

**Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées**

**Rapport au Premier Ministre sur l'expérimentation  
locale du droit au logement opposable**

**Octobre 2006**

**Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées**

**Maison de la Cohésion Sociale**

**11 rue Saint Georges 75009 PARIS**

**tél 01 73 54 02 07**

**fax 01 73 54 02 10**

**mail [hclpd@maisoncohesionsociale.gouv.fr](mailto:hclpd@maisoncohesionsociale.gouv.fr)**

**site [hclpd.gouv.fr](http://hclpd.gouv.fr)**



## **SOMMAIRE**

	page
<b>1) Présentation de la mission</b>	
1-1) La mission confiée par le Premier Ministre	5
1-2) Le droit au logement opposable	5
1-3) Le contexte législatif	6
<b>2) La concertation menée par le Haut Comité</b>	
2-1 La démarche suivie par le Haut Comité	9
2-2) Les principaux enseignements de la concertation	
2-2-1 Sur les voies de recours et la place de l'expérimentation locale	10
2-2-2 Sur le rôle de l'Etat	11
2-2-3 Sur l'organisation locale de la responsabilité	12
2-2-4 Sur les outils	13
<b>3) Les préconisations du Haut Comité</b>	
3-1) Clarification des définitions	17
3-2) Deux conditions préalables à l'expérimentation	18
3-3) Les modalités d'organisation de la responsabilité	
3-3-1 Les principes d'articulation des responsabilités dans la mise en œuvre du droit au logement	19
3-3-2 Les schémas proposés pour la province	21
3-3-3 Le schéma proposé pour l'Ile de France	21
3-4) L'exercice de la responsabilité	
3-4-1 L'organisation du partenariat et le recours de l'autorité de première ligne	22
3-4-2 La demande d'aide et le recours du citoyen	23
3-5) Le contenu de l'expérimentation locale	24
3-6) Autres mesures proposées par le Haut Comité	
3-6-1 S'appuyer sur les « bonnes pratiques » locales	25
3-6-2 Permettre la mobilisation du parc privé	26
3-7) Calendrier proposé	26
<b>Conclusion</b>	29
Annexe n°1 : La lettre de mission du Premier Ministre	31
Annexe n°2 : Les participants aux réunions de concertation	33
Annexe n°3 : Les entretiens conduits par le CGPC	35
Annexe n°4 : Les membres du Haut Comité	37
Annexe n°5 : Les prérogatives d'autorité	39
Annexe n°6 : Le schéma de principe de l'articulation des responsabilités	43
Annexe n°7 : Le cahiers des charges de l'expérimentation	45
Annexe n°8 : Les sigles utilisés	47



## 1) Présentation de la mission

### 1-1) La mission confiée par le Premier Ministre

Le Premier Ministre a annoncé le 12 mai 2006, devant le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), sa décision d'ouvrir aux collectivités territoriales volontaires la possibilité d'expérimenter la mise en œuvre locale du droit au logement opposable.

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

- à étudier avec les représentants des associations d'élus locaux les conditions juridiques et les modalités pratiques selon lesquelles la définition des stratégies locales et les expérimentations pourraient avoir lieu,
- puis à définir, avec ces associations et les autres partenaires, le cahier des charges auquel devront satisfaire les collectivités territoriales candidates à cette démarche.  
(Cf. lettre de mission en annexe n°1).

Cette commande marque l'intérêt porté par le Premier Ministre à la proposition d'un droit au logement opposable, que le Haut Comité avance depuis 4 ans et pour lequel, dans son 11<sup>e</sup> rapport remis au Président de la République en décembre 2005, il a proposé une stratégie.

### 1-2) Le droit au logement opposable

Rendre le droit au logement opposable signifie garantir sa mise en œuvre effective en ouvrant des voies de recours au citoyen. Si le Haut Comité, rejoint par des institutions telles que le Conseil Economique et Social, préconise cette mesure, c'est parce qu'elle est à la fois légitime et nécessaire.

#### **L'opposabilité est légitime.**

Se loger est un besoin vital, et l'exclusion du logement entraîne beaucoup d'autres, qu'il s'agisse de l'accès aux soins, de la possibilité de mener une vie familiale, d'accéder à l'emploi, etc.. C'est pourquoi le droit au logement est reconnu par la France comme un droit fondamental : il a été mentionné dans la loi pour la première fois en 1982<sup>1</sup> et a été maintes fois réaffirmé depuis, en particulier par la loi du 31 mai 1990 pour le droit au logement. Par décision du 19 janvier 1995, le Conseil Constitutionnel l'a reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle. Enfin il figure dans des traités internationaux ratifiés par la France, tels que le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

---

<sup>1</sup> « Le droit à l'habitat est fondamental » -- loi Quilliot

Le droit au logement n'est d'ailleurs que la contrepartie indispensable des restrictions imposées par la puissance publique à la liberté d'habiter et de construire. Qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales en effet, la puissance publique fixe des règles qui restreignent la possibilité de produire du logement et en affectent le prix : urbanisme, normes de construction et d'habitabilité, réglementation d'hygiène, prescriptions architecturales, protection de l'environnement, fiscalité... Ces règles ne sont acceptables qu'accompagnées des mesures permettant à tous d'accéder au logement de qualité dont elles définissent l'exigence.

### **L'opposabilité est devenue nécessaire**

Le Haut Comité constate que le logement des plus défavorisés, malgré les dispositifs spécifiques dont il fait l'objet, se heurte à des obstacles structurels. Ceux-ci n'affectent pas seulement les ménages les plus pauvres : ils se traduisent par une grande difficulté à faire se rejoindre l'offre et la demande de logement, et par l'échec de la mixité sociale.

Le droit au logement est certes proclamé, mais il est défini comme un simple objectif, ce qui le laisse soumis à la concurrence d'autres objectifs des politiques nationales et locales. Parce que sa mise en œuvre fait appel à des compétences réparties entre tous les niveaux de la puissance publique, il est en outre dépendant de l'heureuse convergence de l'action de tous. Force est de constater que la convergence n'est pas au rendez-vous, et que l'objectif n'est pas atteint.

C'est pourquoi l'établissement de l'opposabilité du droit est devenue nécessaire. Seule l'organisation de la responsabilité publique autour d'un droit au logement rendu contraignant permettra au citoyen en difficulté d'obtenir sa mise en œuvre effective.

### 1-3) Le contexte législatif

La mission s'inscrit dans le contexte d'une activité législative récente qui comporte des évolutions importantes pour le pilotage des politiques du logement :

- La loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales a prévu que celle-ci puissent déroger, à titre expérimental et dans le cadre d'une loi l'autorisant, aux limites de leurs compétences.
- La loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a engagé un programme national pluriannuel.
- La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a notamment décentralisé les fonds de solidarité logement (FSL) aux départements et ouvert la possibilité d'une délégation des aides à la pierre aux établissements de coopération intercommunale (EPCI) et aux départements.
- La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a fixé des objectifs et des engagements renforcés en matière de production de logements sociaux et d'hébergement.
- L'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux a clarifié et accru l'efficacité des différentes procédures.

- La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a renforcé les outils dont disposent les pouvoirs publics pour répondre aux besoins de logement.

Cet apport législatif nouveau a naturellement été pris en compte dans la réflexion conduite par le Haut Comité au titre de la présente mission





## **2) La concertation menée par le Haut Comité**

### 2-1) La démarche suivie par le Haut Comité

Le Haut Comité s'est mis en rapport avec l'ensemble des associations d'élus locaux ainsi qu'avec les principaux réseaux d'acteurs concernés par la question du droit au logement.

Il leur a adressé au début du mois de juillet une note de questionnement portant sur les trois conditions à réunir pour mettre en œuvre le droit opposable :

1° L'organisation politique de la responsabilité.

Quelle autorité politique doit assumer la responsabilité locale vis à vis du citoyen ?  
Comment l'Etat doit-il assumer son rôle de garant ?...

2° Comment doter l'autorité responsable du droit au logement de la maîtrise des outils nécessaires.

