeurs et prévoyant que leur montant ne peut être inférieur à cent euros par jour, afin qu'ils puissent utiliser ces sommes pour se loger jusqu'à l'attribution d'un logement pérenne.

**Le rapporteur pour avis** a indiqué que le demandeur pouvait mettre en cause la responsabilité de l'État si le non-respect de ses obligations lui causait un préjudice.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit visant à rendre responsables de la mise en œuvre du droit au logement opposable les communes qui font l'objet d'un constat de carence lorsqu'elles ne respectent pas les obligations de construction prévues par l'article 55 de la loi « SRU ». Suivant l'avis défavorable du **rapporteur pour avis**, qui a considéré que l'amendement instaurait une double sanction et que le droit opposable au logement et l'article 55 de la loi « SRU » relevaient de deux problématiques qu'il ne faut pas confondre, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

#### *Article 4*

(Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Substitution à l'Etat du délégataire du contingent préfectoral comme autorité garante du droit au logement opposable**

Dans le projet de loi initial, l'article 4 modifiait les dispositions relatives à la délégation du contingent préfectoral, afin de prévoir que les conventions de délégation mentionnent la substitution du délégataire à l'Etat en tant qu'autorité garante du droit au logement.

Cependant, à l'article 3, le Sénat a supprimé les dispositions faisant des délégataires du contingent préfectoral les garants du droit au logement opposable, en lieu et place de l'Etat. Il a en effet estimé que seul l'Etat devait jouer le rôle de garant du droit au logement opposable.

C'est pourquoi, par le biais d'un amendement de coordination de la commission des affaires sociales, de la commission des affaires économiques et de la commission des lois, ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a supprimé l'article 4.

Votre rapporteur vous propose le maintien de la suppression de cet article.

La Commission a donné un *avis favorable* au maintien de la suppression de cet article.

#### *Article 5*

#### **Mise en conformité des conventions de délégation du contingent préfectoral conclues avant l'entrée en vigueur de la loi**

Dans le projet de loi initial, l'article 5 prévoyait que les conventions de délégation du contingent préfectoral conclues avant la date de publication du projet de loi seraient mises en conformité, au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2008, avec les dispositions de celle-ci : l'objectif était de modifier les conventions afin de prévoir une clause substituant le délégataire à l'Etat, comme garant du droit au logement opposable.

Les communes et EPCI concernés devraient par conséquent assumer ce rôle ou renoncer à la délégation du contingent, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2005.

Or, le Sénat a adopté un amendement modifiant l'article 3 du projet de loi, afin de supprimer la disposition selon laquelle les délégataires du contingent préfectoral jouent le rôle de garant du droit au logement opposable en lieu et place de l'Etat.

Alors que la commission des affaires sociales, la commission des affaires économiques et la commission des lois du Sénat souhaitaient la suppression de l'article 5, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement, précisant qu'à peine de caducité, les conventions de délégation du contingent préfectoral conclues avant la date de publication de la loi sont mises en conformité avec celle-ci au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2008, le ministre ayant insisté sur la nécessité de mettre à jour les conventions.

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

#### *Après l'article 5*

**Mme Annick Lepetit** a présenté un amendement obligeant les acquéreurs d'immeubles et de terrains appartenant auparavant au domaine privé de l'Etat à y réaliser des logements locatifs sociaux, pour au moins 50 % de la surface des immeubles cédés par l'Etat dans les communes soumises à l'article 55 de la loi « SRU », et pour 20 % dans les autres communes. Afin que ces terrains et

immeubles soient cédés à des coûts compatibles avec la production d'un parc locatif social, l'amendement prévoit également que la charge foncière est cédée à la valeur de référence pour le financement du logement locatif social, ces dispositions devant également s'appliquer aux immeubles possédés par les entreprises publiques et aux établissements publics définis par décret.

**Le rapporteur pour avis** a indiqué que le d) de l'article 65 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement satisfaisait partiellement l'amendement et qu'il y était défavorable pour le reste.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

#### *Article 5 bis (nouveau)*

(Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Extension du champ d'application de l'article 55 de la loi « SRU » aux communes membres d'EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants**

Avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de la commission des lois étendant le champ d'application de l'article 55 de la loi « SRU » aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1500 habitants en Ile-de-France et 3500 habitants dans les autres régions.

#### **L'article 55 de la loi « SRU » dans le droit en vigueur**

*1. Afin de favoriser la mixité de l'habitat, l'article 55 de la loi « SRU » prévoit l'obligation pour certaines communes de disposer de 20 % de logement sociaux*

L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain « SRU » est codifié aux articles L. 302-5 à L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation. Il vise à instaurer une solidarité entre les communes en matière d'habitat, en instaurant l'obligation pour les communes d'une agglomération d'avoir au moins 20 % de logements locatifs sociaux parmi leurs résidences principales.

*Seules certaines communes sont concernées*

Sont concernées les communes dont la population est au moins égale, au recensement général de la population de 1999, à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions et qui sont comprises, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs

sociaux représente, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales.

Sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décréu entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci est approuvé, ainsi que les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C, d'un plan d'exposition au bruit ou d'une servitude de protection.

*Les logements considérés comme des logements sociaux sont strictement énumérés par la loi :*

– Pour le patrimoine des organismes HLM : l'ensemble des logements construits avant le 5 janvier 1977 et seulement ceux conventionnés à l'APL pour le patrimoine postérieur à 1977 ;

– les autres logements conventionnés dont l'accès est soumis à conditions de ressources ;

– les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer, les logements de l'Entreprise minière et chimique, des houillères de bassin, des charbonnages de France, et de l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais ;

– les logements ou lits des logements – foyers pour personnes âgées, handicapées, jeunes travailleurs, travailleurs migrants et résidences sociales ;

– et les places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

En revanche, ne sont pas considérés comme des logements sociaux :

– les logements financés au moyen d'un prêt locatif intermédiaire (PLI) ;

– les logements construits au moyen de prêts conventionnés locatifs (PCL) n'appartenant pas à un organisme HLM ;

– les logements en accession sociale à la propriété ;

– les centres d'accueil des demandeurs d'asile ;

– et les structures d'hébergement d'urgence.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, sont assimilés aux logements sociaux visés à l'article 55 de la loi « SRU », pendant cinq ans à compter de leur vente, les

logements vendus à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2006 à leurs locataires dans le cadre d'une opération d'accession sociale à la propriété.

*La réalisation des objectifs de l'article 55 s'effectue selon un rattrapage triennal :*

Le conseil municipal ou l'EPCI compétent définit un objectif de réalisation des logements locatifs sociaux en principe sur le territoire de la commune pour qu'en vingt ans le nombre de logements sociaux atteigne 20 % des résidences principales. La commune a l'obligation de rattraper son retard par période de trois ans : en d'autres termes, elle doit rattraper par période de trois ans 15 % au moins de l'écart entre le nombre de logements sociaux correspondant au seuil de 20 % et le nombre de logements sociaux effectifs. Ces chiffres sont réévalués à chaque fin de période triennale en tenant compte de l'évolution des résidences principales et des logements mis en service au cours des trois années passées.

S'agissant des communes appartenant à un EPCI doté d'un programme local de l'habitat (PLH), l'objectif de réalisation de logements sociaux pour l'ensemble des communes de la communauté doit être au moins égal à la somme des logements manquants, chaque commune devant se rapprocher de l'objectif de 20 %.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite loi « ENL », dans les communes n'ayant pas atteint l'objectif de 20 % de logements sociaux, le nombre de logements locatifs sociaux mis en chantier pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 30 % de la totalité des logements commencés sur le territoire de la commune au cours de la période triennale écoulée.

La loi « ENL » a également prévu que dans l'hypothèse où le calendrier du programme local de l'habitat (PLH) ne coïncide pas avec le calendrier d'engagements de la loi « SRU » – de mettre en cohérence :

– d'une part, la possibilité pour le programme local de l'habitat de répartir entre les communes les objectifs de réalisation de logements sociaux,

– et, d'autre part, la possibilité d'établir un bilan de réalisation de ces objectifs.

*Les communes ne respectant par leurs obligations sont soumises à un prélèvement proportionnel :*

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes concernées par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine, lorsque le nombre de logements sociaux y excède 15 % des résidences principales.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi « ENL » du 13 juillet 2006, le prélèvement a été fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant, multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, sans que le prélèvement puisse excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

Si le montant des dépenses et moins-values de cession est supérieur au prélèvement d'une année, le surplus peut être déduit du prélèvement de l'année suivante. Ce reliquat ne peut cependant être reporté qu'une seule fois.

Le prélèvement est effectué par neuvième à partir du mois de mars jusqu'au mois de novembre ; il n'est toutefois pas effectué s'il est inférieur à la somme de 3811,23 euros.

*Ce prélèvement peut être reversé à différents bénéficiaires :*

– l'EPCI, s'il est compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et doté d'un programme local de l'habitat approuvé ;

– l'établissement public foncier, dès lors que la commune appartient à un tel établissement (cela ne concerne pas l'Île-de-France) ;

– ou le fonds d'aménagement urbain, qui est destiné aux communes et aux EPCI s'engageant dans des actions foncières et immobilières en faveur du logement social.

La loi « ENL » a précisé qu'en l'absence d'établissement public de coopération intercommunale compétent pour constituer des réserves foncières ou d'un établissement public foncier local, les sommes collectées au titre du prélèvement dans les départements d'outre-mer pourront être reversées aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU).

*Certaines dépenses peuvent être déduites du prélèvement :*

– les subventions foncières accordées par les communes directement aux propriétaires ou au maître d'ouvrage qui réalisent sur des terrains ou des biens immobiliers des opérations ayant pour objet la création de logements locatifs sociaux

– les subventions accordées aux aménageurs dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), dans la mesure où des logements locatifs sociaux y seront réalisés et à la condition que la charge foncière supportée par ces logements ne soit pas supérieure à la charge foncière moyenne de l'ensemble de la ZAC.

– le coût des travaux engagés pour viabiliser des terrains ou des biens immobiliers appartenant à la commune et mis ultérieurement à disposition de

maîtres d'ouvrage par bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation, dans la mesure où ces travaux sont effectivement destinés à la construction de logements locatifs sociaux.

– les moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains ou de biens immobiliers devant effectivement donner lieu à la réalisation de logements locatifs sociaux et leur valeur vénale estimée, à la date de cession, par le service des domaines.

S'agissant du troisième point, depuis l'entrée en vigueur de la loi « ENL », le montant pris en compte est égal à la différence entre les montants capitalisés du loyer pratiqué pour le terrain ou l'immeuble et ceux du loyer estimé par le service des domaines : il s'agit en effet de tenir compte de l'aide apportée par la commune lorsqu'elle met un bien à disposition d'un organisme HLM pour la réalisation de logements sociaux, dans la mesure où les baux précités constituent un investissement de la commune en faveur du logement social, et que cela permet aux bailleurs sociaux de ne pas supporter le coût d'achat du foncier.

En outre, la loi « ENL » prévoit que la déduction des dépenses faites en faveur du logement social peut s'effectuer sur plusieurs années, au lieu d'une seule, au prorata du nombre de logements que ces dépenses permettent de construire.

*Le préfet peut engager une procédure de constat de carence lorsque les communes n'ont pas respecté leurs engagements triennaux :*

Les communes et les EPCI disposant d'un programme local de l'habitat (PLH) établissent, au terme de chaque période triennale, un bilan du respect de leurs engagements en matière de mixité sociale.

Ce bilan triennal se distingue de l'inventaire annuel sur la base duquel est calculé le prélèvement.

En outre, en vertu de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le préfet peut engager une procédure de constat de carence, lorsque, dans les communes soumises au prélèvement, les engagements triennaux qu'elles ont pris dans le cadre du PLH en matière de construction de logements sociaux à réaliser n'ont pas été tenus.

En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut prononcer, par arrêté, la carence de la commune et fixer une majoration du prélèvement, pour une durée maximale de trois ans.

Ainsi, à la différence de l'inventaire annuel, le constat de carence relève de l'appréciation du préfet, qui tient compte de différents paramètres afin de mesurer l'effort effectif des communes. En particulier, l'appréciation que porte le

préfet sur le bilan triennal prend en compte les logements financés non encore réalisés, à la différence de l'inventaire annuel, qui ne tient compte que des logements sociaux en service.

*La mise en place de commissions départementales chargées d'examiner la situation des communes rencontrant des difficultés pour atteindre leur objectif :*

L'article 65 de la loi « ENL » a prévu, outre la réalisation d'un bilan triennal de l'application de l'article 55 de la loi « SRU », la création de commissions départementales et d'une commission nationale chargées d'examiner les difficultés rencontrées par les communes dans l'application de l'article 55 de la loi « SRU ».

Cet article prévoit que pour les communes n'ayant pas respecté la totalité de leur objectif triennal, le préfet réunit une commission chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux.

Cette commission, présidée par le préfet, est composée du maire de la commune concernée, du président de l'EPCI compétent en matière d'habitat si la commune est membre d'un tel établissement, des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire de la commune et des représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.

La commission examine les difficultés rencontrées par la commune l'ayant empêchée de remplir la totalité de ses objectifs, analyse les possibilités et les projets de réalisation de logements sociaux sur le territoire de la commune et définit des solutions permettant d'atteindre ces objectifs.

Si la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé sur le territoire de la commune, elle peut recommander l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier de réalisation de logements sociaux permettant de rattraper le retard accumulé au cours de la période triennale échue, et ce, sans préjudice des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale. Si la commune a fait l'objet d'un arrêté de carence, la commission peut doubler la majoration prévue par l'arrêté.

Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle saisit, avec l'accord du maire concerné, une commission nationale placée auprès du ministre chargé du logement.

*La saisine de la commission nationale :*

La commission nationale, présidée par un membre du Conseil d'État, est composée de deux députés et de deux sénateurs, d'un membre de la Cour des comptes, d'un membre du conseil général des ponts et chaussées, de représentants

des associations nationales représentatives des élus locaux, de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré et du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, ainsi que de représentants des associations œuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées désignés par le Conseil national de l'habitat.

Cette commission entend le maire de la commune concernée ainsi que le préfet dans lequel la commune est située.

Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle peut recommander au ministre chargé du logement un aménagement des obligations prévues par l'article 55 de la loi « SRU ».

Si la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé, elle recommande l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier de réalisation de logements sociaux permettant, sans préjudice des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale, de rattraper le retard accumulé au cours de la période triennale échue.

Les avis de la commission sont motivés et rendus publics.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article et fixe la composition des commissions prévues aux I et II de l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

## *2. Bilan de l'application du dispositif*

En 2005, 779 des 1 389 communes concernées disposaient de moins de 20 % de logements sociaux.