Comment faire en sorte que la dispersion des compétences ne fasse pas obstacle à la responsabilité des collectivités qui s'engageront dans le cadre de l'expérimentation ?  
Comment mobiliser le parc locatif privé ? Quels outils de connaissance de l'offre et de la demande ?..

3° L'organisation des voies de recours.

Quelles étapes pour la mise en place de l'opposabilité ? Quelles sont les voies de recours qui seront ouvertes aux citoyens ? Quels critères de lien territorial seront appliqués aux demandeurs ? Comment seront répartis les ménages n'entrant pas dans ces critères ?  
Comment traiter les ménages qui créent eux-mêmes leur situation de mal-logés ?..

Ce questionnement a été abordé au cours de 4 réunions de concertation organisées par le Haut Comité :

- le 5 septembre : réunion de concertation nationale avec les associations d'élus locaux;
- le 8 septembre : réunion de concertation nationale avec les réseaux représentant les autres partenaires ;
- le 13 septembre : réunion de concertation spécifique à l'Ile de France, avec les associations d'élus et les autres partenaires ;
- le 4 octobre : réunion de concertation nationale de synthèse, avec les associations d'élus et les autres partenaires.

(Cf. en annexe 2, la liste des organismes ayant participé aux réunions de concertation..)

Le Haut Comité a bénéficié du concours d'une équipe de 3 membres du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) qui ont conduit des entretiens avec un certain nombre d'élus (dont 3 anciens ministres du logement), de fonctionnaires et d'acteurs particulièrement impliqués sur la question du logement. L'équipe du CGPC a rendu compte de ces entretiens devant le Haut Comité lors de ses réunions des 19 septembre et 11 octobre.

(Cf. en annexe 3, la liste des entretiens conduits par le CGPC).

Le Président et le Secrétaire Général du Haut Comité ont présenté à M. Jean-Louis BORLOO, le 3 octobre, un point d'étape de la mission.

## 2-2) Les principaux enseignements de la concertation.

### 2-2-1 Sur les voies de recours et la place de l'expérimentation locale.

**La mise en place de l'opposabilité sur une partie seulement du territoire national n'est ni possible, ni souhaitée.**

Si l'idée qu'il faille rendre le droit au logement opposable est de plus en plus largement admise par les élus locaux, accepter volontairement d'en assumer la responsabilité est un choix difficile.

Le recours à une expérimentation constitue un plus dans la mesure où il leur permettrait de disposer de moyens et de prérogatives renforcées. Cependant, quelles que soient les contreparties qui pourraient être proposées par l'Etat, il est peu probable que l'on trouve des collectivités volontaires si les obligations qui découlent de l'opposabilité ne sont pas assumées sur l'ensemble du territoire national. Les élus considèrent en effet que, même avec des règles bien établies concernant l'exigence d'un lien territorial entre le demandeur et la collectivité, le fait que le droit au logement ne soit rendu opposable qu'à l'intérieur du périmètre de leurs collectivités aurait un effet d'attraction sur les populations en difficulté des territoires voisins. Les élus les plus engagés dans la conduite de politiques de l'habitat performantes et la production de logements sociaux constatent déjà que le manque d'implication de leurs collègues les pénalise. Ils redoutent une opposabilité « à la carte » qu'ils seraient seuls à porter.

De leur côté les associations d'insertion sont attachées à ce que le droit au logement reste le même pour tous et que sa mise en œuvre progresse rapidement sur l'ensemble du territoire national.

Enfin, au niveau juridique, une telle différenciation dans la mise en œuvre d'un droit fondamental paraîtrait difficilement envisageable.

**L'opposabilité ne doit pas restreindre la définition du droit au logement mais elle nécessite une inscription dans le temps.**

La définition en vigueur du droit au logement est issue de la loi Besson du 31 mai 1990. Elle renvoie à un logement décent et indépendant, et définit les publics bénéficiaires du droit au logement de façon ouverte, sans les enfermer dans des catégories se référant à tel ou tel critère.

Les associations expriment leur ferme attachement à ce que l'opposabilité n'entraîne pas la réduction du droit au logement en un « droit à l'hébergement », ni une révision à la baisse les exigences de décence.

De leur côté les élus tiennent à ce que le droit au logement n'oppose pas les besoins des plus défavorisés aux besoins des autres catégories de ménages qui rencontrent des difficultés de logement.

Ces conceptions rejoignent l'analyse du Haut Comité, qui considère que l'opposabilité ne doit pas restreindre la définition du droit au logement, lequel est reconnu comme un droit fondamental et non un droit catégoriel.

Compte tenu cependant, de l'importance de la population concernée par un droit ainsi défini, évaluée à environ 3 millions de personnes, il en résulte que la mise en place de l'opposabilité ne peut pas être immédiate. C'est pourquoi il pourrait être utile de définir des obligations de résultats intermédiaires qui permettraient de garantir l'avancée vers le droit opposable pour tous. C'est ainsi que procède actuellement le Gouvernement Ecossais, qui ouvre progressivement les voies de recours en complétant régulièrement la liste des publics considérés comme prioritaires. Cependant la définition de publics prioritaires apparaît difficile à réaliser en France à l'échelle nationale, compte-tenu de la faiblesse des éléments de connaissance qualitative et quantitative de l'exclusion du logement.

## **2-2-2 Sur le rôle de l'Etat**

### **Elus et partenaires expriment un fort appel à l'Etat.**

Tout en étant très attachés à l'exercice des compétences qui leur ont été accordées par les différentes lois de décentralisation, les élus locaux considèrent que l'Etat a une responsabilité majeure sur la question du logement. Leurs fortes attentes à son égard rejoignent celles des associations et de l'ensemble des acteurs.

Tous se réfèrent à un Etat garant du droit au logement. Derrière cette notion jusqu'ici assez théorique, mais appelée à prendre une signification juridique dans le cadre de l'opposabilité, se placent des attentes précises dans trois domaines.

#### **➤ Appel à un Etat solidaire**

Les collectivités territoriales craignent de voir l'Etat se désengager en leur renvoyant les responsabilités. Elles constatent que les opérations de production de logements sociaux nécessitent de leur part une contribution de plus en plus importante. Elles relèvent que l'insuffisance de revalorisation des aides à la personne met en difficulté les ménages et les conduit à solliciter davantage les aides locales.

Or il y a des inégalités de richesse très marquées entre collectivités locales, en zone urbaine comme en zone rurale. Les communes dont les contribuables sont les moins riches sont également celles dont la population a le plus besoin de l'aide publique pour se loger. La définition et la conduite de politiques locales de l'habitat à la hauteur des besoins nécessitera des efforts budgétaires que beaucoup de collectivités ne sont pas en mesure de faire.

C'est pourquoi la solidarité entre les citoyens et entre les territoires doit être assurée par l'Etat. Les élus locaux attendent des engagements forts dans ce domaine. Dès lors qu'ils assumeront la responsabilité vis à vis du citoyen, ils estiment devoir avoir la possibilité de se retourner vers l'Etat si celui-ci était défaillant dans sa propre responsabilité à l'égard de la solidarité nationale.

➤ **Appel à un Etat fort, faisant usage de ses prérogatives.**

Les politiques de l'habitat menées au niveau local reposent aujourd'hui sur le consensus : consensus entre les communes membres d'un EPCI autour du programme local de l'habitat (PLH), consensus entre l'Etat et le département sur le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Elles nécessitent en outre la convergence des objectifs de ces différents plans.

Cependant le consensus a ses limites. Le droit au logement exige que des arbitrages puissent être rendus. A défaut, l'autorité assumant la responsabilité vis à vis du citoyen risquerait de se trouver empêchée d'agir du fait que les autres niveaux de la puissance publique mèneraient des politiques contradictoires, ou failliraient à leurs engagements.