96 d'entre elles étaient exonérées de l'application du dispositif :

– 12 d'entre elles, parce qu'elles étaient couvertes par un plan d'exposition au bruit ou une servitude de protection ;

– 32 d'entre elles, dans la mesure où elles ont connu une décroissance démographique ;

– et 52 d'entre elles, au motif qu'elles touchent la dotation de solidarité urbaine et qu'elles disposent de plus de 15 % de logements sociaux.

Sur 683 communes redevables du prélèvement, seules 555 ont fait l'objet d'un prélèvement, les 128 autres ayant effectué des dépenses déductibles supérieures au prélèvement ou ayant été frappées par un prélèvement inférieur à 3 811 euros.

Le prélèvement net total s'est élevé à 36,14 millions d'euros, 20 millions d'euros ayant été redistribués par l'intermédiaire des EPCI et des établissements publics fonciers locaux, les 16 millions restants par le biais des fonds d'aménagement urbain.

En outre, 111 communes ont fait l'objet d'un constat de carence en 2005, et 36 devraient faire l'objet d'un tel constat en 2006. Les régions concernées par cette procédure sont l'Île-de-France, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et la région Rhône-Alpes.

### **L'extension par le Sénat du champ d'application de l'article 55 de la loi « SRU »**

À l'initiative de la Commission des lois, le Sénat a adopté un article additionnel, modifiant l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, afin de prévoir qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, les dispositions de l'article 55 de la loi « SRU » s'appliquent également aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3500 habitants dans les autres régions et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales.

M. Pierre Jarlier, rapporteur, a estimé que *« la définition des agglomérations retenue par l'INSEE [retenue pour la définition des communes entrant dans le champ d'application de l'article 55 de la loi « SRU »] implique qu'aucune habitation ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres, ne tient pas compte de la réalité des bassins de vie et exclut sans raison objective un grand nombre de communes de l'obligation de réaliser des logements locatifs sociaux. »*

Le prélèvement prévu par l'article 55 de la loi « SRU » est opéré à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Ainsi, les communes concernées par la réforme disposeraient-elles d'un délai de six ans, entre 2008 et 2014, correspondant à la durée du prochain mandat municipal, pour se mettre en conformité avec leur obligation légale sans encourir de pénalité financière.

### **La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur propose l'adoption d'un amendement rédactionnel, tendant à replacer, au sein de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, la dernière phrase de l'article 5 *bis*, qui a trait au prélèvement effectué auprès des communes ne respectant pas les obligations fixées par l'article 55 de la loi « SRU ».

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit reprenant le dispositif de cet article, mais supprimant le seuil de 1 500 habitants en Île-de-France et abaissant de 50 000 à 40 000 le seuil de population requis pour les agglomérations et les EPCI.

**Le rapporteur pour avis** a considéré qu'il fallait s'en tenir au texte adopté par le Sénat, et **M. Serge Poignant** a souligné que le groupe UMP, s'il est favorable au droit opposable au logement, ne souhaitait pas rouvrir le débat sur l'article 55 de la loi « SRU », sans quoi il aurait à nouveau déposé des amendements relatifs à l'accession sociale à la propriété.

**M. François Brottes** a dénoncé les incohérences de la majorité, puisque le véritable enjeu pour l'opposabilité du droit au logement est de disposer d'une offre suffisante de logements et que les mesures favorisant l'accession sociale à la propriété ne répondent pas à ce problème et ne concernent pas le même public. Il a approuvé l'article voté par le Sénat, en regrettant toutefois que le dispositif n'aille pas assez loin.

**M. Jean-Pierre Abelin** a rappelé l'effort considérable accompli par certaines communes en matière de rénovation urbaine et souhaité que les plus méritantes ne soient pas sans cesse accablées de nouvelles exigences.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement rédactionnel du rapporteur, regroupant à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation les dispositions relatives au prélèvement effectué dans le cadre de l'article 55 de la loi « SRU », ainsi qu'un sous-amendement du Président Patrick Ollier, défendu par **Mme Josyane Boyce**, visant à substituer la date de 2017 à celle de 2014 pour l'entrée en vigueur de la pénalité créée à l'article 5 *bis*, afin de laisser aux 250 communes nouvellement concernées par cet article le temps de se mettre en conformité avec la loi, avant d'appliquer une pénalité à celles qui ne rempliraient pas leurs obligations en matière de construction de logements locatifs sociaux.

**Le rapporteur pour avis** a indiqué que, conformément aux positions qu'il avait soutenues dans le cadre du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, il s'abstiendrait sur ce sous-amendement, préférant en rester au texte issu du Sénat.

**M. Serge Poignant** a appelé à voter le sous-amendement, que **Mme Annick Lepetit** a vivement dénoncé, **M. François Brottes** affirmant que six ans paraissent une durée suffisante pour que les communes puissent se mettre en conformité avec ces nouvelles obligations et que le sous-amendement privait de toute portée le droit au logement opposable.

**M. Jean-Pierre Abelin** a indiqué qu'il ne voterait pas le sous-amendement.

La Commission a *adopté* le sous-amendement et l'amendement ainsi sous-amendé.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 *bis* ainsi modifié.

#### *Après l'article 5 bis*

La Commission a ensuite examiné quinze amendements de Mme Annick Lepetit et du groupe socialiste, visant à modifier l'article 55 de la loi « SRU » en :

– autorisant le préfet à fixer un taux pouvant aller jusqu'à 30 % de logements locatifs sociaux en fonction des particularités locales, et à fixer en province, un seuil de population inférieur à celui de 3 500 habitants pour l'application de l'article 55 de la loi SRU ;

– supprimant une disposition introduite par la loi portant engagement national pour le logement qui permet de comptabiliser pendant cinq ans comme logements sociaux au sens de l'article 55 de la loi SRU les logements conventionnés dont la convention est venue à expiration ;

– prévoyant que les inventaires annuels de logements locatifs sociaux transmis aux préfets par les organismes font apparaître la proportion de chaque catégorie de logements sociaux (PLUS, PLAI, PLS, résidences sociales, etc.) dans chaque commune ; et affectant ces différentes catégories d'un coefficient différent, afin de mieux accompagner les collectivités qui accueillent sur leur territoire l'ensemble de la gamme de ces logements, donc les populations les plus modestes.

**M. François Brottes**, estimant qu'il n'y avait pas de véritable volonté chez les maires UMP de faire des logements sociaux, a indiqué que cet amendement serait complété par d'autres propositions avant l'examen du texte en séance publique, visant à ce que les 20 % de logements sociaux à compter dans chaque commune comprennent au plus 20 % de logements de type PLS et au moins 10 % de logements de type PLAI. **M. Philippe Pemezec** a rappelé que de nombreuses communes dirigées par des élus de la majorité comptaient plus de 50 % de logements sociaux. **M. François Brottes** a ajouté que le groupe socialiste présentait un amendement exonérant ces communes de l'obligation de mettre en œuvre le droit opposable au logement. **M. Jean-Pierre Abelin** a estimé que des incitations étaient nécessaires pour permettre un développement plus important des logements de type PLAI ;

– renforçant les conditions d'application du prélèvement de solidarité effectué au titre de l'article 55 de la loi « SRU », pour n'exonérer que les communes touchant une dotation de solidarité urbaine et ayant sur leur territoire une zone urbaine sensible, multiplier par cinq le prélèvement actuellement effectué par logement social manquant dans les communes soumises à l'obligation des 20 %, et ramener à 3 000 euros le seuil en deçà duquel le prélèvement n'est

pas effectué ; un autre amendement poursuivant le même objectif vise à porter à 10 % la part maximale des dépenses réelles de fonctionnement consacrée à ce prélèvement ;

– conditionnant la délivrance du permis de construire à la prise en compte du retard en matière de logements sociaux, dès lors que le projet concerne un immeuble de vingt logements, ou des programmes de logements dont la surface hors œuvre nette est égale ou supérieure à 1 000 mètres carrés ;

– prévoyant que les logements sociaux construits pour remplir les obligations de l'article 55 ne peuvent être constitués de plus d'un tiers de logements construits avec un prêt locatif social ;

– distinguant le prélèvement, mécanisme de solidarité entre les communes urbanisées, et la majoration du prélèvement prévue à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, qui constitue une sanction et doit donc donner lieu dans tous les cas à un versement effectif : les dépenses exposées par la commune ne doivent pas être déduites de la majoration si elles excèdent le montant du prélèvement normal, mais éventuellement reportables les années suivantes dans les conditions de droit commun ;

– prévoyant que les communes soumises à l'article 55 de la loi « SRU » faisant l'objet d'un constat de carence voient automatiquement leur prélèvement doubler pour l'année où ce constat est prononcé par le préfet, ce prélèvement venant renforcer le fonds d'aménagement urbain (FAU) institué par la loi « SRU » ;

– revenant sur une réforme de l'article 55 de la loi « SRU » introduite par la loi portant engagement national pour le logement relative aux commissions départementales chargées d'examiner la situation des communes rencontrent des difficultés à remplir les obligations fixées à l'article 55 de la loi « SRU » ;

– substituant à l'avis du préfet son accord explicite pour la sortie du conventionnement de logements ou le non-renouvellement de celui-ci dans les communes en déficit de logements locatifs sociaux, cet accord ne pouvant être donné qu'au vu d'une participation au financement de nouveaux logements sociaux, à raison d'un pour un selon le principe en vigueur pour les démolitions dans les opérations de rénovation urbaine labellisées par l'ANRU ;

– subordonnant la vente de tout logement locatif social à l'accord du représentant de l'État dans le département dès lors qu'elle aurait pour effet de faire passer la commune au-dessous du seuil de 20 %, ou si la commune se situait déjà au-dessous de ce seuil, cet accord étant lui-même subordonné à la participation du vendeur au financement d'un nombre équivalent de logements sociaux de type prêt locatif à usage social (PLUS) ou prêt locatif aide d'intégration (PLAI) sur la même commune.

**Le rapporteur pour avis** a rappelé sa volonté de ne pas modifier la réforme de l'article 55 de la loi « SRU » proposée par le Sénat et dénoncé le caractère réglementaire de plusieurs de ces amendements. Suivant son avis défavorable, la Commission les a *rejetés*.

*Article 5 ter (nouveau)*

**Rapport d'évaluation du Conseil économique et social  
sur la mise en œuvre de la loi**

Avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de la commission des affaires sociales portant article additionnel, prévoyant qu'avant le 1<sup>er</sup> octobre 2010, le Conseil économique et social remet au Président de la République et au Parlement un rapport d'évaluation relatif à la mise en œuvre du présent projet de loi.

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

*Article 5 quater (nouveau)*

**Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable**

Introduit par le Sénat, à l'initiative de la commission des affaires économiques, avec l'avis favorable du Gouvernement, cet article prévoit l'institution d'un comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Il précise que pour l'accomplissement de cette mission, cette instance associe, dans des conditions prévues par décret, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, les associations représentatives d'élus locaux et les associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement.

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Créé par le décret n° 92-1339 du 22 décembre 1992, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées a pour mission de faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées. Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Président de la République et au Premier ministre.

Le Haut Comité émet également des avis, soit à la demande du Gouvernement, soit de sa propre initiative, sur tout projet de loi ou proposition de loi qui concerne le logement des personnes défavorisées. Le Haut Comité est considéré comme un service rattaché au Premier Ministre dont les moyens de fonctionnement sont apportés par le Ministère en charge du logement.

Votre rapporteur vous propose d'adopter :

– un amendement rédactionnel ;

– un amendement prévoyant la présence des organismes et associations d'insertion au sein du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable ;

– et un amendement fixant au 1<sup>er</sup> octobre 2007 la date à laquelle le comité de suivi remettra son rapport au Président de la République, au Parlement, ainsi qu'au Premier ministre.

\*

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit précisant la composition et le mandat du Haut Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

**Le rapporteur pour avis** y a donné un avis défavorable, considérant que ces précisions étaient d'ordre réglementaire et que le décret offrirait plus de souplesse s'il s'avérait nécessaire de modifier la composition du comité.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur pour avis. Elle a également *adopté* un amendement du rapporteur pour avis visant à prévoir la présence des organismes et associations d'insertion au sein du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Elle a enfin adopté un amendement du rapporteur pour avis prévoyant que le premier rapport annuel de ce comité de suivi sera remis le 1<sup>er</sup> octobre 2007.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 *quater* ainsi modifié.

#### *Article 5 quinquies (nouveau)*

### **Faculté pour les EPCI délégataires des aides à la pierre d'expérimenter une délégation de la responsabilité de l'Etat en matière de droit au logement opposable**

Avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de la commission des lois instaurant une délégation expérimentale de la responsabilité en matière de droit au logement opposable. Elle serait proposée à titre facultatif aux EPCI délégataires des aides à la pierre, en contrepartie d'un renforcement de leurs prérogatives en matière de politique de l'habitat.

## **L'expérimentation proposée par le Sénat**

### *Durée de l'expérimentation*

S'inspirant de l'une des propositions formulées par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, le dispositif, pris en application de l'article 37-1 de la Constitution <sup>(1)</sup>, serait expérimenté pendant une durée de six ans à compter de la publication de la loi.

### *EPCI concernés par l'expérimentation*

La faculté d'expérimenter la délégation de compétence en matière de droit au logement opposable serait ouverte aux EPCI signataires d'une convention de délégation des aides à la pierre.

#### La délégation des aides à la pierre

L'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité pour l'Etat de déléguer, à leur demande, ses compétences en matière de financement des aides à la pierre aux communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes dès lors que ces groupements sont doté d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un programme local de l'habitat (PLH).

Sur les territoires non couverts par une convention de délégation de compétences à un établissement public de coopération intercommunale, les départements peuvent également demander à se voir déléguer les aides à la pierre pour six ans renouvelables.

Voir en annexe la liste des collectivités et groupements concernés par la délégation des aides à la pierre.

### *Une convention de délégation de la compétence en matière de droit au logement opposable*

La délégation serait encadrée par la signature d'une convention passée entre l'EPCI, l'Etat, les communes membres de l'EPCI et les départements concernés.

### *Une extension importante des prérogatives des EPCI volontaires*

Les EPCI souhaitant se voir attribuer la responsabilité en matière de garantie du droit au logement opposable se verraient également déléguer :

– le contingent préfectoral ;

---

(1) L'article 37-1 de la Constitution dispose que la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. Il ne doit pas être confondu avec le quatrième alinéa de l'article 72, qui dispose que « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».

- la responsabilité de la mise en œuvre des procédures de résorption de l’insalubrité et de lutte contre la présence de plomb ;
- la responsabilité de la mise en œuvre des procédures de résorption des immeubles menaçant ruine ;
- la responsabilité de la mise en œuvre des procédures de réquisition ;
- et tout ou partie des compétences confiées au département en matière d’action sociale.

Les compétences des départements en matière d’action sociale

Depuis l’entrée en vigueur de l’article 49 de la loi « responsabilités locales », soit le 1<sup>er</sup> janvier 2005, le département définit et met en œuvre la politique d’action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l’Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu’aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent.

En particulier, les prestations légales d’aide sociale sont à la charge du département dans lequel les bénéficiaires ont leur domicile de secours, à l’exception de certaines prestations spécifiques, prises en charge par l’Etat (personnes âgées, handicapées, réinsertion ...).

Parallèlement, l’article 57 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a prévu que dans les zones urbaines sensibles et dans les lieux où se manifestent des risques d’inadaptation sociale le département participe aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l’insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, qui peuvent prendre une ou plusieurs des formes suivantes :

1° Actions tendant à permettre aux intéressés d’assurer leur propre prise en charge et leur insertion sociale ;

2° Actions dites de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;

3° Actions d’animation socio-éducatives.

*Remise d’un rapport sur l’expérimentation du dispositif*

L’article 5 *quinquies* prévoit que dans un délai de six mois avec le terme de l’expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d’évaluation assorti des observations des EPCI et des collectivités territoriales concernées.

**La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur se félicite de la reprise par le législateur de l’une des propositions formulées par le Haut comité pour les logements des personnes défavorisées. Il vous propose donc d’émettre un avis favorable à l’adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l’adoption sans modification de cet article.

*Article 5 sexies (nouveau)*

(Articles L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation  
et 261 du code général des impôts)

**Opérations programmées d'amélioration de l'habitat dédiées aux copropriétés dégradées pour les organismes HLM intervenant dans le redressement des copropriétés en difficulté**

Tandis que le Gouvernement émettait un avis de sagesse, le Sénat a adopté un amendement de M. Thierry Repentin (groupe socialiste) étendant aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) le champ d'application des dispositions permettant aux organismes HLM d'intervenir dans le redressement des copropriétés.

Une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) est une action concertée entre l'Etat, l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et une ou plusieurs communes dans le but de réhabiliter le patrimoine bâti et d'améliorer le confort des logements, en proposant aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants, sous certaines conditions, des taux majorés de subvention. C'est une action de nature incitative, visant à créer les conditions favorables à la réalisation de travaux d'amélioration de l'habitat dans les périmètres concernés.

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

*Article additionnel après l'article 5 sexies (nouveau)*

**Ratification et modification de l'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 relative aux offices publics de l'habitat**

La Commission a examiné un amendement portant article additionnel présenté par le rapporteur pour avis ratifiant l'ordonnance relative aux offices publics de l'habitat, en la complétant de deux dispositions précisant le statut d'une part, du directeur général, et d'autre part, des agents non titulaires.

**Le rapporteur pour avis** a précisé que le II du texte proposé prévoyait un cadre contractuel spécial, défini par décret en Conseil d'État pour le directeur général d'OPH, sauf lorsque celui-ci est soumis aux règles applicables aux agents de la fonction publique. En effet, la jurisprudence qualifie d'agents publics les dirigeants d'EPIC et tend à leur appliquer, à défaut de texte spécifique, les dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui sont relatives aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

Or les responsabilités que les directeurs généraux d'OPH sont appelés à exercer justifient que leur situation soit assez largement comparable à celle des

directeurs généraux, recrutés par contrats à durée indéterminée, des sociétés anonymes d'HLM dès lors que leurs attributions sont analogues à celles de ces derniers. Il convient en conséquence de prévoir la mise au point de règles particulières pour le contrat des futurs directeurs généraux d'OPH, notamment la possibilité de leur recrutement dès l'origine pour une durée indéterminée, par dérogation à l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La Commission a *adopté* cet amendement.

*Article 5 septies (nouveau)*

**Faculté pour les communes de plus de 1 500 habitants appartenant à une agglomération de majorer le coefficient d'occupation des sols lors de la délivrance des permis de construire accordés dans le cadre d'un programme de construction comprenant au moins 50 % de logements sociaux**

Avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de M. Thierry Repentin (groupe socialiste) permettant aux communes de plus de 1 500 habitants appartenant à une agglomération de majorer le coefficient d'occupation des sols lors de la délivrance de permis de construire accordés dans le cadre d'un programme de construction comprenant au moins 50 % de logements locatifs sociaux.

Rappelons que l'article 4 de la loi « ENL » avait déjà ouvert cette possibilité aux communes de plus de 20 000 habitants et celles de plus de 1 500 habitants appartenant à un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants compétent en matière d'habitat.

Cette majoration peut être décidée par le conseil municipal, par le biais d'une délibération motivée, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'économie générale du plan d'occupation des sols ou du projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme. La délibération fixe pour chaque secteur cette majoration qui ne peut excéder 50 %. Le dispositif n'est applicable qu'aux permis de construire délivrés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

*Article 5 octies (nouveau)*

**Augmentation des crédits du programme national de rénovation urbaine**

Adopté par le Sénat, à l'initiative du Gouvernement, cet article modifie l'article 7 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, afin de porter de 5 à 6 milliards d'euros les crédits du programme national de rénovation urbaine, dont la durée a été prorogée jusqu'en 2013 par la loi portant engagement national pour le logement.

Le programme national de rénovation urbaine

Initialement prévu sur cinq ans, le programme national de rénovation urbaine, désormais prolongé jusqu'en 2013, se situe au cœur de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. L'objectif de ce programme consiste à permettre aux habitants des quartiers en difficulté d'accéder à un logement de meilleure qualité, tout en cassant les ghettos urbains.

L'objectif fixé par le législateur consiste donc à restructurer en profondeur les quartiers en zone urbaine sensible – à titre exceptionnel, les quartiers hors ZUS mais présentant les mêmes caractéristiques pourront également en bénéficier (en vertu de l'article 6 de la loi n° 2003-710).

Pour la période 2004-2013, il prévoit une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la production de nouveaux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font partie. Il comprend également, dans les quartiers mentionnés au premier alinéa, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux et, la résidentialisation d'un nombre équivalent de logements sociaux et en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en œuvre du projet urbain, la démolition de 250 000 logements, cet effort global devant tenir compte des besoins spécifiques des quartiers concernés.

Ce programme vise de multiples aspects de l'urbanisme et de l'habitat des ZUS : réaménagement des espaces publics – espaces verts, centres commerciaux, espaces de loisirs –, des voiries, des équipements publics (écoles, services publics...), construction de nouveaux logements, démolition ou réhabilitation d'immeubles d'habitation.

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

*Article 5 nonies (nouveau)*

(Article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales)

**Faculté pour le maire d'exercer au nom de la commune le droit de priorité**

Initialement instauré par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, le droit de priorité a fait l'objet de modifications importantes dans le cadre de la loi portant engagement national pour le logement.

Introduit par le Sénat, par le biais d'un amendement de M. Thierry Repentin ayant recueilli un avis de sagesse du Gouvernement, cet article a pour objet de permettre au maire, par délégation du conseil municipal, d'exercer au nom de la commune le droit de priorité.

### **Le droit de priorité dans le droit en vigueur**

Créé par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, le droit de priorité permet aux communes d'avoir une priorité d'acquisition sur tout projet de cession d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'Etat à des entreprises publiques et à des établissements publics définis par décret.

Avant l'adoption de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, le droit de priorité pouvait s'exercer parallèlement au droit de préemption urbain, qui permet à une collectivité publique d'acquérir par priorité un bien utile et nécessaire pour mener sa politique d'aménagement. Le droit de préemption urbain constitue l'une des deux faces de l'intervention foncière urbaine des collectivités publiques, la seconde étant le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé.

En vertu de l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan dans des périmètres définis par l'article précité.

La loi « ENL » a modifié le dispositif, en prévoyant à l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme que lorsque la commune a exercé son droit de priorité, elle ne peut plus utiliser son droit de préemption urbain (DPU). En contrepartie de la suppression de ce droit, le droit de priorité a été renforcé :

– son objet, limité, dans le droit en vigueur, aux « cessions d'immeubles », est étendu à la cession « d'ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'immeubles » situés sur leur territoire ;

– la commune peut saisir le juge de l'expropriation en cas de désaccord sur le prix estimé par le directeur des services fiscaux ;

– l'objectif de ce droit est aligné sur celui du droit de préemption urbain, c'est-à-dire les actions ou opérations d'aménagement définies à l'article L. 300-111 et la constitution de réserves foncières en vue de telles actions.

### **Les modifications du Sénat**

Le Sénat a souhaité permettre au maire d'exercer ce droit de priorité sur délégation du conseil municipal, au nom de la commune. Il a modifié en conséquence l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

*Après l'article 5 nonies (nouveau)*

La Commission a examiné un amendement de MM. Yves Simon et Michel Raison tendant à donner au juge le pouvoir d'autoriser la location d'une habitation en cas d'abandon avéré et dûment constaté.

**M. Yves Simon** a souligné que, faute d'une procédure simple, de nombreux logements abandonnés par des locataires, partis sans laisser d'adresse ou même de signe de vie, ne peuvent être remis sur le marché par leur propriétaire.

**Le rapporteur pour avis** a exposé ses doutes quant au caractère opérationnel de la forme retenue pour le dispositif présenté et a proposé son concours pour une nouvelle rédaction de l'amendement.

M. Yves Simon a *retiré* cet amendement.

## CHAPITRE II

### **DISPOSITIONS EN FAVEUR DE LA COHÉSION SOCIALE**

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant le chapitre II intitulé « Dispositions en faveur de la cohésion sociale », afin de le déplacer après l'article 6 L.

*Article 6 A (nouveau)*

#### **Renforcement du plan de cohésion sociale**

Inséré dans le projet de loi par le Sénat, par le biais d'un amendement de la commission des affaires sociales, de la commission des affaires économiques et de la commission des lois ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, l'article 6 A modifie les dispositions de l'article 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, afin de renforcer le nombre de logements sociaux de type « PLAI » (prêt locatif aidé d'intégration) financés par l'Etat dans le cadre du plan de cohésion sociale.

## Le droit en vigueur

Dans sa version actuelle, l'article 87 de la loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit la construction de 500 000 logements locatifs sociaux jusqu'en 2009, compte non tenu des logements construits dans le cadre du programme national de rénovation urbaine.

Sur les années 2007 à 2009, la loi fixe un objectif de construction de 63 000 logements de type « PLUS » et « PLAI » par an.

ANNÉES	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Logements financés par des prêts locatifs à usage social et des prêts locatifs aidés d'intégration.....	58 000	63 000	63 000	63 000	63 000	310 000
Logements financés par des prêts locatifs sociaux.....	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
Logements construits par l'association agréée prévue à l'article 116 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001).....	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
<b>Totaux.....</b>	<b>90 000</b>	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>	<b>105 000</b>	<b>105 000</b>	<b>500 000</b>

La loi de cohésion sociale prévoit également la programmation des crédits correspondant aux besoins de financement du programme :

(En millions d'euros valeur 2004)

ANNÉES	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Autorisations de programme ou d'engagement.....	442	482	482	482	482	2 370
Crédits de paiement.....	465	594	610	610	482	2 761

### Les logements de type PLAI et PLUS

Les logements locatifs sociaux de type « PLAI » sont destinés aux ménages cumulant difficultés économiques et difficultés sociales (problèmes comportementaux, compositions familiales particulières, difficultés sanitaires, etc.) et qui de ce fait se trouvent souvent exclus des filières classiques d'attribution de logement. Il s'agit de leur offrir une solution de logement pérenne, adaptée à leurs difficultés, avec si nécessaire un accompagnement social, de manière à favoriser leur intégration.

Ces prêts sont distribués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte (SEM). Adossé à la ressource du livret A, le PLAI est un prêt offert au taux de 2,95 %, sur une durée plafonnée à 35 ans. L'octroi de ce prêt s'accompagne d'une subvention de l'Etat de 20 % du montant de l'opération dans le neuf (20 % également en acquisition-amélioration).

Les logements de type « PLUS » ont été créés afin de donner aux bailleurs sociaux les moyens, notamment juridiques, de répondre aux exigences de mixité sociale en leur permettant d'accueillir dans les mêmes immeubles des ménages avec des ressources différenciées : les plafonds de ressources des locataires sont en effet plus élevés que pour l'accès à un logement de type « PLAI ».

Ces prêts sont, comme les PLAI, distribués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte (SEM).

Adossé à la ressource du livret A, ils bénéficient d'un taux de 3,45 %, sur une durée plafonnée à 35 ans. L'octroi de ces prêts s'accompagne d'une subvention de l'Etat de 5 % du montant de l'opération dans le neuf (10 % en acquisition-amélioration).

### **Les modifications du Sénat**

Le Sénat a renforcé le dispositif du plan de cohésion sociale en prévoyant la construction, entre 2007 et 2009, de 17 000 logements de type PLUS et PLAI supplémentaires. S'agissant de l'année 2007, cette modification correspond à l'annonce faite par le Gouvernement dans le cadre de son plan d'action renforcé pour 2007.

En cohérence avec l'affirmation d'un droit au logement opposable, le Sénat a souhaité que le renforcement des objectifs du plan de cohésion sociale porte plus particulièrement sur la construction de logements « très sociaux », correspondant aux logements de type « PLAI » (cf. supra). En effet, les personnes qui pourront saisir sans délai la commission de médiation afin d'obtenir un logement en urgence n'ont pas, dans la plupart des cas, les moyens d'accéder à un logement locatif social de type « PLUS ». C'est pourquoi le Sénat a précisé que les 63 000 logements sociaux de type PLUS-PLAI devant être construits chaque année entre 2007 et 2009 comprendraient au moins 20 000 logements de type PLAI.

### **La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur se félicite de l'adoption de cet article, destiné à assurer une effectivité du droit au logement opposable, en renforçant l'effort de l'Etat en faveur de la construction de logements locatifs sociaux, et en particulier de logements « très sociaux ».

Sur le plan juridique, votre rapporteur tient néanmoins à souligner que s'il était adopté en l'état, l'article 87 de la loi n° 2005-32 comporterait une incohérence, puisque le Sénat n'a pas apporté de modification au tableau de programmation des crédits devant être alloués pour financer les logements sociaux supplémentaires à construire. Or, il est impossible de construire 17 000 logements sociaux supplémentaires chaque année, sans effort financier supplémentaire de la part de l'Etat.

Néanmoins, étant donné les règles de recevabilité financière des amendements parlementaires fixées par l'article 40 de la Constitution, votre rapporteur n'est pas en mesure de remédier à cette incohérence.

C'est la raison pour laquelle il vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit ayant pour objet de relever les objectifs de construction de logements sociaux pour les trois prochaines années.