Or l'Etat est seul en capacité d'imposer les arbitrages nécessaires et de les faire appliquer. Même s'il a largement délégué les compétences, il dispose de prérogatives qui lui permettent d'agir. Il peut notamment :

- désigner un organisme HLM pour construire les logements sociaux nécessaires en cas de carence d'une commune à mettre en œuvre l'obligation issue de l'article 55 de la loi SRU<sup>2</sup> (les 20% de logements locatifs sociaux) ;
- demander à un EPCI de re-délibérer sur son PLH ;
- déférer au tribunal administratif des documents d'urbanisme qui ne prendraient pas correctement en compte les besoins en logement ;
- décider d'une opération d'intérêt national, ou d'un projet d'intérêt général ;
- désigner à un organisme HLM un ménage à loger, suite à l'examen de sa situation en commission de médiation ; en cas de non coopération de l'organisme, l'Etat peut aller jusqu'à nommer un délégué chargé de procéder aux attributions de logements ;
- refuser un PDALPD dont les objectifs lui paraîtraient insuffisants.

Cf. annexe n° 5 « Les prérogatives d'autorité »

Les élus locaux reconnaissent la nécessité pour l'Etat de disposer de tels outils et l'opportunité de les utiliser lorsque cela apparaît indispensable pour faire prévaloir la solidarité entre les différentes collectivités. Pour un maire confronté à des riverains contestant la création de logements sociaux, il peut être confortable de se retrancher derrière l'intervention de l'Etat.

Cependant il faut constater qu'aujourd'hui, l'Etat n'utilise guère ses prérogatives. Le représentant de l'Etat ne se sent pas toujours en position d'aller au conflit avec les élus locaux.

➤ **Appel à un Etat animateur, s'impliquant dans la mise en œuvre des lois.**

L'intervention de l'Etat passe de plus en plus par les textes, avec des lois toujours plus nombreuses et plus denses, et des règlements d'application qui ne le sont pas moins. Pour autant l'Etat ne se met pas toujours en situation de s'assurer de la bonne mise en œuvre des dispositifs par ceux qui sont censés les appliquer, y compris lorsqu'il s'agit de ses propres services.

---

<sup>2</sup> loi « Solidarité et renouvellement urbain » du 13 décembre 2000.

Qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des autres acteurs, les partenaires de l'Etat souhaiteraient que celui-ci ne limite pas son intervention à la définition des règles, mais qu'il exerce une mission d'animation.

La mise en œuvre de l'opposabilité entraînera en effet un besoin de gouvernance, tant au niveau national qu'au niveau local, pour développer la connaissance des besoins et de l'offre disponible, s'assurer de leur prise en compte dans les politiques, et suivre leur mise en œuvre. Que l'Etat assume seul la responsabilité du droit au logement ou que, comme souhaité dans la démarche d'expérimentation locale, il s'appuie sur les collectivités territoriales, il aura besoin d'apprendre à exercer un rôle d'animateur.

### **2-2-3 Sur l'organisation locale de la responsabilité**

#### **La politique de l'habitat doit être territorialisée.**

La politique du logement a incontestablement une dimension nationale, en raison notamment de la solidarité à laquelle elle fait appel. Cependant :

- les besoins de logement sont territorialisés ;
- les marchés de l'habitat sont territorialisés ;
- la réponse aux besoins de logement s'inscrit dans des politiques urbaines ;
- le traitement du logement des ménages en difficulté nécessite une articulation avec d'autres politiques territorialisées telles que l'action sociale, la santé, l'insertion par l'activité économique, etc..

Il est donc nécessaire d'articuler la politique nationale avec des politiques locales, et de laisser à ces dernières les marges de manœuvre dont elles ont besoin. Les élus locaux relèvent que certaines interventions de la politique nationale affectent les marchés locaux (fiscalité de l'investissement locatif) ou la capacité de réponse au besoin de logements locatifs sociaux (vente HLM, accords de patrimoine..).

La territorialisation de la politique de l'habitat signifie à la fois :

- La gestion au niveau territorial de ce qui affecte la régulation des marchés et l'organisation de la réponse aux besoins d'hébergement, de logement, et d'accompagnement social et médico-social du logement ;
- Que chaque collectivité disposant d'outils ou de prérogatives les exerce dans un cadre de cohérence territoriale.

#### **L'organisation de la responsabilité doit prendre en compte la diversité des territoires.**

- **Les EPCI exerçant la compétence habitat se positionnent sur un pilotage territorial des politiques locales de l'habitat qui les conduit à envisager la responsabilité sous conditions.**

Les EPCI qui se sont engagés dans les politiques de l'habitat affirment la pertinence de leur territoire. Ils constatent cependant les limites que rencontre leur action :

- la nécessité du consensus parmi les communes membres,

- l'attachement des communes à leurs prérogatives (urbanisme, attributions des logements sociaux...),
- le coût des politiques à mener,
- l'insuffisance des marges de manœuvre laissées par l'Etat dans le cadre de la délégation des aides à la pierre.

C'est pourquoi, si la revendication du rôle de pilote des politiques locales conduit ces groupements à envisager d'assumer la responsabilité du droit opposable, ils demandent que celle-ci soit liée à des engagements de l'Etat et un renforcement de leur compétence. L'expérimentation locale pourrait en fournir le cadre.

➤ **Sur les territoires non couverts par des EPCI, ou couverts par des EPCI qui ne se sont pas dotés des compétences habitat, le département est la seule collectivité « en situation » pour le droit au logement.**

Même d'une certaine taille, les communes ne correspondent pas à un territoire adapté pour gérer la mise en adéquation de l'offre et de la demande de logement. Etablir la responsabilité du droit au logement à leur niveau entraînerait l'adoption de règles de lien territorial extrêmement restrictives pour le citoyen, et conforterait les phénomènes de ségrégation spatiale. Cette inadéquation du territoire communal a conduit le législateur à positionner les PLH au niveau intercommunal et à ne pas autoriser la délégation des aides à la pierre aux communes.

Pour assurer cependant le développement de politiques territorialisées là où les EPCI ne sont pas en situation de le faire, il a ouvert la possibilité d'une délégation aux départements, lesquels assumaient déjà depuis 1990 la co-responsabilité des PDALPD. Au mois de juin 2006, 20 départements avaient signé une convention de délégation sur les aides à la pierre. Dans la loi du 13 juillet 2006, le législateur a poursuivi dans cette même logique en décidant la création, dans chaque département, d'un plan départemental pour le logement. Les départements apparaissent donc, surtout sur les territoires ruraux, comme la collectivité territoriale la plus « en situation » pour exercer un pilotage local et, partant, assumer la responsabilité du droit au logement.

Dans le contexte de la prise en charge de nouvelles responsabilités induites par la loi du 13 août 2004, les élus des départements manifestent cependant une grande prudence sur ce sujet, préoccupés des charges nouvelles que pourrait entraîner l'opposabilité.

➤ **En Ile de France, il y a consensus sur la nécessité d'un traitement spécifique, et débat sur ce qu'il doit être.**

Les élus locaux sont tous partagés entre, d'une part, la revendication d'être « maîtres chez eux » et de protéger les intérêts du territoire sur lequel ils sont élus, et, d'autre part, le constat que les besoins en dépassent les frontières et nécessitent une politique définie à un niveau territorial supérieur.

Cette contradiction est exacerbée en Ile de France où la réalité de l'agglomération déborde non seulement les limites administratives des communes, mais également celles des EPCI et des départements, pour ne s'inscrire qu'à l'intérieur du cadre de la région.

La nécessité d'une politique définie au niveau régional est reconnue. Cependant l'échec du SDRIF à atteindre ses objectifs témoigne de la nécessité de faire porter cette politique par une autorité disposant de prérogatives. Le logement n'est pas le seul domaine où le besoin d'une politique arbitrée au niveau régional s'impose : le parallèle avec les transports peut être fait et l'idée de créer pour le logement une instance du type du « syndicat des transports d'Ile de France » s'est exprimée au cours de la concertation.