En application de l'article 86, alinéa 4 du Règlement, **M. Jean Proriol, président**, a déclaré cet amendement *irrecevable*.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

#### *Article additionnel après l'article 6 A (nouveau)*

#### **Garantie temporaire de l'accès aux tarifs réglementés de l'électricité**

La Commission a examiné un amendement portant article additionnel présenté par le président Patrick Ollier et le rapporteur pour avis, tendant à accorder, aux nouveaux sites de consommation raccordés au réseau de distribution ou de transport avant le 1<sup>er</sup> juillet 2010, le droit de bénéficier des tarifs réglementés.

**M. Jean-Claude Lenoir**, co-auteur de l'amendement, a expliqué que cette disposition était nécessaire pour combler le vide juridique laissé dans la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relatif au secteur de l'énergie, par la censure du Conseil constitutionnel. Un très grand nombre de nouveaux logements sociaux arriveront donc sur le marché au cours des prochaines années. Pour qu'ils restent accessibles aux ménages aux revenus modestes, il faut toutefois maîtriser la totalité des charges que ceux-ci supporteront en occupant ces logements. Or, une incertitude juridique existe aujourd'hui quant au coût de la fourniture d'électricité dans ces nouveaux logements.

On sait, en effet, que le niveau des tarifs réglementés de l'électricité est très sensiblement inférieur à celui des prix de marché. Pour les plus petits consommateurs, relevant du tarif bleu, contracter au prix de marché et non au tarif réglementé augmenterait ainsi le coût de leur fourniture d'environ 60 %. C'est pourquoi le Parlement avait décidé, dans la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, en plein accord avec le Gouvernement, et conformément à l'engagement pris, devant l'Assemblée nationale, par M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie dès le 14 juin dernier, de maintenir, pour les consommateurs le souhaitant, la possibilité de bénéficier des tarifs réglementés pour les nouveaux sites de consommation, domestiques et professionnels.

Compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel du 30 novembre 2006 déclarant certaines des dispositions de cette loi non conformes à la Constitution, une incertitude existe aujourd'hui quant au maintien de cette possibilité. Certains opérateurs énergétiques estiment ainsi que les sites de consommation créés postérieurement au 1<sup>er</sup> juillet 2007 n'auront plus le droit aux

tarifs réglementés. Or, si bénéfice des tarifs réglementés ne leur était pas maintenu, les occupants de tous les nouveaux logements raccordés à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2007, et notamment tous les nouveaux logements sociaux, seraient contraints de se fournir au prix de marché ce qui renchérirait fortement le coût de leur fourniture d'électricité.

En outre, cette situation conduirait les consommateurs à supporter un coût de l'électricité plus élevé, indépendamment des décisions qu'ils auraient prises et au seul motif de la date de leur raccordement aux réseaux. Ainsi, l'alimentation électrique d'un nouveau logement serait beaucoup plus chère que celle d'un logement existant, ce qui serait de nature à remettre en cause l'effort de construction. Enfin, il serait particulièrement curieux d'imposer aux consommateurs un renchérissement de leurs factures d'électricité au nom d'une conception dogmatique de la concurrence alors que la logique de l'ouverture des marchés est d'offrir une nouvelle liberté mais non de contraindre à renoncer à la sécurité apportée par le tarif réglementé.

Il est donc nécessaire de préciser la portée des dispositions de la loi du 7 décembre 2006 telles qu'elles résultent de la décision du Conseil constitutionnel pour écarter toute interprétation de celles-ci privant les nouveaux sites de consommation du bénéfice des tarifs réglementés.

Compte tenu du contentieux en cours contre la France relatif à la transposition de la directive d'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité et afin de conforter la compatibilité du dispositif avec cette directive, il est proposé d'ouvrir ce bénéfice pour les nouveaux sites pendant une période transitoire de trois ans. Il conviendra, au terme de cette période, d'étudier, au vu de l'évolution du marché, l'éventuelle adaptation du dispositif, comme cela est également prévu pour le tarif transitoire d'ajustement du marché proposé, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2007, aux professionnels ayant exercé leur éligibilité et dont la compatibilité avec la directive n'a pas été contestée. Ce délai permettra, en outre, de clarifier l'interprétation des directives, qu'il appartient à la seule Cour de justice des communautés européennes de préciser, et, en particulier, de savoir dans quelle mesure des tarifs réglementés sont compatibles avec elles.

Après que **M. Jean-Claude Lenoir** a confirmé à MM. François Brottes et Claude Gatignol que l'amendement concernait les particuliers comme les entreprises, la Commission a *adopté* à l'unanimité cet amendement.

*Après l'article 6 A (nouveau)*

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur pour avis** estimant que le bilan envisagé trouvait plus naturellement sa place dans les documents de présentation du budget fournissant des indications de performance, la Commission a *rejeté* un amendement portant article additionnel de Mme Annick Lepetit tendant à ce que le Gouvernement présente chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre du numéro unique de demande de logement social.

*Article 6 B (nouveau)*

(Articles L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-5 et L. 831-4 du code de la sécurité sociale)

**Revalorisation des aides au logement sur l'indice de référence des loyers**

Introduit par le Sénat par le biais d'un amendement de la commission des affaires sociales ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement, cet article a pour objet d'instaurer une revalorisation du barème des aides et allocations de logement sur l'indice de référence des loyers.

**Le droit en vigueur**

*Le régime des aides au logement*

On distingue deux types d'aides au logement :

– les aides relevant du code de la sécurité sociale :

\* l'allocation de logement familiale (ALF), qui constitue une prestation familiale, versée aux personnes isolées, aux couples ayant des personnes à charge, et aux jeunes ménages mariés depuis moins de cinq ans,

\* et l'allocation de logement à caractère social, l'ALS, destinée principalement aux personnes âgées, handicapées, jeunes salariés de moins de 25 ans, bénéficiaires du RMI, personnes exclues du bénéfice de l'APL ;

– l'aide personnalisée au logement (APL), qui relève du code de la construction et de l'habitation, et qui s'applique à un parc de logement déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants : il s'agit de certains logements en accession sociale à la propriété, des logements conventionnés de type « prêt locatif aidé à l'intégration » (PLAI), « prêt locatif à usage social » (PLUS), ainsi que des logements « conventionnés ANAH » et « conventionnés PALULOS » avec travaux d'amélioration.

*Un régime d'indexation ayant entraîné un décrochage des aides au logement par rapport à l'évolution des loyers*

Dans le droit en vigueur, le barème des aides personnelles au logement « tient compte de l'évolution constatée des prix de détail et du coût de la construction. »

Quant aux allocations de logement à caractère social, le code de la sécurité sociale prévoit que le mode de calcul de l'allocation de logement est fixé par décret en fonction du loyer payé, des ressources de l'allocataire, de la situation de famille de l'allocataire, du nombre de personnes à charge vivant au foyer, du fait que le bénéficiaire occupe son logement en qualité de locataire d'un appartement meublé ou non meublé ou d'accédant à la propriété.

Enfin s'agissant de l'ALF, les taux de l'allocation sont déterminés compte tenu du nombre des personnes à charge vivant au foyer et du pourcentage des ressources affecté au loyer.

Dans les faits, on assiste depuis quinze ans à un décrochage important entre la révision des aides au logement et l'évolution des loyers.

*La création de l'indice de référence des loyers a permis une amélioration de la solvabilité des locataires*

Quant à l'indice de référence des loyers, il a été mis en place par le Gouvernement, afin de modérer la hausse des loyers, auparavant indexée sur l'évolution de l'indice du coût de la construction.

En effet, l'indice du coût de la construction (ICC), qui servait auparavant de référence à la révision des loyers dans le parc privé, a connu des hausses importantes découlant de l'augmentation des prix internationaux du pétrole et des matières premières, en particulier, de l'acier : c'est pourquoi le Gouvernement a mis en place un nouvel indice, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, calculé à partir de l'évolution des prix à la consommation, du coût des travaux d'entretien et d'amélioration des logements à la charge des bailleurs, et de l'ICC.

La pondération des indices retenus dans le nouvel indice est de 60 % pour l'indice des prix à la consommation, 20 % pour l'indice des prix d'entretien et d'amélioration, et 20 % pour l'ICC. Ce nouvel indice évolue depuis le début de l'année 2006 à un rythme plus faible que l'indice du coût de la construction.

*La revalorisation du barème des APL de 2,8 % et la remise en cause du seuil de 24 euros pour le versement des aides au logement dans le cadre de la loi de finances pour 2007*

Dans le cadre de la loi de finances pour 2007, le Gouvernement a revalorisé les aides personnelles au logement de 2,8 % dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007. La loi de finances ramène également de 24 à 15 euros le seuil en deçà duquel les aides au logement ne sont pas versées.

### **Les modifications du Sénat**

Afin d'améliorer la solvabilité des locataires, le Sénat a prévu une indexation de la revalorisation des trois types d'aides au logement :

- au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année ;
- sur l'indice de référence des loyers.

### **La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur se félicite de cette mesure et vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

*Après l'article 6 B (nouveau)*

En application de l'article 86, alinéa 4 du Règlement, **M. Jean Proriot, président**, a déclaré *irrecevable* un amendement portant article additionnel de Mme Annick Lepetit tendant à permettre aux bénéficiaires des aides au logement de demander un réexamen des aides accordées en fonction de l'évolution en cours d'année de leurs revenus.

*Article additionnel après l'article 6 B (nouveau)*

**Suppression du mois de carence pour le versement des aides personnelles au logement et des allocations de logement**

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit portant article additionnel et supprimant le mois de carence pour le versement des aides personnelles au logement et des allocations de logement (ALS et ALF).

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a souligné que le premier mois de l'entrée dans un logement est souvent synonyme pour le ménage de dépenses importantes, qu'il s'agisse du dépôt de garantie, des frais d'agence éventuels, des frais d'ameublement et de police d'assurance.

**M. Jean-Pierre Abelin** a déclaré qu'après la réforme de l'indexation du barème réalisée au Sénat par le vote de l'article 6B et la modification du seuil de perception de l'APL, un nouveau pas devait être franchi.

**Le rapporteur pour avis** a estimé que nonobstant la question de la recevabilité de cet amendement au regard de l'article 40, il convenait d'adopter cet amendement pour envoyer un signal au Gouvernement.

La Commission a *adopté* à l'unanimité cet amendement.

*Article 6 C (nouveau)*

(Articles L. 313-20 du code de la construction et de l'habitation  
et L. 310-12 du code des assurances)

**Création d'un fonds de garantie des risques locatifs**

Avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a introduit un article créant un fonds de garantie des risques locatifs. La création de ce fonds s'inscrit

dans la continuité de la mise en place de la garantie des risques locatifs par le Gouvernement.

### **La garantie des risques locatifs dans le droit en vigueur**

Dans le cadre de l'article 32 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses dispositions en faveur de la cohésion sociale, codifié à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, l'Etat et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) ont signé le 20 décembre 2006 une convention instituant une garantie des risques locatifs (GRL).

Ce dispositif a vocation à remplacer un mécanisme antérieur, dit de garantie « loca-pass », qui, bien qu'ayant rencontré un franc succès, présentait un certain nombre d'inconvénients :

– il prévoit des conditions de temps limitées pour son application : entrée en vigueur dans les trois premières années du bail, durée de la caution de 18 mois ;

– en cas de paiement du loyer par la garantie loca-pass en remplacement du locataire défaillant pendant les 18 mois, le propriétaire se trouve à l'issue de cette période sans garantie et sans avoir pu engager d'action à l'encontre du locataire, contrairement à ce qui se passe dans le cas d'une assurance contre les impayés.

Ces inconvénients limitent l'impact de la garantie Loca-pass sur les bailleurs, qui peuvent rester réticents à prendre un locataire, en particulier s'il ne présente pas de garanties relatives à la pérennité de son contrat de travail, qu'il dispose ou non d'une caution de la part d'une personne physique, et ce même s'il bénéficie de la garantie Loca-pass.

Ceci conduit aussi à des situations où l'on a à la fois souscription d'une assurance contre les impayés de loyers par le propriétaire et garantie Loca-pass au bénéfice du locataire, ou bien où cette dernière est doublée d'une exigence de caution d'un parent, et il y a alors redondance.

C'est pourquoi l'article L. 331-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa version issue de la loi n° 2005-841 permet que des ressources du 1% Logement soient consacrées au financement de compensations versées aux entreprises d'assurance de dommages, pour les contrats d'assurance contre le risque de loyers impayés respectant un cahier des charges social approuvé par décret. Les conditions de mise en œuvre du dispositif ont été précisées dans la convention du 20 décembre 2006.

La convention précise ainsi :

– les conditions dans lesquelles l'UESL apporte les compensations prévues par la loi ;

– les conditions dans lesquelles l’Etat assure un financement analogue pour les catégories de ménages non couvertes par le « 1 % Logement » ;

– que la GRL vise à une réduction de la discrimination de fait à l’entrée du parc locatif ;

– que les ménages dont le taux d’effort serait disproportionné pourront être exclus du bénéfice du contrat ;

– que les locataires éligibles doivent satisfaire des critères de solvabilité (non respect par le locataire des critères de solvabilité usuellement imposés par les contrats d’assurances contre les impayés de loyer), et taux d’effort du locataire n’étant pas manifestement disproportionné au regard du montant du loyer, soit dans la limite d’un maximum de 50 % ;

– la distinction entre les catégories de locataires pris en charges par le « 1 % Logement » et les catégories de locataires pour lesquels le financement des compensations, versées par l’UESL, fait l’objet d’un remboursement par l’Etat.

*Ainsi que l’a souligné le « 1 % Logement », « la GRL favorise l’accès et le maintien dans leur logement locatif des ménages qui font l’objet de discrimination en raison de leurs revenus, en évitant que des garanties supplémentaires telles que des cautions leur soient réclamées. Elle permet la mise en location de nouveaux logements grâce à la sécurisation du risque d’impayés qui constitue pour les propriétaires un frein à la location. »*

### **La création par le Sénat du fonds de garantie des risques locatifs**

Afin de compléter cet édifice, le paragraphe I de l’article 6 C crée un fonds spécifique, intitulé fonds de garantie des risques locatifs, au sein de l’Union d’économie sociale pour le logement, plus couramment appelée « 1 % Logement ».

Ce fonds est destiné à verser les compensations prévues par la convention du 20 décembre 2006 aux entreprises d’assurances qui proposent des contrats d’assurances contre les impayés de loyer au titre de la GRL

L’Etat sera amené à contribuer au fonds pour la couverture des impayés de loyer non pris en charge par le « 1 % Logement » (cf. infra).