#### **2-2-4 Sur les outils**

**Pour l'essentiel, les outils d'aide existent, mais leurs moyens sont souvent insuffisants et il reste des lacunes pour la mobilisation du parc privé.**

La « boîte à outils » de l'aide au logement n'a cessé de se diversifier depuis la loi Besson, et la loi du 13 juillet 2006 vient à nouveau de l'enrichir. Se pose cependant la question des moyens qui leur sont affectés. Les partenaires relèvent en particulier des insuffisances sur :

- les aides personnelles, dont les barèmes n'ont pas suivi l'évolution des loyers au cours des dernières années,
- les aides à la pierre : les opérations HLM demandent un apport important des collectivités territoriales,
- l'accompagnement social : l'accueil de certains ménages en difficulté par des propriétaires privés ou sociaux nécessite la mise en place d'un accompagnement dont la durée doit pouvoir s'adapter à l'évolution de la situation.

Il reste en outre des lacunes concernant les outils de la mobilisation du parc privé, sans lequel le droit au logement pourra difficilement être atteint dans un délai raisonnable et dans le respect de l'objectif de mixité sociale. Le nombre de logements privés conventionnés au niveau social ou très social est faible. L'ensemble des acteurs s'accordent à dire que l'apport d'une garantie aux propriétaires privés sera déterminant pour les convaincre d'entrer dans des règles de conventionnement avec l'ANAH<sup>3</sup> ou avec une collectivité. Avec le soutien du Gouvernement, un dispositif de garantie mutualisé des risques locatifs est en cours d'élaboration entre les partenaires sociaux et les assureurs. Il reste à faire en sorte qu'il soit universel, c'est-à-dire ouvert pour tout locataire, sans aucune sélection. Il convient également de permettre que, dans le cadre contractuel et dans le respect du choix final du propriétaire, des logements privés puissent être attribués à des ménages proposés par l'autorité responsable du droit au logement. Actuellement la réglementation prévoit de telles dispositions pour les logements très sociaux mais pas pour les autres logements conventionnés<sup>4</sup>.

#### **Les outils de pilotage sont à compléter**

Le pilotage des politiques de l'habitat, compte-tenu des derniers apports de la loi ENL<sup>5</sup>, ne manque pas de documents de programmation :

---

<sup>3</sup> Agence nationale de l'habitat.

<sup>4</sup> Cf. le décret n° 2006-1200 et les conventions-type annexées.

<sup>5</sup> Loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006.

- les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), spécifiques aux outils du logement des personnes défavorisées, et qui doivent comporter un recensement des besoins et des objectifs au niveau du territoire des EPCI,
- les schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SAHI), arrêtés par l'Etat et qui fixent, à l'échelle départementale, les objectifs concernant la réponse aux besoins d'hébergement.
- les programmes locaux de l'habitat (PLH), qui sont désormais obligatoires pour les EPCI dotés de la compétence habitat,
- les plans départementaux de l'habitat (PDH), qui doivent être adoptés dans chaque département en prenant en compte les PLH existants.

Cependant les PLH ne couvrent pas tout le territoire et les PDH, dont la création vient d'être décidée par la loi, sont à réaliser. Il convient aussi de noter les lacunes qualitatives de certains documents.

L'identification des besoins en particulier, qui devrait être le socle sur lequel s'appuie la programmation, est trop souvent lacunaire. Des moyens existent pourtant : l'ANAH a mis à la disposition des collectivités un atlas utilisant des données provenant de l'INSEE et des administrations ; la demande HLM fait l'objet d'un enregistrement départemental unique qui, s'il était conçu en ce sens, pourrait constituer une mine d'information couvrant une grande partie des personnes concernées par le droit au logement<sup>6</sup>.

Il existe pourtant au plan local de très bonnes pratiques. Elles se construisent malheureusement dans le désordre et sans consolidation nationale.

Les partenaires de l'Etat et des collectivités demandent à être associés à ce développement des outils de pilotage.

---

<sup>6</sup> Cf. le rapport IGA/CGPC de juin 2006 sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux.



### 3) Les préconisations du Haut Comité

#### 3-1) Clarification des définitions

*« 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. »*

(art.1<sup>er</sup>, loi « Besson » du 31 mai 1990)

L'opposabilité doit garantir au citoyen la mise en œuvre effective de son droit au logement par l'ouverture de voies de recours. Elle n'ajoute ni ne retranche rien au contenu du droit tel qu'il a été défini par la loi Besson :

- Les publics concernés ne sont pas définis a priori de façon restrictive, mais ils doivent être en mesure, dès lors qu'ils font recours, de justifier qu'ils ne sont pas en situation de se loger sans l'aide de la collectivité.
- Le droit porte sur un logement décent, ce qui renvoie à une définition réglementaire (décret du 30 janvier 2002).
- Le droit porte sur un logement indépendant. La notion d'indépendance distingue le logement de l'hébergement. Elle suppose l'application des conditions de droit commun en matière de maintien dans les lieux.

Si l'opposabilité du droit au logement tel que répondant à la définition de la loi Besson en matière de public et de qualité de logement constitue l'aboutissement de la démarche, celle-ci peut cependant comporter des étapes intermédiaires, parmi lesquelles la garantie effective d'une offre d'hébergement digne à toute personne en situation d'urgence.

L'aide de la collectivité peut prendre différentes voies. Elle peut notamment s'appuyer sur :

- la mobilisation du parc locatif social
- la mobilisation, dans le cadre du conventionnement, de logements locatifs privés,
- l'aide à l'amélioration du logement
- l'aide au maintien dans les lieux.

Plus largement, la mise en œuvre du droit au logement fait appel à tous les outils des politiques de l'habitat car le logement des défavorisés s'inscrit dans une offre globale.

**Rendre le droit au logement opposable consiste à mettre le citoyen en situation de s'adresser à une autorité responsable et à lui ouvrir des voies de recours. Le Haut Comité considère que ceci doit s'appliquer au droit tel qu'il a été défini par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 1990.**

### 3-2) Deux conditions préalables à l'expérimentation

Le Haut Comité a identifié deux conditions qui constituent des préalables pour que l'expérimentation locale du droit au logement opposable par des collectivités territoriales volontaires soit possible.

#### 1°) Mettre en œuvre l'opposabilité sur tout le territoire national.

Le Haut Comité considère que l'expérimentation locale du droit au logement opposable par des collectivités volontaires ne peut pas constituer une étape préalable à sa généralisation. Elle doit accompagner un processus de construction du droit opposable portant sur l'ensemble du territoire national. Trois raisons majeures l'imposent :

- Le droit doit rester le même pour tous les citoyens.
- L'urgence la plus grande n'est pas forcément sur des territoires où les collectivités territoriales sont prêtes à s'engager dans l'expérimentation locale.
- Il n'y aura pas de collectivités volontaires pour assumer une responsabilité qui ne le serait pas sur les territoires voisins.

Ce n'est pas l'opposabilité qui peut faire l'objet d'une expérimentation locale, mais les modalités de sa mise en œuvre. L'annonce du calendrier de mise en place du droit au logement opposable doit donc précéder l'appel à candidature pour l'expérimentation.

**1<sup>ère</sup> condition – L'expérimentation locale doit s'inscrire dans une mise en œuvre du droit au logement opposable sur l'ensemble du territoire. Elle doit donc être accompagnée de l'inscription dans la loi du droit au logement opposable sur tout le territoire dans un calendrier donné<sup>7</sup>.**

#### 2°) L'Etat doit s'engager

L'Etat doit à la fois assurer les collectivités territoriales qui entrent dans la démarche d'expérimentation du soutien de l'Etat et faire en sorte que le droit puisse également être rendu opposable partout, y compris là où il n'y a pas de collectivité expérimentatrice. Ceci suppose des engagements forts sur trois domaines :

##### ▪ Les moyens financiers de la solidarité nationale.

Une loi de programmation pourrait traduire cet effort de solidarité en complétant les engagements de la loi de programmation pour la cohésion sociale dans les domaines suivants :

- aides à la personne : améliorer la prise en compte des charges locatives et indexer les barèmes sur l'évolution des loyers ;
- aides à la pierre : permettre des loyers de sortie HLM plus faibles pour garantir la cohérence avec les barèmes d'aides à la personne ; limiter l'effort demandé aux collectivités locales ; accroître les moyens de la lutte contre l'habitat indigne ;
- ingénierie : soutenir les collectivités locales volontaires dans la construction des outils de pilotage.

---

<sup>7</sup> Le Haut Comité fait une proposition de calendrier au ch. 3-6

▪ **L'exercice effectif des prérogatives de l'Etat.**

Le droit au logement nécessite que l'Etat s'engage à mettre en œuvre les outils d'autorité dont il dispose pour :

- se substituer aux collectivités défailtantes dans l'exercice de leurs obligations,
- exercer directement la responsabilité vis-à-vis des citoyens là où les conditions de sa délégation à une collectivité territoriale ne sont pas remplies.

S'il s'avérait nécessaire, un renforcement des prérogatives de l'Etat pourrait être examiné dans le cadre de la loi qui établira l'opposabilité du droit au logement

▪ **L'animation du processus.**

L'Etat doit se doter d'outils de pilotage pour accompagner les collectivités délégataires et ses propres services.

- Mise en place d'un comité national chargé du suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable et de l'expérimentation ; ce comité devra pouvoir s'appuyer sur le développement des outils de connaissance et de suivi au niveau national.
- Création d'une équipe nationale d'animation, chargée d'apporter son soutien à l'administration déconcentrée et aux partenaires.
- Désignation, dans chaque département, d'un préfet ou d'un sous-préfet chargé de piloter l'intervention des différentes administrations concernées (DDE, DDASS, préfecture).

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

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

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

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

### 3-3) Les modalités d'organisation de la responsabilité

L'opposabilité suppose de clarifier les obligations que le droit au logement entraîne pour chaque niveau de la puissance publique. Les propositions du Haut Comité prennent en compte la répartition actuelle des compétences et la diversité des territoires.

#### 3-3-1 Les principes d'articulation des responsabilités dans la mise en œuvre du droit au logement

La mise en œuvre du droit au logement fait appel à des compétences qui sont réparties entre les différents niveaux de la puissance publique. Rendre le droit au logement opposable

nécessite donc d'articuler ces responsabilités de façon à ce que le citoyen puisse disposer de voies de recours auprès d'une autorité disposant des moyens nécessaires.

Elle ne signifie pas que cette autorité va exercer seule toutes les compétences, ni qu'elle sera seule à assumer une responsabilité, mais qu'elle sera en mesure de mobiliser, autant que de besoin, le concours des autres collectivités concernées.

Enfin l'action de la puissance publique ne peut être efficace que si elle s'appuie sur des opérateurs, publics et privés, pour construire les réponses adaptées au besoin du citoyen. (Cf. annexe n°6, schéma de principe de l'articulation des responsabilités).

### **a – La responsabilité de 1<sup>ère</sup> ligne.**

Le citoyen en difficulté d'accès ou de maintien dans le logement doit pouvoir se tourner vers une autorité politique clairement identifiée.

Cette autorité assume l'obligation de résultat sur la mise en œuvre du droit au logement. Sa responsabilité, parce qu'elle s'exerce vis-à-vis du citoyen, est dite « de première ligne ».

Il paraît cohérent de lier la responsabilité de 1<sup>ère</sup> ligne au pilotage de politiques locales de l'habitat et c'est pourquoi le Haut Comité préconise, chaque fois que possible, qu'elle soit assumée par une collectivité territoriale. La démarche d'expérimentation locale doit permettre de doter ces autorités de 1<sup>ère</sup> ligne de compétences accrues.

Cependant la responsabilité doit être assumée sur tout le territoire et c'est pourquoi le Haut Comité préconise que, lorsque les conditions de sa prise en charge par une collectivité territoriale ne sont pas réunies, elle soit assumée par l'Etat.

### **b – La responsabilité de 2<sup>nde</sup> ligne.**

Toute autorité politique disposant de compétences qui ont un impact sur la capacité à répondre aux besoins en logement de la population a en contrepartie l'obligation de les exercer de façon à concourir à la mise en œuvre du droit au logement. Il s'agit d'une obligation de moyens, dont le contenu doit être défini dans les documents de programmation<sup>8</sup>.

Cette responsabilité ne s'exerce pas directement vers le citoyen, mais vers l'autorité responsable de 1<sup>ère</sup> ligne. C'est pourquoi elle est dite « de seconde ligne ».

Sont responsables en 2<sup>nde</sup> ligne, lorsqu'elles ne sont pas en 1<sup>ère</sup> ligne, les autorités suivantes :

- l'Etat,
- la Région Ile de France (au titre du SDRIF),
- les départements,
- les EPCI exerçant la compétence habitat,
- les communes.

---

<sup>8</sup> PLH, PDH, SDRIF, PDALPD, SAHI, voir 3-4-1.

### c – La garantie de l'Etat

L'Etat garantit l'exercice des responsabilités de première et seconde ligne. Il le fait à travers l'ouverture de voies juridictionnelles de recours et, le cas échéant, en exerçant ses propres prérogatives lorsque celles-ci lui permettent de contraindre à une autorité défaillante ou de s'y substituer.

**Le Haut Comité propose de distinguer la responsabilité de 1<sup>ère</sup> ligne, qui doit être exercée vis-à-vis du citoyen par une autorité et une seule, et la responsabilité de 2<sup>nde</sup> ligne, qui incombe à toute autorité détenant des compétences ayant un impact sur la capacité de répondre aux besoins de logement. L'Etat doit garantir l'exercice de ces responsabilités.**

#### 3-3-2 Les schémas proposés pour la Province

Le pilotage des politiques locales de l'habitat a une vocation naturelle à être assuré par des collectivités territoriales. Celles-ci disposent pour cela de compétences majeures, qui ont été encore renforcées par les récentes dispositions législatives, notamment la loi du 13 août 2004.

Du point de vue territorial, c'est la notion de bassin d'habitat qui a le plus de sens. Les autorités les plus proches de ce niveau sont les EPCI et il paraît donc souhaitable de leur confier prioritairement la responsabilité de première ligne du droit au logement.

Cependant les EPCI ne couvrent pas encore tout le territoire et certains d'entre eux, qui n'ont pas pris la compétence habitat, ne sont pas prêts à assumer la responsabilité. C'est cette situation qui a conduit le Gouvernement, en matière d'aides à la pierre, à ouvrir la possibilité de délégation à la fois aux EPCI et aux départements. Le Haut Comité propose donc de suivre la même logique, ce qui conduit tout logiquement à lier l'exercice de la responsabilité de 1<sup>ère</sup> ligne à la délégation des aides à la pierre.

Lorsqu'aucune de ces collectivités ne la revendique cependant, la responsabilité de 1<sup>ère</sup> ligne doit être assumée par l'Etat

**Hors Ile de France, le Haut Comité propose que la responsabilité de 1<sup>ère</sup> ligne soit exercée, dans le cadre de l'expérimentation, par les EPCI ou départements délégataires des aides à la pierre. A défaut, elle devra être exercée par l'Etat.**

#### 3-3-3 Le schéma proposé pour l'Ile de France

En Ile de France, le niveau régional est un niveau de pilotage incontournable pour une politique de l'habitat qui soit en mesure de réaliser l'adéquation entre les besoins et l'offre et de promouvoir la mixité sociale.

Compte-tenu de la nécessité d'associer l'ensemble des collectivités territoriales à cette politique, il paraît souhaitable, à l'instar de ce qui a été fait en matière de transports, de

constituer un « syndicat du logement d'Ile de France » (SLIF). Ce syndicat aurait pour fonction :

- d'organiser la concertation de toutes les collectivités et groupements de collectivités d'Ile de France dans l'élaboration des objectifs logement du schéma directeur (intégrant la dimension hébergement) ;
- d'assurer le suivi de la mise en œuvre de ces objectifs ;
- d'assumer la responsabilité de première ligne

Dans le cadre de l'expérimentation et comme les autres collectivités expérimentatrices, le SLIF pourrait disposer de prérogatives détenues par l'Etat, y compris en matière d'aides à la pierre. Il pourrait également bénéficier d'une délégation de la Région sur la gestion de ses propres aides.