Le paragraphe II de cet article soumet le fonds au contrôle de l’Autorité de contrôle des assurances et mutuelles, ce contrôle étant rendu nécessaire par le fait que le fonds s’engagera vis-à-vis des entreprises d’assurances.

### **La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur se félicite de ce dispositif qui complète utilement le dispositif de garantie des risques locatifs, mesure-phare prise par le Gouvernement pour lutter contre la crise de l’offre de logement.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

*Article 6 D (nouveau)*

(Articles L. 351-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation)

**Prévention des expulsions dans le parc locatif social**

Avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de la commission des affaires sociales modifiant les dispositions en vigueur relatives à la prévention des expulsions dans le parc locatif social, afin d'éviter que les bailleurs sociaux ne contournent ces dispositions préventives.

**Le droit en vigueur**

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a prévu que les bailleurs sociaux qui souhaitent obtenir la résiliation d'un bail d'habitation à l'encontre d'un locataire bénéficiant d'une allocation de logement doivent saisir :

– soit la commission départementale des aides publiques au logement, compétente en matière d'aide personnalisée au logement ;

– soit l'organisme payeur de l'ALS ou de l'ALF, trois mois avant la délivrance d'une assignation aux fins de constat de résiliation du constat de location.

**Des dispositions contournées par les bailleurs**

Dans les faits, les bailleurs sociaux ont contourné ce dispositif, en raison de l'imprécision de la loi qui ne vise que les assignations aux fins de constat de résiliation de bail, et non les assignations en prononcé de résiliation de bail pour défaut de paiement des loyers.

Le Sénat a en conséquence modifié le droit en vigueur, en précisant que les mesures de prévention des expulsions sont applicables :

– aux assignations tendant au prononcé de la résiliation du bail, lorsque celle-ci est motivée par l'existence d'une dette locative du preneur ;

– et aux demandes reconventionnelles aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation, motivées par l'existence d'une dette locative.

### **La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

#### *Article 6 E (nouveau)*

(Article L. 313-26-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

### **Amélioration du dispositif de portage foncier pour les opérations d'accession sociale à la propriété**

Avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a introduit un article améliorant le régime du bail à construction dont bénéficient les opérations de portage foncier réalisées par le 1 % logement, dans le cadre d'opérations d'accession sociale à la propriété.

#### **Le « Pass-Foncier »**

Dans le cadre du Pacte national pour le logement lancé par le Premier ministre en septembre 2005, l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) ont signé une convention le 20 décembre 2006, permettant aux comités interprofessionnels du logement (CIL) et aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) d'effectuer des opérations de portage foncier, en recourant à un bail à construction.

Rappelons que le bail à construction permet aux ménages disposant de ressources modestes de devenir propriétaires de leur logement sans avoir à acheter leur terrain en même temps que l'habitation, grâce un mécanisme de dissociation du foncier et du bâti.

En vertu de l'article L. 251-1 du code de la construction et de l'habitation, constitue un bail à construction le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail.

Le portage du foncier : un dispositif pour développer l'accession sociale à la propriété grâce à l'achat en deux temps

Dénommé « Pass-Foncier », ce nouveau dispositif a pour objectif d'aider les ménages qui ne peuvent réaliser leur projet de première accession d'un logement neuf pour leur résidence principale, en particulier dans les zones de forte tension en raison notamment de la hausse des prix de l'immobilier.

Le Pass-Foncier permet aux ménages de différer l'acquisition du foncier pendant toute la période de remboursement des prêts souscrits pour la construction du logement dans la limite d'une durée maximale de 25 ans, et de porter ce foncier, sans coût immédiat pour le ménage, grâce principalement à l'apport du 1 % Logement.

3 conditions doivent être remplies pour obtenir un Pass-Foncier :

- Être primo-accédant de sa résidence principale,
- Disposer de ressources inférieures aux plafonds PSLA,
- Bénéficier d'une aide à l'accession d'une collectivité territoriale (au minimum le montant plancher prévu pour le PTZ majoré).

Le dispositif devrait permettre en régime de croisière la réalisation de 20 000 logements par an.

Source : Union d'économie sociale pour le logement

### **Le dispositif proposé par le Sénat**

Le Sénat a adopté un dispositif permettant qu'en cas de cession d'un logement acquis dans le cadre d'un dispositif de portage foncier, le bail à construction ne puisse être transféré au cessionnaire que si ce dernier répond aux mêmes critères que l'accédant initial (cf. encadré ci-dessus). A défaut, le cessionnaire devrait acquitter un loyer ou lever l'option de la promesse de vente afférente au terrain.

### **La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur est favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

### *Article 6 F (nouveau)*

(Article L. 633-4 du code de la construction et de l'habitation)

### **Report de la date de mise en place dans les logements-foyers de conseils de concertation**

Introduit dans le projet de loi par le Sénat, par le biais d'un amendement de la commission des affaires économiques, cet article a pour objet de reporter la date de mise en place dans les logements-foyers de conseils de concertation.

En effet, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a prévu la mise en place, au plus tard dans l'année suivant la publication de la loi, de conseils de concertation au sein des logements-foyers.

Le Sénat propose de reporter la mise en place de ces conseils au 31 décembre 2007, dans la mesure où n'a pas encore été pris le décret en Conseil d'Etat qui doit fixer les conditions de création de ces conseils.

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

*Article 6 G (nouveau)*

(Article 31 du code général des impôts)

**Extension du bénéfice du dispositif du « Borloo dans l'ancien » aux associations et aux bailleurs sociaux sous-louant des logements à des personnes de revenu modeste**

Introduit dans le projet de loi par le Sénat, par le biais de trois amendements identiques de la commission des affaires sociales, de la commission des affaires économiques et de la commission des lois, cet article étend le bénéfice du dispositif dit « Borloo dans l'ancien » à des propriétaires qui louent à des personnes morales – associations et bailleurs sociaux – sous-louant un logement à des personnes modestes.

**Le « Borloo dans l'ancien » dans le droit en vigueur depuis la loi « ENL »**

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a étendu les missions de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, désormais renommée agence nationale de l'habitat (ANAH). Auparavant, les conventions de location à loyer maîtrisé étaient conclues avec l'ANAH à la suite du subventionnement de travaux par l'agence. La loi du 13 juillet met en place un conventionnement sans travaux, qui permettra de développer plus rapidement une offre de logements privés accessibles. Ce dispositif, qui concerne aussi bien les logements neufs que les logements anciens, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2006.

Le propriétaire qui accepte de signer une convention de location avec l'ANAH et qui s'engage à pratiquer un loyer inférieur au prix du marché et à louer à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources bénéficie d'un abattement sur les recettes tirées de la location :

– de **30 %** si le propriétaire pratique un loyer intermédiaire (le loyer doit être inférieur au plafond de loyers du « Besson ancien » dans les zones A, B et C) ;

– de **45 %** si le propriétaire pratique un loyer « social » (le loyer doit être inférieur au plafond de loyer de l'ancien conventionnement avec l'État, dans les zones A, B et C).

Par conséquent, le propriétaire peut conventionner son logement avec l'ANAH à la suite de travaux d'amélioration subventionnés par l'agence. Il peut également le conventionner, sans obligation préalable de travaux, à condition que le logement soit décent. L'engagement de location est de **neuf ans** en cas de conventionnement avec travaux et de **six ans** en cas de conventionnement sans travaux.

### **La modification apportée par le Sénat**

Le dispositif fiscal est limité à la location à des personnes physiques. Le Sénat en a étendu le bénéfice, prévu au *m* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, à la location d'un logement conventionné sans travaux à des organismes publics ou privés pour le logement ou l'hébergement de personnes physiques, dans le cadre d'une sous-location.

### **La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur se félicite de cette mesure et vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

#### *Article 6 H (nouveau)*

(Article 1388 *bis* du code général des impôts)

### **Prorogation de l'avantage fiscal accordé aux logements sociaux situés en zone urbaine sensible**

Introduit dans le projet de loi par le Sénat, par le biais de trois amendements identiques de la commission des affaires sociales, de la commission des affaires économiques, et de la commission des lois, cet article proroge jusqu'en 2013 l'abattement de 30 % sur l'assiette de la taxe foncière dont bénéficient actuellement, et ce jusqu'en 2009, les bailleurs sociaux disposant de logements sociaux en zone urbaine sensible et ayant conclu des conventions sur l'amélioration du service rendu aux locataires.

En effet, la loi de finances pour 2001 a institué, jusqu'en 2006, un abattement de 30 % sur l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements locatifs sociaux situés en zone urbaine sensible (ZUS), appartenant aux organismes HLM ou à des sociétés d'économie mixte (SEM)

ayant conclu avec l'Etat une convention relative à l'entretien et à la gestion de leur parc, afin d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a prévu la prorogation du dispositif jusqu'à fin 2007.

Elle a également prévu que les organismes pourraient bénéficier du dispositif entre 2006 et 2009, à condition de signer avec l'Etat une convention globale de patrimoine.

Le contenu des conventions globales de patrimoine

Une convention globale de patrimoine comporte :

– le classement des immeubles ou ensembles immobiliers ; ce classement est établi en fonction du service rendu aux locataires, après concertation avec les locataires ;

– l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, comprenant notamment un plan de mise en vente à leurs locataires des logements à usage locatif détenus par l'organisme et les orientations retenues pour le réinvestissement des fonds provenant de la vente ;

– les engagements pris par l'organisme sur la qualité du service rendu aux locataires ;

– un cahier des charges de gestion sociale de l'organisme.

Les conventions globales de patrimoine, créées par la loi « responsabilités locales » du 13 août 2004, n'ont pu être signées par les organismes, faute de la publication d'un décret d'application.

C'est pourquoi le Sénat a prorogé le bénéfice de l'abattement en 2008-2009, pour les organismes renouvelant ou concluant une convention relative à l'entretien et à la gestion de leur parc ayant pour but d'améliorer la qualité de leur service.

Le Sénat a également souhaité mettre le dispositif en cohérence avec le programme national de rénovation urbaine, prorogé par la loi « ENL » jusqu'en 2013, en prorogeant le bénéfice de l'abattement fiscal pour les logements faisant l'objet d'une convention globale de patrimoine.

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

*Article 6 I (nouveau)*

(Article 20-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989  
tendant à améliorer les rapports locatifs)

**Conditions de contrôle de la décence des logements par les commissions départementales de conciliation et par les juridictions judiciaires**

Introduit dans le projet de loi par le Sénat, par le biais d'un amendement de la commission des affaires économiques, cet article modifie les conditions de contrôle de la décence des logements par les commissions départementales de conciliation et par le juge judiciaire.

En effet, la loi « ENL » a rendu les commissions départementales de conciliation compétentes pour les litiges opposant bailleurs et locataires en matière de respect des critères de décence des logements loués par les bailleurs. L'objectif était de créer un recours amiable, afin d'éviter que les locataires ne soient contraints de porter ce type de contentieux devant le juge judiciaire.

Les commissions départementales de conciliation

Créées par la loi du 23 décembre 1986 précitée, les commissions départementales de conciliation sont placées auprès du préfet et sont composées, à parts égales, de représentants d'organisations de bailleurs et de locataires. Elles peuvent être saisies par un bailleur, par un ou plusieurs locataires et, sous certaines conditions, par une association de locataires. Elles ont pour mission de concilier les points de vue des parties en cas de litige locatif et de rendre un avis dans un délai de deux mois à compter de leur saisine. À défaut de conciliation, elles peuvent transmettre un avis au juge.

Leurs compétences, qui ont été étendues tant par la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs que par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « SRU », portent sur les litiges relatifs :

- aux loyers ;
- aux modalités de sortie progressive de la loi du 1er septembre 1948 pour les logements qui y sont soumis ;
- à l'état des lieux, au dépôt de garantie, aux charges locatives et aux réparations ;
- aux difficultés résultant de l'application d'un accord collectif national ou local, d'un plan de concertation locative d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles.

Enfin, la loi « ENL » les a rendues compétentes pour les litiges entre locataires et bailleurs, en matière de décence des logements.

La commission des affaires économiques du Sénat a souhaité lever une ambiguïté du texte actuel, qui peut induire à penser que le locataire ne peut plus, depuis la loi « ENL », saisir directement le juge, et qu'il est obligé de saisir au préalable la commission de conciliation. C'est pourquoi le Sénat a adopté un amendement précisant que la saisine de cette commission est facultative, et que si la commission est saisie, la délivrance de son avis ne peut constituer un préalable à la saisine du juge. Enfin, l'article 6 I du projet de loi autorise le juge à transmettre au préfet ses jugements constatant qu'un logement ne répond pas aux

caractéristiques du logement décent, afin que le préfet puisse assurer un suivi des situations de logement indécents constatées par le juge.

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

*Article additionnel après l'article 6 I*  
(article 22-2 de la loi n° 89-469 du 6 juillet 1989  
tendant à améliorer les rapports locatifs)

**Documents ne pouvant être demandés par les bailleurs aux candidats locataires**

La Commission a examiné deux amendements en discussion commune, l'un de Mme Annick Lepetit, l'autre du rapporteur pour avis.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a expliqué, s'agissant du premier de ces deux amendements, qu'il avait pour objet de modifier l'article 22-2 de la loi n° 98-462 du 6 juillet 1989 afin d'en éviter les violations fréquentes par les bailleurs. Il s'agit non plus de fixer une liste de documents dont il est interdit de demander la communication mais de dresser celle des pièces qui peuvent être demandées au locataire potentiel.

**Le rapporteur pour avis** a présenté son amendement en expliquant qu'il étendait la liste des documents dont la communication ne peut être demandée, les pièces mentionnées ayant fait l'objet d'un consensus entre bailleurs et locataires dans le cadre des réunions de la Commission nationale de concertation.

La Commission a *rejeté* l'amendement de Mme Annick Lepetit et *adopté* celui du rapporteur pour avis.

*Article 6 J (nouveau)*  
(Article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles)

**Interdiction des coupures d'eau tout au long de l'année**

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a adopté, à l'initiative de M. Thierry Repentin, un article additionnel, prévoyant qu'en cas d'impayé, les distributeurs d'eau doivent garantir la distribution d'eau des abonnés de bonne foi, tout au long de l'année.

### **Le droit en vigueur prévoit une trêve hivernale pour les coupures d'eau et d'énergie**

Dans le droit en vigueur, l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit, dans les conditions fixées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement.

Cet article prévoit en outre qu'en cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie, d'eau ainsi que d'un service téléphonique restreint est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide.

En outre, l'article 75 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a modifié l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles afin de prévoir une trêve hivernale des coupures d'eau et d'énergie pour les personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières et bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement.