Il est également souhaitable que des politiques locales de l'habitat puissent se développer à l'intérieur de l'Ile de France, à un niveau plus proche du citoyen, dès lors qu'elles seront articulées avec la politique régionale. C'est pourquoi le SLIF pourra passer convention avec la Ville de Paris et les EPCI, si ceux-ci le souhaitent, pour :

- leur déléguer la gestion des aides à la pierre,
- leur déléguer une partie des prérogatives d'Etat en matière d'attribution des logements locatifs sociaux,
- en contrepartie, leur déléguer la responsabilité de 1<sup>ère</sup> ligne, dans des limites à définir contractuellement.

**Le Haut Comité propose de créer un syndicat du logement d'Ile de France (SLIF) chargé du pilotage de la politique régionale de l'habitat et exerçant la responsabilité de première ligne. Ce syndicat pourrait bénéficier des dispositions de l'expérimentation. Il pourrait faire des délégations de responsabilité à des collectivités territoriales.**

### 3-4) L'exercice de la responsabilité.

Le recours juridictionnel n'a pas vocation à constituer le mode de gestion ordinaire des rapports entre le citoyen et la puissance publique, ni entre les différents niveaux de la puissance publique, mais de garantir l'effectivité du droit. Tout doit donc être fait, en amont, pour organiser le dialogue et rechercher l'accord amiable.

#### **3-4-1 L'organisation du partenariat et le recours de l'autorité de première ligne.**

##### **Organisation du partenariat et outils de gouvernance partagée.**

Le cadre de référence du partenariat entre l'autorité responsable de 1<sup>ère</sup> ligne, les autres collectivités et l'ensemble des acteurs impliqués doit être donné par les documents de programmation. Ceux-ci sont de trois niveaux, dont la cohérence doit être assurée :

- sur les politiques de l'habitat, il s'agit pour l'Ile de France, du Schéma directeur et de sa déclinaison dans les PLH et PDH, pour la province, des PLH lorsqu'ils existent, du PDH à défaut.
- sur les outils spécifiques au logement des personnes défavorisées : il s'agit du PDALPD, lequel doit comporter une identification des besoins et des objectifs territorialisés
- sur l'hébergement, il s'agit du SAHI.

La clarification des responsabilités respectives des différents niveaux d'autorité publique suppose que ces documents :

- soient effectivement établis en fonction de l'évaluation des besoins,
- contiennent un calendrier de mise en œuvre.

L'ensemble des collectivités et des partenaires concernés doivent être associés, tant à l'élaboration de ces documents qu'au suivi de leur mise en œuvre. Celui-ci suppose en particulier la création d'outils locaux partagés en matière d'observation de l'offre et de la demande de logement et d'hébergement.

### **Recours de l'autorité de 1<sup>ère</sup> ligne.**

Il faut distinguer le temps de l'élaboration des réponses aux besoins de logement et le temps de leur mobilisation.

C'est pourquoi l'autorité responsable de 1<sup>ère</sup> ligne ne doit pas attendre l'ouverture des voies de recours du citoyen pour se retourner vers les autorités de 2<sup>nd</sup>e ligne, lorsque leurs obligations concernent la production de logements. En cas d'échec des démarches amiables, et sans exclure d'éventuels recours juridictionnels, la voie la plus rapide pour une autorité responsable de 1<sup>ère</sup> ligne souhaitant obtenir le respect de leurs obligations par les autorités de 2<sup>nd</sup>e ligne sera l'appel à l'Etat, charge à lui de faire usage de ses prérogatives pour faire appliquer, ou appliquer par substitution, les obligations.

**L'autorité responsable de 1<sup>ère</sup> ligne doit s'efforcer d'associer l'ensemble des collectivités publiques, ainsi que les différents acteurs concernés, à l'élaboration et au suivi de la politique qu'elle anime. En cas d'échec du partenariat, elle pourra faire appel à l'intervention de l'Etat.**

### **3-4-2 La demande d'aide et le recours du citoyen.**

En amont du recours juridictionnel, l'opposabilité suppose de faciliter l'expression de la demande et le recours amiable.

- Identifier des lieux de réception des demandes d'aide.

Avant d'entrer dans une démarche de recours, le citoyen doit pouvoir faire valoir ses difficultés de logement, quelle que soit leur nature, auprès d'un service chargé de lui apporter les informations et le soutien dont il a besoin. De tels services existent déjà dans beaucoup d'agglomérations. Il s'agira de faire en sorte qu'ils couvrent l'ensemble des problématiques et soient clairement repérés par les citoyens.

- Organiser le recours amiable.

L'autorité responsable doit pouvoir examiner les recours amiables en s'appuyant sur une instance partenariale associant l'ensemble des acteurs concernés par la recherche d'une solution adaptée au besoin du citoyen. Les textes législatifs ont déjà prévu des instances concernant la demande de logement social (la commission départementale de médiation, la commission de coordination dans le cas d'un accord collectif intercommunal). Il ne s'agit pas de créer une instance supplémentaire mais d'adapter celles qui existent pour qu'elles soient

en mesure de traiter de toutes les situations d'exclusion du logement, avec l'ensemble des acteurs concernés.

Dès lors que l'autorité auprès de qui est fait le recours est une collectivité territoriale, celle-ci pourra rejeter une demande d'un ménage n'ayant aucun lien avec son territoire, sous réserve toutefois de pouvoir la réorienter vers une autre autorité. L'Etat mettra en place une instance amiable pour traiter ces litiges territoriaux.

▪ Permettre le recours juridictionnel.

Le recours juridictionnel doit être ouvert sur l'ensemble du territoire national à des échéances préalablement fixées par la loi. S'agissant d'un recours contre une autorité publique, il s'exercera devant la juridiction administrative. Il concernera toute personne justifiant :

- ne pas disposer d'un logement adapté à ses besoins
- ne pas être en mesure de l'obtenir sans aide de la collectivité
- n'avoir pas créé lui-même sa situation
- avoir saisi une instance de médiation qui a déclaré sa demande irrecevable, ou dont il conteste les préconisations, ou dont les préconisations n'ont pas été suivies d'effet dans un délai compatible avec l'urgence de sa situation.

Le recours pourra conduire le tribunal à enjoindre l'autorité responsable de 1<sup>ère</sup> ligne à loger le requérant, le cas échéant sous astreinte.

**Remarque sur les rapports entre droit au logement et choix du logement :**

L'autorité responsable du droit au logement ne peut pas être tenue de proposer indéfiniment des logements à un ménage qui les refuse. Il est cependant souhaitable que le demandeur soit mis en situation d'exercer un minimum de choix, tant par respect à son égard que par souci de créer les conditions favorables à sa bonne insertion dans le logement et son environnement.

**L'ouverture au citoyen du recours juridictionnel doit intervenir à une échéance fixée par avance dans la loi. En amont, il convient d'organiser sans attendre le traitement des demandes d'aide et le recours amiable, en s'appuyant chaque fois que possible sur les instances existantes.**

### 3-5) Le contenu de l'expérimentation locale.

L'expérimentation locale doit permettre à des collectivités locales ou des groupements de collectivités de disposer de compétences élargies afin de prendre en charge la responsabilité de 1<sup>ère</sup> ligne.

Cette expérimentation, qui s'inscrira dans le cadre des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>9</sup>, devra être autorisée par une loi.

Elle sera ouverte :

- en province, aux EPCI et départements délégataires des aides à la pierre,
- en Ile de France, à un « Syndicat du logement d'Ile de France », dont la création devra être incluse dans la loi.

<sup>9</sup> Code général des collectivités territoriales – Chapitre III- Expérimentation, articles LO 1113-1 à LO 1113-7.



La convention d'expérimentation passée avec l'Etat inclura :

- la délégation de compétences telle que prévue par la loi du 13 août 2004 ; dans le cas où une convention de délégation est préexistante à l'expérimentation, un réexamen des objectifs quantitatifs et des engagements financiers de l'Etat, à partir d'une nouvelle estimation des besoins si nécessaire ;
- la délégation de prérogatives de l'Etat dans les domaines suivants : attribution des logements sociaux , réquisition, urbanisme, lutte contre l'habitat indigne ;
- les engagements de l'Etat en matière de veille sociale et d'hébergement.
- le soutien spécifique apporté par l'Etat en matière d'ingénierie.