Le fonds de solidarité pour le logement depuis la loi « responsabilités locales »

Rappelons que l'article 65 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a transféré la gestion des fonds de solidarité pour le logement aux départements. Le financement du fonds est désormais assuré par les départements, alors que l'Etat y contribuait auparavant à parité. Les autres collectivités peuvent cependant y contribuer sur une base volontaire. En outre, une convention est passée entre le département d'une part, et les représentants d'Électricité de France, de Gaz de France et de chaque distributeur d'énergie ou d'eau d'autre part, afin de définir le montant les modalités de leur concours financier au fonds de solidarité pour le logement.

### **Une interdiction des coupures d'eau étendue par le Sénat à toute l'année**

Le Sénat propose d'étendre à l'ensemble de l'année l'interdiction des coupures, s'agissant exclusivement de la distribution d'eau.

Sur ce point, le Gouvernement a émis un avis défavorable, rappelant que la saisine du fonds de solidarité pour le logement par les personnes en difficulté permettait déjà de suspendre les coupures d'eau tout au long de l'année, et estimant donc le dispositif superflu.

### **La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

#### *Après l'article 6 J*

La Commission a examiné un amendement de Mme Annick Lepetit ayant pour objet d'exonérer de frais d'abonnement la facturation de l'électricité et du gaz lorsqu'est appliqué le tarif spécial « produit de première nécessité ».

**Le rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable à cet amendement, rappelant qu'il était déjà possible d'appliquer en matière de tarification sociale une réduction de 50 à 70 % du prix de l'abonnement, et qu'à la demande de la Commission des affaires économiques et de son président, une augmentation de vingt points du taux de réduction avait été concédée par le Gouvernement lors de la discussion de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie. L'objectif de l'amendement est donc largement satisfait.

**M. François Brottes** a contesté cette analyse, les améliorations évoquées portant sur le tarif appliqué aux consommations et non sur l'abonnement lui-même. Or des personnes consommant peu restent pénalisées par le prix élevé de l'abonnement. Cet amendement propose donc une solution raisonnable puisque limitées aux personnes les plus en difficulté.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

#### *Article 6 K (nouveau)*

(Article L. 442-4 du code de l'urbanisme)

#### **Règles applicables aux lotissements**

Issu d'un amendement de la commission des lois du Sénat, cet article modifie les règles de consentement à une promesse de vente applicables aux lotissements.

Introduit dans le droit en vigueur par l'article 41 de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, l'article L. 442-4 du code de l'urbanisme, qui entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2007, dispose qu'aucune promesse de vente ou de location d'un terrain situé dans un lotissement ne peut être consentie et aucun acompte ne peut être accepté avant la délivrance du permis d'aménager ou avant l'expiration du délai de réponse à la déclaration préalable. En d'autres termes, est interdit le consentement à une promesse de vente non seulement pour les lots soumis à autorisation, mais également pour les lots provenant d'une première division.

Or, dans le cadre de la loi « ENL », le Sénat a souhaité supprimer ce type de restriction, en modifiant l'article L. 442-8 du code de l'urbanisme, afin de

permettre au lotisseur, à compter de la délivrance du permis d'aménager, de consentir une promesse unilatérale de vente, indiquant la consistance du lot réservé, sa délimitation, son prix et son délai de livraison.

Par coordination avec la modification apportée dans le cadre de la loi « ENL », le Sénat a modifié l'article L. 442-4, afin de permettre le consentement d'une promesse de vente avant l'expiration du délai de réponse à la déclaration préalable.

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

#### *Article 6 L (nouveau)*

#### **Mise en demeure de quitter les lieux prononcée contre les occupants illégaux du domicile d'autrui**

Adopté par le Sénat par le biais d'un amendement de Mme Catherine Procaccia ayant recueilli un avis de sagesse du Gouvernement, cet article permet au préfet, sur demande d'un propriétaire ou d'un locataire, de mettre en demeure de quitter les lieux tout occupant s'étant introduit et maintenu dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte. Le propriétaire ou le locataire devra au préalable avoir porté plainte, fait la preuve que le logement constitue son domicile et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire.

L'article 6 L prévoit que la mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures ; elle est notifiée aux occupants et publiée en mairie.

Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, le préfet procède à l'évacuation forcée du logement, sauf en cas d'opposition du propriétaire ou du locataire.

Votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

\*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

*Article additionnel après l'article 6 L*

**Ratification de l'ordonnance n°2007-42 du 11 janvier 2007 relative au recouvrement des créances de l'État et des communes résultant de mesures de lutte contre l'habitat dangereux ou insalubre**

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis ratifiant l'ordonnance n° 2007-42 du 11 janvier 2007 relative au recouvrement des créances de l'État et des communes résultant de mesures de lutte contre l'habitat dangereux ou insalubre.

*Article additionnel après l'article 6 L*

**Allègement d'impôt sur les plus-values lors de la cession d'un terrain à l'association Foncière logement pour les opérations acquises en vente en l'état futur d'achèvement entrant dans le champ du logement social**

La Commission a examiné un amendement du Président Patrick Ollier et de M. Philippe Pemezec tendant à aligner, en matière de fiscalité des plus-values réalisées lors de la vente de terrains, le régime applicable aux cessions à la Foncière logement sur celui des cessions aux bailleurs sociaux.

**M. Philippe Pemezec** a présenté cet amendement, ainsi que les trois amendements suivants, comme des instruments en faveur d'une plus grande mixité sociale. En effet, dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, l'association Foncière réalise des logements à loyer libre, c'est-à-dire des logements non conventionnés n'ouvrant pas droit à l'APL, avec un objectif de mixité sociale. Cette association réalise des investissements lourds, misant sur la revalorisation de ces quartiers.

Or, à la différence du parc HLM, la Foncière ne dispose :

- ni de la TVA à 5,5 % ;
- ni d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Certes, il ne s'agit pas de logements sociaux *stricto sensu* mais la Foncière participe néanmoins à la politique de cohésion sociale menée dans les zones urbaines sensibles, misant sur la revalorisation de ces quartiers. En outre, la loi « services à la personne » de 2005 et la loi « ENL » ont prévu une exonération d'impôt sur les plus-values des particuliers qui cèdent des terrains à des organismes HLM ou à des SEM. La Foncière a été exclue du dispositif, ce qui, au regard de l'objectif de mixité, est regrettable, et ce que le présent amendement entend corriger.

Enfin, la loi a permis à la Foncière de céder son parc au bout de quinze ans, au prix symbolique d'un euro, aux caisses de retraite de ses salariés. Afin d'assurer une parfaite neutralité fiscale de ce dispositif, il conviendrait d'exonérer de droits d'enregistrement cette cession à l'euro symbolique.

Après l'avis favorable du rapporteur, la Commission a *adopté* cet amendement.

*Article additionnel après l'article 6 L*

**Extension à la Foncière logement du taux réduit de TVA pour les logements intermédiaires construits en zone urbaine sensible**

La Commission a *adopté*, avec l'avis favorable du rapporteur pour avis, un amendement du Président Patrick Ollier et de M. Philippe Pemezec permettant à l'association la Foncière logement de bénéficier du taux réduit de TVA pour la réalisation de logements locatifs sur les contreparties foncières dans le cadre des opérations financées par l'Agence nationale de rénovation urbaine.

*Article additionnel après l'article 6 L*

**Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les constructions de logement neuf à usage locatif de l'association Foncière logement**

La Commission a *adopté* un amendement du Président Patrick Ollier et de M. Philippe Pemezec prévoyant que les investissements sociaux de la Foncière logement bénéficiant d'un taux réduit de TVA bénéficient également d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les acquisitions en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

*Article additionnel après l'article 6 L*

**Exonération de taxe de publicité foncière et de droits d'enregistrement pour les transferts d'actifs opérés par l'association Foncière logement au profit des caisses de retraites complémentaires obligatoires des salariés**

La Commission a *adopté* un amendement du Président Patrick Ollier et de M. Philippe Pemezec tendant à assurer la neutralité fiscale des transferts à l'euro symbolique des biens détenus par la Foncière logement depuis plus de quinze ans aux régimes de retraite par répartition obligatoire des salariés du secteur privé.

*Avant l'article 6 M*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis insérant une division et un intitulé nouveau, pour tirer les conséquences de l'amendement adopté avant l'article 6 A, de manière à ce que soit rassemblées l'ensemble des dispositions relatives au logement dans un même chapitre.

*Article additionnel après l'article 12*

(Article L. 331-3-1 nouveau du code la consommation)

**Suspension des voies d'exécution et des procédures d'expulsion en cas d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel**

**Le rapporteur pour avis**, présentant un amendement co-signé comme les amendements suivants par M. Philippe Pemezec rapporteur en charge du suivi de l'application de la loi de rénovation urbaine qui a instauré la procédure de rétablissement personnel, a précisé que la question du surendettement avait un lien étroit avec la question du logement puisque surendettement et mal-logement témoignent et procèdent d'une même situation de précarité.

L'amendement a pour objet de prévoir que la saisine du juge aux fins de rétablissement personnel peut emporter suspension des voies d'exécution et des mesures d'expulsion. En effet, il est essentiel d'éviter la précarisation des personnes surendettées. Or, la Cour de cassation a eu l'occasion d'affirmer que ni la suspension des poursuites ordonnées par le juge du surendettement, ni le rééchelonnement, ni le report du paiement des dettes n'empêchaient le bailleur d'obtenir la résiliation du bail et l'expulsion du locataire. Il s'ensuit que l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel ne peut avoir pour effet de maintenir le débiteur dans les lieux loués en cas de défaut de paiement des loyers.

En contrepartie, il sera proposé dans un amendement complémentaire de permettre au juge de ne pas effacer la créance du bailleur ou de l'organisme de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à l'acquisition du logement en contrepartie du maintien dans les lieux du débiteur.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a demandé au rapporteur qui décidait de la suspension des voies d'exécution.

**Le rapporteur pour avis** a répondu que c'était la saisine qui pouvait entraîner cette suspension et donc le juge qui en décidait.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a estimé que dans l'attente de la décision du juge, la saisine, n'avait pas d'effet immédiatement suspensif, ce qui lui paraissait contraire à l'objectif affiché. Il a proposé au rapporteur de rectifier cet amendement en conférant à la saisine du juge dans le cadre d'une procédure de rétablissement personnel un caractère immédiatement et systématiquement suspensif.

**M. Jean Proriol, président**, a demandé si cette disposition ne risquait pas d'entraîner une multiplication des saisines du juge dans le seul but d'éviter une expulsion.

**Le rapporteur pour avis** a estimé que le juge conservait la possibilité de se prononcer sur la recevabilité de la saisine, et que son intervention est en tout état de cause précédée de l'intervention de la commission de surendettement qui

agit comme filtre. Il a donc accepté la modification suggérée par M. Jean-Yves Le Bouillonec.

La Commission a *adopté* cet amendement ainsi rectifié.

*Article additionnel après l'article 12*

(Article L. 331-7-1 du code de la consommation)

**Clarification de la distinction entre procédure « classique » de surendettement et procédure de rétablissement personnel**

La Commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis ayant pour objet de mieux distinguer le rétablissement personnel de la procédure classique de surendettement.

**Le rapporteur pour avis** a indiqué qu'ainsi que l'a souligné M. Guy Canivet dans un rapport du comité de suivi de la procédure de rétablissement personnel, la loi de 2003 a rendu délicate la distinction entre les différentes procédures. Il existe en effet trois niveaux de surendettement, auxquelles correspondent trois procédures distinctes :

– la situation remédiable, pour laquelle le débiteur se voit proposer par la commission de surendettement un plan conventionnel de redressement qui doit être approuvé par les parties. À défaut d'accord, la commission recommande les mesures de rééchelonnement et de réduction d'intérêts prévues par l'article L. 337-1 du code de la consommation. Ainsi que l'a précisé la Cour de cassation, ces mesures ne peuvent être mises en œuvre que dans l'hypothèse où elles seraient de nature à apurer entièrement le passif du débiteur ;

– l'insolvabilité, situation qui n'est pas irrémédiable, mais qui est caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables : dans ce cas, le débiteur peut bénéficier d'un effacement partiel de ses dettes ;

– la situation irrémédiablement compromise, caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre des procédures de traitement.

Dans les faits, commissions de surendettement et juges ont eu une interprétation divergente de cette distinction, les commissions ayant tendance à orienter vers le rétablissement personnel les débiteurs qui ne disposent d'aucune capacité de remboursement, tandis que les juges de l'exécution interprètent strictement la notion de situation irrémédiablement compromise en rejetant les dossiers des débiteurs qui seraient en mesure de retrouver des revenus supplémentaires. Cela s'explique par la différence tenue entre critères d'ouverture du rétablissement personnel et critères d'obtention de l'effacement partiel. Ces situations sont toutes deux définies par l'impossibilité de mettre en œuvre d'autres mesures.

Cet amendement clarifie les deux procédures en permettant de faire application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 331-7-1 du code de la consommation (effacement partiel des créances) sans qu'il soit nécessaire d'ordonner au préalable un moratoire. Ainsi, relèveraient de la procédure « classique » du surendettement (dont la compétence échoit principalement à la commission de surendettement) les situations dans lesquelles les ressources et les biens du débiteur permettent l'élaboration d'un plan de règlement du passif sur une durée de dix ans, sous réserve éventuellement de l'effacement partiel des dettes, tandis que relèveraient de plein droit de la procédure judiciaire de rétablissement personnel les situations dans lesquelles la capacité de remboursement du débiteur est si faible qu'elle ne permet pas d'envisager, même après l'effacement partiel des dettes, le règlement de son passif dans ce délai.

La Commission a *adopté* cet amendement.

*Article additionnel après l'article 12*

(Article L. 332-6 du code de la consommation)

**Communication au juge de renseignements sur la situation du débiteur**

La Commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis ayant pour objet de d'accorder au juge le droit d'obtenir communication de renseignements sur la situation du débiteur.

**Le rapporteur pour avis** a précisé que l'article L. 331-4 du code de la consommation accorde à la commission de surendettement le droit d'obtenir communication, auprès des administrations publiques, des établissements de crédit, des organismes de sécurité sociale ainsi que des services chargés de centraliser les risques bancaires et les incidents de paiement, tout renseignement de nature à lui donner une exacte information sur la situation du débiteur, l'évolution possible de celle-ci et les procédures de conciliation en cours.

Le juge dispose aussi d'une telle faculté, en vertu du sixième alinéa de l'article L. 332-2, lorsqu'il est saisi d'une contestation des mesures recommandées par la commission de surendettement en application de l'article L. 331-7. En revanche, il en est privé lorsqu'il statue en matière de rétablissement personnel, ce que le présent amendement vise à corriger.

La Commission a *adopté* cet amendement.

*Article additionnel après l'article 12*

(Article L. 332-8 du code de la consommation)

**Définition des biens exclus de la liquidation**

La Commission a examiné un amendement du rapporteur ayant pour objet de redéfinir les biens exclus de la liquidation.

**Le rapporteur pour avis** a indiqué qu'actuellement, l'article L. 332-8 du code de la consommation dispose que la liquidation s'exerce sur le patrimoine personnel du débiteur : cette formulation peut laisser penser que seuls les biens propres du débiteur sont concernés. Supprimer la notion de bien « personnel » permet de dissiper toute ambiguïté au regard de la liquidation du patrimoine commun des époux.

En outre, sont actuellement exclus de la liquidation les biens meubles nécessaires à la vie courante du débiteur et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle. Ces expressions sont ambiguës. Il est nécessaire de permettre aux débiteurs d'apprécier en toute connaissance de cause les conséquences de la mesure de rétablissement personnel à laquelle ils doivent donner leur accord. C'est pourquoi il est proposé dans cet amendement de prévoir explicitement que sont exclus de la liquidation les biens insaisissables énumérés à l'article 14 de la loi du 9 juillet 1991. Il s'agit :

- des biens que la loi déclare insaisissables ;
- des provisions, sommes et pensions à caractère alimentaire, sauf pour le paiement des aliments déjà fournis par le saisissant à la partie saisie ;
- des biens disponibles déclarés insaisissables par le testateur ou le donateur, si ce n'est, avec la permission du juge et pour la portion qu'il détermine, par les créanciers postérieurs à l'acte de donation ou à l'ouverture du legs ;
- des biens mobiliers nécessaires à la vie et au travail du saisi et de sa famille, si ce n'est pour paiement de leur prix, dans les limites fixées par décret en Conseil d'État et sous réserve des dispositions du septième alinéa du présent article ; ils demeurent cependant saisissables s'ils se trouvent dans un lieu autre que celui où le saisi demeure ou travaille habituellement, s'ils sont des biens de valeur, en raison notamment de leur importance, de leur matière, de leur rareté, de leur ancienneté ou de leur caractère luxueux, s'ils perdent leur caractère de nécessité en raison de leur quantité ou s'ils constituent des éléments corporels d'un fonds de commerce ;
- des objets indispensables aux personnes handicapées ou destinés aux soins des personnes malades.

L'amendement permet également au juge, à titre exceptionnel, et sur décision spécialement motivée, de refuser la liquidation de certains biens

essentiels pour le débiteur ou sa famille lorsque leur perte causerait à ceux-ci un préjudice d'une gravité exceptionnelle.

La Commission a *adopté* cet amendement.

*Article additionnel après l'article 12*

(Article L. 332-9 du code de la consommation)

**Liquidation pour insuffisance d'actifs**

La Commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis ayant pour objet de permettre au juge de prononcer la liquidation pour insuffisance d'actif lorsque le patrimoine saisissable du débiteur n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient nettement supérieurs au prix à retirer.

**Le rapporteur pour avis** a précisé que le nécessaire souci d'efficacité commande d'intégrer dans la loi le principe de proportionnalité entre les frais de vente et le produit de celle-ci. Ce principe est déjà en vigueur à l'article 18 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, en ce qui concerne l'exécution forcée.

La Commission a *adopté* cet amendement.

*Article additionnel après l'article 12*

(Article L. 332-9 du code de la consommation)

**Exclusion de l'effacement des dettes des créances du bailleur**

La Commission a examiné un amendement du rapporteur ayant pour objet de favoriser le maintien dans le logement du débiteur.

**Le rapporteur pour avis** a précisé qu'en complément de l'amendement précédemment adopté qui prévoit de suspendre, du seul fait de la saisine du juge, les voies d'exécution et les mesures d'expulsion, il est proposé de permettre au juge de ne pas effacer la créance du bailleur ou de l'organisme de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à l'acquisition du logement en contrepartie du maintien dans les lieux du débiteur.

La Commission a *adopté* cet amendement.

*Article additionnel après l'article 12*

(Article L. 333-1 du code de la consommation)

**Exclusion des créances résultant de faits volontaires et involontaires  
présentant le caractère matériel d'une infraction pénale**

La Commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis ayant pour objet d'améliorer le sort des créances dignes d'intérêt, en étendant l'exclusion des mesures de rééchelonnement et d'effacement aux créances résultant de faits volontaires et involontaires qui présentent le caractère matériel d'une infraction pénale.

**Le rapporteur pour avis** a indiqué que dans le droit en vigueur sont exclues de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement, les réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale. Une interprétation stricte de ce texte, fondée sur la règle selon laquelle les exceptions doivent être d'interprétation stricte, conduit le juge à exclure de l'effacement la créance en réparation du préjudice dérivant d'une infraction pénale prononcée par le juge civil. Or, le traitement des affaires en temps réel fait que, souvent, la victime n'est à même de saisir les tribunaux d'une réparation de son préjudice qu'après la décision de condamnation rendue et donc, stricto sensu, hors du cadre de la condamnation pénale. De même, la réparation du préjudice acceptée par l'auteur des faits faisant l'objet d'une composition pénale sur le fondement de l'article 41-2 du code de procédure pénale ne paraît pas pouvoir entrer dans la formule légale de « réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale ».

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a regretté que cet amendement ne porte pas sur les dettes contractées dans le cadre de l'indemnisation des dommages corporels consécutifs à un accident de la circulation.

**Le rapporteur pour avis** a convenu que cela pouvait être le cas mais a souligné que son amendement constituait un premier pas. Il a suggéré que M. Philippe Pémézec, dans le cadre du rapport qu'il prépare sur la mise en œuvre de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003, poursuive la réflexion sur ce sujet.

La Commission a *adopté* cet amendement.



Au terme de l'examen des articles 1<sup>er</sup> à 6 L, **M. François Brottes** a indiqué que le groupe socialiste émettrait un avis défavorable à l'adoption de ces articles tels que modifiés par la Commission et **M. Jean-Pierre Abelin** a précisé, au nom du groupe UDF, qu'il ne prendrait pas part au vote.

**M. Philippe Pémézec** a exprimé, à titre personnel, son scepticisme sur la démarche consistant à créer un droit opposable au logement, estimant que la

solution à ce problème reposait plutôt dans la construction de logements que dans la création d'une « usine à gaz ».

La Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des articles 1<sup>er</sup> à 6 L du projet de loi ainsi modifiés et complétés.

◇  
◇ ◇

En conséquence et sous réserve des amendements, qu'elle propose, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire demande à l'Assemblée nationale d'adopter les articles 1<sup>er</sup> à 6 L du projet de loi n° 3656.

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### *Article 1<sup>er</sup> bis*

#### **Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis, et M. Patrick Ollier :**

Dans l'alinéa 7 de cet article, substituer aux mots : « deux fois le » les mots : « 20 % du ».

### *Article 1<sup>er</sup> ter*

#### **Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

Rédiger ainsi cet article :

Après l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 300-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 300-2.* Le représentant de l'Etat dans le département, en concertation avec les organismes, les associations et les autorités publiques concourant à la réalisation des objectifs de la politique d'aide au logement dans le département, assure l'accès des personnes visées aux deux premiers alinéas du II de l'article L. 441-2-3 aux informations relatives à la mise en œuvre du droit au logement. »

### *Article 2*

#### **Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis, et Mme Annick Lepetit :**

Compléter l'alinéa 4 de cet article par les mots : « à parts égales ».

#### **Amendements présentés par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

- Compléter l'alinéa 7 de cet article par les mots : « , œuvrant dans le département ».
- Dans l'alinéa 10 de cet article, après les mots : « un caractère insalubre ou dangereux », insérer les mots : « lorsque le demandeur est une personne en situation de handicap ou appartenant à une famille ayant à sa charge une personne en situation de handicap ».

#### **Amendements présentés par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis, et Mme Annick Lepetit :**

- Après l'alinéa 10 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Le demandeur peut être assisté par une association dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou une association de défense des personnes en situation d'exclusion et agréée par le représentant de l'État dans le département. »
- Après la deuxième phrase de l'alinéa 12 de cet article, insérer la phrase suivante :

« Elle notifie par écrit au demandeur sa décision, qui doit être motivée. »

**Amendements présentés par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

• I.– Substituer aux deux dernières phrases de l’alinéa 12 de cet article l’alinéa suivant :

« Elle peut faire toute proposition d’orientation des demandes qu’elle ne juge pas prioritaires. »

II.– En conséquence, après l’alinéa 18 de cet article, insérer l’alinéa suivant :

« III *bis*.– Lorsque la commission de médiation est saisie d’une demande de logement dans les conditions prévues au II et qu’elle estime que le demandeur est prioritaire mais qu’une offre de logement n’est pas adaptée, elle transmet au représentant de l’Etat dans le département la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu un accueil dans une structure d’hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. »

• Rédiger ainsi l’alinéa 14 de cet article :

« Après avis des maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l’accord collectif intercommunal ou départemental, le représentant de l’Etat dans le département désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. Le représentant de l’Etat dans le département définit le périmètre au sein duquel ces logements doivent être situés. Il fixe le délai dans lequel l’organisme bailleur est tenu de loger le demandeur. Cette attribution s’impute sur les droits à réservation du représentant de l’Etat dans le département. »

**Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis, et Mme Annick Lepetit :**

Rédiger ainsi l’alinéa 15 de cet article :

« Le représentant de l’Etat dans le département peut également proposer au demandeur un logement faisant l’objet d’une convention mentionnée à l’article L.321-8 dès lors que le bailleur s’est engagé sur des conditions spécifiques d’attribution ou que le logement est donné à bail à un organisme public ou privé dans les conditions prévues à l’article L.321-10. »

**Amendements présentés par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

• Dans l’alinéa 17 de cet article, substituer aux mots : « réponse adaptée », les mots : « proposition adaptée en réponse ».

• Compléter l’alinéa 17 de cet article par la phrase suivante :

« La commission de médiation transmet au représentant de l’Etat dans le département la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu un tel accueil. »

• Rédiger ainsi l’alinéa 18 de cet article :

« Dans un délai fixé par décret, le représentant de l’Etat dans le département propose une place dans une structure d’hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale aux personnes désignées par la commission de médiation. »

### *Article additionnel après l'article 2*

#### **Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis, et Mme Annick Lepetit :**

Après l'article L. 321-9 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 321-10 ainsi rédigé :

« *Art. L. 321-10.* - Les logements mentionnés à l'article L. 321-8 peuvent être loués à des organismes publics ou privés en vue de leur sous-location, meublés ou non, aux demandeurs visés à l'article L. 441-2-3. »

### *Article 3*

#### **Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis, et Mme Annick Lepetit :**

Après l'alinéa 2 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Le demandeur peut être assisté par une association dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou une association de défense des personnes en situation d'exclusion et agréée par le représentant de l'État dans le département. »

### *Article 5 bis*

#### **Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis, et M. Patrick Ollier :**

I.– Supprimer la dernière phrase de cet article.

II.– En conséquence, compléter cet article par le II suivant :

« II.– Le premier alinéa de l'article L. 302-7 du même code, est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le prélèvement est effectué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les communes visées au deuxième alinéa de l'article L. 302-5. »

### *Article 5 quater*

#### **Amendements présentés par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

• Rédiger ainsi le début de l'alinéa 2 de cet article :

« Ce comité associe... *(le reste sans changement)* ».

• Compléter l'alinéa 2 de cet article par les mots :

« ainsi que celles œuvrant dans le domaine de l'insertion ».

• Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable remet un rapport annuel au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement. Le premier rapport est remis le 1<sup>er</sup> octobre 2007. »

*Article additionnel après l'article 5 sexies*

**Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

I. - L'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 relative aux offices publics de l'habitat est ratifiée.

II. - L'article L. 421-12 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007, est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le directeur général, sauf lorsque celui-ci est soumis aux règles applicables aux agents de la fonction publique, bénéficie d'un contrat à durée indéterminée dont les principales caractéristiques sont prévues par décret en Conseil d'Etat. Ce décret fixe notamment les conditions d'exercice des fonctions et de rémunération, le cas échéant les avantages annexes, ainsi que l'indemnité pouvant être allouée en cas de cessation de fonctions. »

III. - Le b) du 3° de l'article 3 de l'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les agents non titulaires dont le contrat a été reconduit pour une durée indéterminée et qui sont en fonction dans les offices publics d'habitations à loyer modéré et dans les offices publics d'aménagement et de construction lors de leur transformation en offices publics de l'habitat demeurent régis par les dispositions qui leur étaient antérieurement applicables. Ils peuvent également demander, à tout moment, à être soumis au règlement fixant les conditions d'emploi et de rémunération des personnels ne relevant pas du statut de la fonction publique territoriale employés au sein des offices publics de l'habitat. Si cette demande est faite dans le délai d'un an à compter de la date de la première réunion du conseil d'administration de l'office public de l'habitat, constitué dans les conditions prévues à l'article L. 421-8 du code de la construction et de l'habitation, le directeur général de l'établissement doit y faire droit. »

*Avant l'article 6 A*

**Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

Supprimer la division et l'intitulé suivants :

« CHAPITRE II

« Dispositions en faveur de la cohésion sociale ».

*Article additionnel après l'article 6 A*

**Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis, et MM. Patrick Ollier, Jean-Claude Lenoir, François-Michel Gonnot et Serge Poignant :**

I.— Après l'article 66-1 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, il est inséré un article 66-2 ainsi rédigé :

« *Art. 66-2.*- Les dispositions de l'article 66 sont également applicables aux nouveaux sites de consommation raccordés aux réseaux de distribution ou de transport avant le 1<sup>er</sup> juillet 2010. »

II.— Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007.

*Article additionnel après l'article 6 B*

**Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis, et Mme Annick Lepetit :**

I. - L'article L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa du I, les mots : « suivant celui » sont supprimés ;

2° Les deuxième et troisième alinéas sont supprimés ;

3° Les deux dernières phrases du dernier alinéa du III sont supprimées.

II. - Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° L'article L. 542-2 est ainsi modifié :

a) Dans la première phrase du quatrième alinéa, les mots : « suivant celui » sont supprimés ;

b) Le cinquième alinéa est supprimé ;

2° Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 552-1, après les mots : « de l'allocation de parent isolé, », sont insérés les mots : « de l'allocation de logement familiale, »

3° L'article L. 831-4-1 est ainsi modifié :

a) Dans la première phrase du premier alinéa, les mots : « suivant celui » sont supprimés ;

b) Le second alinéa est supprimé.