Le Syndicat du logement d'Ile de France sera autorisé à subdéléguer les moyens et prérogatives reçues à des collectivités s'engageant à assumer une partie de la responsabilité de première ligne. Il pourra en outre recevoir délégation de la Région Ile de France sur la gestion de ses propres aides.

Les collectivités expérimentatrices s'engageront à assumer la responsabilité du droit au logement à l'égard des citoyens aux échéances fixées par la loi. La convention d'expérimentation définira les outils de suivi, de traitement des demandes et de recours amiable qu'elles mettront en place, ainsi que les modalités par lesquelles elles associeront l'ensemble des partenaires concernés.

Cf. annexe n° 7 : cahier des charges de l'expérimentation.

**Le Haut Comité propose d'ouvrir la possibilité d'expérimentation locale aux EPCI et départements de province, ainsi qu'à la création d'un syndicat du logement d'Ile de France, afin de les faire bénéficier de nouvelles prérogatives en contrepartie de leur engagement à assumer la responsabilité de 1ère ligne du droit au logement.**

### 3-6) Autres mesures proposées par le Haut Comité.

#### **3-6-1 S'appuyer sur les « bonnes pratiques » locales.**

Beaucoup de pratiques innovantes ont vu et voient le jour au niveau local, fruits de l'initiative des différents acteurs. Il y a là une richesse d'expériences qui doit être recensée afin de contribuer à la démarche de construction de l'opposabilité sur l'ensemble du territoire national.

Le Haut Comité propose de labelliser ces « bonnes pratiques pour le droit au logement ». Ce label permettrait, après évaluation partagée, leur diffusion au niveau national.

Le Haut Comité considère qu'il est particulièrement important et urgent de procéder au repérage des pratiques innovantes existantes dans les domaines qui touchent à la connaissance des besoins et de la demande :

- gestion de la demande de logements sociaux et fonctionnement du numéro unique<sup>10</sup> ;
- repérage de l'habitat indigne ;

---

<sup>10</sup> Le rapport IGA/CGPC de juin 2006 sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux met en évidence les atouts du dispositif partenarial mis en place dans les Pays de Loire.

- connaissance statistique des besoins de logement ;
- suivi des demandes d'hébergement et des parcours à l'intérieur du dispositif.

Sur chacune de ces questions et à partir d'une évaluation partagée, il est souhaitable d'aller au-delà de la référence à une bonne pratique : l'Etat doit définir un cahier des charges national afin d'assurer un minimum de cohérence et de permettre le suivi national.

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

### 3-6-2 Permettre la mobilisation du parc locatif privé

La mobilisation du parc locatif privé en réponse aux besoins des populations en difficulté d'accès au logement est essentielle pour permettre la mise en œuvre du droit au logement dans des conditions compatibles avec l'urgence des situations et l'objectif de mixité sociale.

Cette mobilisation nécessite de compléter les outils existants sur deux points.

- La garantie universelle des risques locatifs.  
Le dispositif actuellement en cours d'élaboration risque, du fait des financements sur lesquels il repose, d'exclure une partie des ménages défavorisés, ce qui renforcerait de fait leur handicap par rapport aux autres ménages alors qu'il devrait être, au contraire, un outil de sécurisation des propriétaires qui acceptent de les accueillir. Actuellement la seule hypothèse envisagée pour que ce dispositif n'exclue pas les ménages n'entrant pas dans les critères du 1% logement est la contribution de chacun des départements à travers son FSL. Compte-tenu de l'importance de ce dispositif pour la mobilisation du parc privé, il est souhaitable que l'Etat apporte lui-même une contribution afin de garantir son caractère universel.
- L'ouverture d'un droit de réservation pour les logements privés conventionnés.  
L'Etat ou à la collectivité délégataire doit pouvoir proposer des candidats aux bailleurs privés pour tous les logements faisant l'objet d'un conventionnement social<sup>11</sup>.

**Afin de développer la mobilisation des logements locatifs privés, le Haut Comité propose :**

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

### 3-7) Calendrier proposé

Le calendrier proposé par le Haut Comité s'efforce de prendre en compte à la fois :

<sup>11</sup> Nous entendons ici les logements conventionnés à l'APL, dans des conditions de plafonds de ressources et de loyers comparables à celles du logement social ordinaire (financé en PLUS).

- l'urgence des situations, qui commande d'aller extrêmement vite pour régler les situations les plus dramatiques,
- le temps nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'habitat,
- les échéances des mandats électoraux dans lesquels la responsabilité politique doit s'inscrire.
  - Au niveau de la responsabilité nationale, Président de la République et Assemblée Nationale : mai-juin 2007 à mai-juin 2012
  - Au niveau de la responsabilité locale, élus des collectivités locales : mars 2008 à mars 2014.

**Le Haut Comité propose un calendrier de mise en œuvre du droit au logement opposable dont le point de départ serait une décision gouvernementale à intervenir dans les meilleurs délais et l'échéance ultime le mois de mars 2014.**

#### Calendrier de la mise en place du droit au logement opposable

Fin 2006 :

- Déclaration gouvernementale engageant le processus de mise en place d'un droit au logement opposable sur l'ensemble du territoire et annonçant son calendrier.

Avant fin 2007 :

- Mise en place par l'Etat de ses outils de gouvernance.
- Identification des besoins, bassin d'habitat par bassin d'habitat.
- Loi fixant le calendrier de l'opposabilité (permettant le recours juridictionnel aux échéances fixées) et autorisant l'expérimentation.

Avant fin 2008 :

- Adoption sur tout le territoire, d'un document de programmation : PLH, PDH ou schéma directeur (nouveau document, ou document révisé, calé sur la période 2008-2014).
- Convention entre l'Etat et les collectivités volontaires pour l'expérimentation.
- Mise en œuvre d'une obligation d'hébergement digne en faveur de toute personne en situation d'urgence.
- Loi de programmation fixant les engagements financiers de l'Etat.

Avant fin 2009:

- Mise en place d'un service chargé de recevoir et instruire les demandes d'aide sur tout le territoire.
- Mise en place d'instances de recours amiable sur tout le territoire.

Mai 2012 (échéance des mandats présidentiels et législatifs) :

- Droit au logement opposable pour les familles avec enfants.

Avant fin 2012 :

- Bilan de l'expérimentation locale et loi permettant sa généralisation.

Mars 2014 (échéance des mandats des élus des communes et EPCI) :

- Droit au logement opposable pour tous.



## Conclusion.

Bien qu'il fasse appel à une politique nationale de solidarité, le droit au logement ne peut pas être atteint sans que soient également menées des politiques locales de l'habitat, seules à même d'assurer la mise en adéquation de l'offre avec les besoins, et d'intégrer des outils spécifiques pour rendre le logement accessible aux plus défavorisés.

La complexité de notre organisation politique territoriale, l'éclatement des compétences et les intérêts divergents qui s'expriment d'une commune à l'autre et d'un niveau de collectivité à l'autre, rendent l'établissement de la responsabilité difficile, mais d'autant plus indispensable. Tant que le droit au logement ne sera pas rendu opposable, et donc que l'on n'aura pas organisé la chaîne de responsabilité impliquant les différents niveaux de la puissance publique, il continuera de se heurter, ici au protectionnisme local, là à un arbitrage budgétaire défavorable, ailleurs à la concurrence d'autres objectifs des politiques urbaines ou à la faiblesse de l'implication des acteurs, et partout au manque de cohérence de l'action publique.