*Article additionnel après l'article 6 I*

**Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

Les deuxième à cinquième alinéas de l'article 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 sont remplacés par les alinéas suivants :

- « – photographie d'identité hormis celle de la pièce justificative d'identité,
- carte d'assuré social,
- copie de relevé de compte bancaire ou postal,
- attestation de bonne tenue de compte bancaire ou postal,
- attestation d'absence de crédit en cours,
- autorisation de prélèvement automatique,
- jugement de divorce, à l'exception du paragraphe commençant par l'énoncé « par ces motifs... »,
- attestation du précédent bailleur indiquant que le locataire est à jour de ses loyers et charges, dès lors que le locataire peut présenter d'autres justificatifs,
- attestation de l'employeur dès lors qu'il peut être fourni le contrat de travail et les derniers bulletins de salaire,
- contrat de mariage,
- certificat de concubinage,
- chèque de réservation de logement,

- dossier médical personnel sauf en cas de demande de logement adapté ou spécifique,
- extrait de casier judiciaire,
- remise sur un compte bloqué de biens, d'effets, de valeurs ou d'une somme d'argent correspondant à plus de deux mois de loyer en principal en l'absence du dépôt de garantie ou de la souscription de la garantie autonome prévue à l'article 2321 du code civil,
- production de plus de deux bilans pour les travailleurs indépendants. »

### *Articles additionnels après l'article 6 L*

#### **Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

L'ordonnance n° 2007-42 du 11 janvier 2007 relative au recouvrement des créances de l'Etat et des communes résultant de mesures de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux est ratifiée.

#### **Amendements présentés par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis, et MM. Patrick Ollier et Philippe Pemezec :**

• I. - Dans le 7° du II de l'article 150 U du code général des impôts, après les mots : « à une société d'économie mixte gérant des logements sociaux » sont insérés les mots : « , à l'association mentionnée à l'article 116 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 ».

II. - Dans le III de l'article 210 E du même code, après les mots : « d'une société d'économie mixte gérant des logements sociaux » sont insérés les mots : « , de l'association mentionnée à l'article 116 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 ».

III. – La perte de recettes pour l'Etat est compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

• I. - L'article 257 du code général des impôts est ainsi modifié :

A - Le c du 1 du 7°, est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« de logements construits par l'association mentionnée à l'article 116 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) dans les zones urbaines sensibles définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et destinés à être occupés par des ménages dont le total des ressources n'excède pas le montant mentionné à l'article R.391-8 du code de la construction et de l'habitation. »

B - Après le 7° quater est inséré un 7° quinquies ainsi rédigé :

« 7° quinquies Sous réserve de l'application du 7°, les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de nettoyage, réalisés par l'association mentionnée à l'article 116 de la loi de finances pour 2002 précitée et portant sur des logements situés dans les zones urbaines sensibles définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et destinés à être occupés par des ménages dont le total des ressources n'excède pas le montant mentionné à l'article R.391-8 du code de la construction et de l'habitation. »

II. - L'article 278 sexies du même code est ainsi rédigé:

A – Au 2 du I, le mot : « douzième » est remplacé par le mot : « treizième ».

B - Après le 3° quinquies du I, est ajouté un 3° sexies ainsi rédigé :

« 3° sexies Les ventes et apports de logements à usage locatif à l'association mentionnée à l'article 116 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) situés dans les zones urbaines sensibles définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et destinés à être occupés par des ménages dont le total des ressources n'excède pas le montant mentionné à l'article R.391-8 du code de la construction et de l'habitation. »

C - Dans le 4 du I, les mots : « et au 7° quater » sont remplacés par les mots : « , au 7° quater et au 7° quinques ».

III. – Dans le 6 de l'article 266 et au deuxième alinéa du d du 1 de l'article 269 du même code, les mots : « et 7° quater » sont remplacés par les mots : « , au 7° quater et au 7° quinques ».

IV. – Dans la première phrase du II de l'article 284 du même code, après les mots : « 3 quinques » sont insérés les mots : « , 3 sexies ».

V. – La perte de recettes pour l'Etat est compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

• I. – Après la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article 1384 A du code général des impôts, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :

« Elle s'applique également aux constructions de logements neufs à usage locatif appartenant à l'association mentionnée à l'article 116 de la loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001, ou aux sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts, et affectés à l'habitation principale lorsqu'ils sont financés à concurrence de plus de 50 % par un prêt prévu à l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation ou par des subventions versées au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction et qu'ils bénéficient des dispositions du douzième alinéa du c du 1 du 7° de l'article 257, tel que mentionné au 2 du I de l'article 278 sexies, ou de celles du 3 quinques du I de l'article précité ; cette disposition s'applique aux logements pour lesquels la décision de subvention ou de prêt aidé a été prise à compter du 1er janvier 2007. »

II. – La perte de recettes pour l'Etat est compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

• I. – Le B de l'article 1594-0 G du code général des impôts est complété par un j ainsi rédigé :

« j. Les transferts d'actifs opérés par l'association mentionnée à l'article 116 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001, ou par les sociétés civiles immobilières dont elle détient la majorité des parts, en faveur des régimes de retraites complémentaires obligatoires des salariés du secteur privé par répartition institués par voie d'accords collectifs interprofessionnels. »

II. – La perte de recettes pour l'Etat est compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

### *Avant l'article 6 M*

#### **Amendement présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

Insérer la division et l'intitulé suivants :

« CHAPITRE II

« Dispositions en faveur de la cohésion sociale ».

### *Articles additionnels après l'article 12*

#### **Amendements présentés par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis, et M. Philippe Pemezec :**

• Après l'article L. 331-3 du code de la consommation, il est inséré un article L. 331-3-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 331-3-1.*— La saisine du juge aux fins de rétablissement personnel emporte suspension des voies d'exécution, y compris des mesures d'expulsion du logement du débiteur, jusqu'au jugement d'ouverture. »

• L'article L. 331-7-1 du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Après les mots « elle peut », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « soit recommander la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires pour une durée qui ne peut excéder deux ans soit, par une proposition spéciale et motivée, recommander l'effacement partiel des créances ».

2° La première phrase du deuxième alinéa est remplacée par une phrase ainsi rédigée : « Dans le cas où la commission recommande la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires, elle réexamine, à l'issue de la période de suspension, la situation du débiteur. »

• L'article L. 332-6 du code de la consommation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Nonobstant toute disposition contraire, le juge peut obtenir communication de tout renseignement lui permettant d'apprécier la situation du débiteur et l'évolution possible de celle-ci. »

• Le premier alinéa de l'article L. 332-8 du code de la consommation est ainsi rédigé :

« Le juge statue sur les éventuelles contestations de créances et prononce la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur, dont sont exclus les biens insaisissables énumérés à l'article 14 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, ainsi que les biens dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale. A titre exceptionnel, et sur décision spécialement motivée, il peut exclure de la liquidation des biens essentiels pour le débiteur ou sa famille lorsque leur perte causerait à ceux-ci un préjudice d'une gravité exceptionnelle. »

• La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 332-9 du code de la consommation est ainsi rédigée :

« Lorsque l'actif réalisé est insuffisant pour désintéresser les créanciers, lorsque le débiteur ne possède rien d'autre que des biens meublants nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ou lorsque l'actif n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient manifestement supérieurs à leur prix, le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif. »

• Après les deux premiers alinéas de l'article L. 332-9 du code de la consommation, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :

« A titre exceptionnel, le juge peut, par une décision spéciale et motivée, exclure de l'effacement :

« - des dettes dont l'effacement aurait pour le créancier ou le débiteur des conséquences d'une particulière gravité ;

« - les dettes du bailleur du local servant à l'habitation du débiteur qui accepte la poursuite du contrat de location ;

« - la dette de l'établissement de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à l'acquisition du logement du débiteur et qui accepte la poursuite du contrat de prêt malgré le défaut d'exécution par le débiteur d'engagements antérieurs au jugement d'ouverture.

« Le juge peut alors ordonner tout ou partie des mesures définies à l'article L. 331-7 pour permettre le règlement de la dette. »

- Le 2° de l'article L. 333-1 du code de la consommation est ainsi rédigé :

« 2° Les dettes résultant de faits volontaires ou involontaires qui présentent le caractère matériel d'une infraction pénale. »



## ANNEXE

### CONVENTIONS DE DÉLÉGATION DES AIDES À LA PIERRE SIGNÉES EN 2005-2006

#### Les conventions signées en 2005 :

En 2005, 16 conventions de délégation pour l'attribution des aides à la pierre ont été signées. Ces conventions concernent cinq communautés urbaines, sept communautés d'agglomération et quatre départements dont Paris.

Région	Département	Collectivités Déléгатaires	Durée de la convention
Aquitaine	Pyrénées Atlantiques	Département	6 ans
	Pyrénées Atlantiques	CA de Pau	6 ans
Bretagne	Finistère	CU de Brest	6 ans
	Ille et Vilaine	CA de Rennes	3 ans
Centre	Indre et Loire	CA de Tours	6 ans
	Indre et Loire	Département	6 ans
	Loiret	CA d'Orléans	3 ans
Champagne-Ardenne	Marne	CA de Châlons en Champagne	3 ans
Languedoc-Roussillon	Gard	CA d'Alès	3 ans
Lorraine	Meurthe et Moselle	CU du Grand Nancy	6 ans
Nord- Pas- de -Calais	Nord	CU de Dunkerque	3 ans
	Pas de Calais	CU d'Arras	3 ans
Pays- de- la- Loire	Sarthe	CU du Mans	3 ans
	Sarthe	Département	6 ans
Rhône- Alpes	Isère	CA de Grenoble	6 ans
Ile- de- France	Paris	Département	6 ans

#### Les conventions signées en 2006 :

En 2006, 66 nouvelles délégations de compétences ont été signées : 16 concernent des départements, 6 communautés urbaines, 41 communautés d'agglomérations et 3 communautés de communes. 14 EPCI ont une convention de six ans et 36 une de trois ans.

Une région, l'Alsace est entièrement couverte, les deux départements, et Strasbourg et Mulhouse sont délégataires. Si on met de côté Paris qui est spécifique seulement quatre départements sont délégataires tous seuls : l'Ain, l'Allier, la Dordogne et le Lot. Tous les autres partagent la délégation avec un ou plusieurs EPCI.

11 communautés urbaines sur 14 sont désormais délégataires.

En terme d'objectifs et de crédits concernés, cela représente 44 % des crédits du parc social et 41 % des crédits qui concernent l'habitat privé. C'est à rapprocher du fait que le territoire de l'ensemble des délégataires regroupe 42 % du parc HLM en 2004 et 40 % de la population de 1999 (8 635 communes). En terme de logements cela représente environ 45% des objectifs du plan de cohésion sociale.

Région	Département	Collectivités Déléгатaires	Durée de la convention
Alsace	Bas Rhin	Département	6 ans
	Bas Rhin	CU de Strasbourg	3 ans
	Haut Rhin	Département	6 ans
	Haut Rhin	CA Mulhouse Sud Alsace	6 ans
Aquitaine	Dordogne	Département	6 ans
	Gironde	CU de Bordeaux	3 ans
	Pyrénées Atlantiques	CA Bayonne Anglet Biarritz	6 ans
Auvergne	Allier	Département	6 ans
Bourgogne	Côte d'or	CA Dijonnaise	3 ans
	Saône et Loire	CA Chalons-Val de Bourgogne	6 ans
Bretagne	Côtes d'Armor	CA de St Brieuc	6 ans
	Finistère	Département	6 ans
	Ille et Vilaine	Département	6 ans
	Ille et Vilaine	CA de Vitré	3 ans
	Morbihan	CA du Pays de Vannes	6 ans
	Morbihan	CA du Pays de Lorient	6 ans
Centre	Cher	CA de Bourges	3 ans
	Loir et Cher	CA du Blaisois	3 ans
	Loiret	Département	6 ans
Franche-Comté	Doubs	Département	6 ans
	Doubs	CA du Grand Besançon	3 ans
	Doubs	CA du Pays de Montbéliard	3 ans
	Jura	CC Lons le Saunier	3 ans
Ile de France	Val d'Oise	CA Cergy Pontoise	3 ans
Languedoc Roussillon	Gard	CA Nîmes	3 ans
	Hérault	Département	6 ans
	Hérault	CA Montpellier	3 ans
	Hérault	CA Béziers Méditerranée	6 ans
	Hérault	CA Hérault Méditerranée (Sète)	3 ans
	Pyrénées Orientales	CA Perpignan Méditerranée	3 ans
Midi Pyrénées	Haute Garonne	Département	6 ans
	Haute Garonne	CA Grand Toulouse	6 ans
	Haute Garonne	CA SICOVAL	6 ans
	Lot	Département	6 ans
	Tarn et Garonne	Département	6 ans
	Tarn et Garonne	CA Pays de Montauban	3 ans
Nord-Pas de Calais	Nord	CU de Lille Métropole	3 ans

Région	Département	Collectivités Déléгатaires	Durée de la convention
	Nord	CA Maubeuge Val de Sambre	3 ans
	Nord	CA de Valenciennes Métropole	3 ans
	Nord	CA Porte du Hainaut	3 ans
	Nord	CA du Douaisis	3 ans
	Pas de Calais	CA de l'Artois (Béthune)	3 ans
	Pas de Calais	CA du Boulonnais	3 ans
	Pas de Calais	CA de Lens-Lièvin	3 ans
Haute Normandie	Eure	CA Seine Eure	3 ans
	Seine Maritime	CA Havraise	3 ans
	Seine Maritime	CA d'Elbeuf	3 ans
	Seine Maritime	CA de la Région Dieppoise	3 ans
Pays de la Loire	Loire Atlantique	Département	6 ans
	Loire Atlantique	CU Nantes Métropole	6 ans
	Mayenne	CA Laval Agglomération	6 ans
	Vendée	Département	6 ans
	Vendée	CC La Roche sur Yon	3 ans
Picardie	Aisne	CA St Quentin	3 ans
	Aisne	CA du Soissonais	6 ans
	Oise	Département	6 ans
	Oise	CA Beauvais	3 ans
	Oise	CA région de Compiègne	3 ans
PACA	Bouches du Rhône	CU Marseille	3 ans
	Bouches du Rhône	CA Pays d'Aix	3 ans
	Bouches du Rhône	CA Garlaban Huveaune Ste Beaune	3 ans
Rhône Alpes	Ain	Département	6 ans
	Isère	CA Pays Viennois	6 ans
	Isère	CA Pays Voironnais	6 ans
	Rhône	CU du Grand Lyon	3 ans
	Haute Savoie	CC de l'agglomération Annemasiennne	6 ans

Prévisions pour 2007 :

Selon les informations fournies à votre rapporteur, environ 35 nouvelles collectivités (dont 7 conseils généraux) pourraient demander une délégation de compétence au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Seules 2 régions, le Limousin et la Corse, ne devraient toujours pas être concernées par des délégations de compétence en 2007. Cela aura comme conséquence que plus de la moitié des crédits du logement seront concernés par les délégations de compétence.