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

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

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

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



## Annexe n°1 : La lettre de mission du Premier Ministre

Paris, le 14 JUIN 2006

*Le Premier Ministre*

■ - 37 0 1

Monsieur le Président,

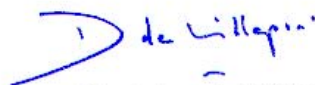
A l'occasion de la réunion du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion qui s'est tenue le 12 mai dernier, j'ai indiqué tout l'intérêt que j'avais porté à vos travaux sur le droit au logement opposable. Un tel objectif soulève cependant un certain nombre de questions, que votre rapport a exposées, et qui nécessitent de réfléchir sur les conditions de sa mise en œuvre avec les acteurs concernés. C'est pourquoi j'ai décidé d'ouvrir la possibilité d'expérimentations locales auprès de collectivités territoriales volontaires.

A cette fin, je vous demande de bien vouloir étudier avec les représentants des associations d'élus locaux les conditions juridiques et les modalités pratiques selon lesquelles la définition des stratégies locales et les expérimentations pourraient avoir lieu.

En concertation avec eux, et avec les autres partenaires que vous jugerez utiles, vous définirez ensuite le cahier des charges auquel devront satisfaire les collectivités territoriales qui seront candidates pour mener cette démarche. Vous conduirez ces travaux en liaison avec Monsieur Jean Louis BORLOO, Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Vous pourrez enfin, si nécessaire recourir à l'expertise du Conseil Général des Ponts et Chaussées.

Vous voudrez bien me remettre pour la fin d'octobre 2006 les conclusions de votre travail comprenant notamment le cahier des charges de ces expérimentations locales.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Dominique de VILLEPIN

Monsieur Xavier EMMANUELLI  
Président du Haut Comité pour le  
Logement des Personnes Défavorisées  
Maison de la Cohésion Sociale  
11, rue Saint-Georges  
75009 - PARIS





## Annexe n°2 : Les participants aux réunions de concertation

### Associations d'élus

ACUF – Association des Communautés Urbaines de France  
ADF – Association des Départements de France  
ADCF – Assemblée Des Communautés de France  
  
AMF – Association des Maires de France  
AMGVF – Association des Maires des Grandes Villes de France  
AMIF – Association des Maires d'Ile-de-France  
AMRF – Association des Maires Ruraux de France  
  
APVF – Association des Petites Villes de France  
  
FMVM – Fédération des Maires des Villes Moyennes  
Ville et Banlieue  
  
Région Ile-de-France  
  
Ville de Paris

Olivier LANDEL, Délégué Général  
  
Augustin ROSSI, chargé de mission  
  
Nicolas PORTIER, Délégué Général  
Dominique BRAYE, sénateur des Yvelines – maire de Buchelay, président de la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines  
Claire DELPECH  
Valérie BRASSART, chargée d'études  
Christian LALU, Délégué Général  
  
Jean LEVAIN, maire de Chaville  
  
Gérard PELLETIER, Président, maire de Raze  
Eric SCHIETSE, Directeur  
Philippe BODARD, Vice-président, maire de Mûrs-Erigné.  
Domitien DETRIE, Chargé de mission  
Nicole GIBOURDEL, déléguée générale  
  
Renée FELTIN, Déléguée Générale  
François PUPPONI, maire de Sarcelles  
Jean-Luc LAURENT, vice-président, Maire du Kremlin-Bicêtre  
Jean-Yves MANO, adjoint au Maire

### Autres partenaires

ANAH – Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat  
AORIF – HLM d'Ile-de-France  
  
ATD Quart Monde  
FAPIL – Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement  
Fédération Habitat et Développement  
  
Fédération Nationale PACT ARIM

Serge CONTAT, directeur général  
  
Stéphane DAMBRINE, Président  
Christophe RABAULT, directeur  
Olivier NODE-LANGLOIS  
Denis LAURENT  
Jean-Michel DAVID  
Pierre HELLIER, Président (député de la Sarthe)  
Nicolas ROUSSEAU, chargé de mission  
Laure GENAUDEAU  
Georges CAVALLIER, Président  
Rémi GERARD, directeur général  
Michel NERY (URPACT Ile-de-France)

FNARS – Fédération Nationale des  
Associations d'Accueil et de Réinsertion  
Sociale  
UESL - Union d'Economie Sociale pour le  
Logement  
UNIOPSS – Union Nationale Interfédérale  
des œuvres et Organismes Privés Sanitaires et  
Sociaux

USH – Union Sociale Habitat

UNPI – Union Nationale de la Propriété  
Immobilière

### **Administrations**

DGAS – Direction Générale de l'Action  
Sociale

DRASS – Direction Régionale de l'Action  
Sanitaire et Sociale d'Ile de France  
DGUHC – Direction Général de l'  
Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

DREIF – Direction Régionale de  
l'Equipement d'Ile-de-France

François BREGOU  
Patrice FLEURY  
Yves BAISE  
Bertrand GOUJON, Directeur général

Jean-Michel BLOCH-LAINE, Président  
Gérard DELACROIX  
Claude CHAUDIERES  
Katy CHARPENTREAU  
Paul-Louis MARTY, délégué général  
Dominique DUJOLS  
Juliette FURET  
Régine RICOUR

Claire DESCREUX  
Geneviève CASTAING

Annick DEVEAU

Alain LECOMTE, directeur général  
Marie-Dominique de VEYRINAS  
Hélène DADOU  
Isabelle HENNION  
Jean RINGON  
Jean-Luc FLORA

### Annexe n° 3 – Les entretiens conduits par le Conseil Général des Ponts et Chaussées

Les entretiens ont été réalisés par trois membres du CGPC :

Mme Isabelle MASSIN, inspectrice générale de l'équipement  
M. Jacques CARTIGNY, ingénieur général des ponts et chaussées  
M. Marc PREVOT, inspecteur général de l'équipement.

Personnalités rencontrées :

M. Jean-Paul ALDUY	Sénateur-Maire de Perpignan, Président de la Communauté d'Agglomération Perpignan Méditerranée
M. Patrick BARBE	Maire d'Herblay
M. Louis BESSON	Ancien Ministre, Maire de Chambéry
M. Pierre CARDO	Député-Maire de Chanteloup-les-Vignes
M. Jean-Paul CRUCIANI	Directeur général de Meurthe-et-Moselle Habitat
M. Frédéric CUVILLIER	Maire de Boulogne sur Mer, Vice-président de la communauté d'agglomération du Boulonnais
M. Jean-Jacques FOURNIER	Président du SAN de Sénart, Maire de Moissy-Cramayel
M. Gérard GAUDRON	Maire d'Aulnay-sous-Bois
M. Yves JEGO	Député-Maire de Montereau-Fault-Yonne
M. Gilles LAGARDE	Secrétaire général de la préfecture d'Ille-et-Vilaine
Mme Marie-Noëlle LIENEMANN	Ancien Ministre du logement
M. Pierre-André PERISSOL	Ancien Ministre, Député-Maire de Moulins
M. Guy POTIN	Maire adjoint au logement à Rennes, conseiller communautaire à Rennes-Métropole
M. Emmanuel ROUEDE	Directeur général adjoint des services du Conseil général du Bas-Rhin
Jean-Louis TOURENNE	Président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine



## **Annexe n° 4 – Les membres du Haut Comité**

### ***le Président :***

Xavier EMMANUELLI                      Président du SAMU social de Paris, ancien ministre

### ***les membres***

Françoise HOSTALIER                      Conseiller régional du Nord Pas de Calais, inspectrice générale de l'Education nationale, ancien ministre

Marie DUMAS                                Première adjointe au Maire de Baixas (64), ancienne présidente des Restos du cœur

Marie Françoise LEGRAND                Membre du conseil d'administration d'Emmaüs Paris, directrice du développement social par l'habitat du groupe Logement français – Coopération et famille

Nicole LEGUY                                Présidente de l'association « La main tendue », ancienne directrice générale du Centre d'Action Sociale Protestant

Jean Michel BLOCH-LAINE                Président de l'UNIOPSS

Michel CARVOU                              Ancien Délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Jérôme BIGNON                              Député, conseiller régional, vice président du conseil général de la Somme

Frédéric PASCAL                            Président du Comité de la Charte, ancien président de la SCIC, membre du Conseil économique et social

Claude FIORI                                 Membre du bureau national du Secours Populaire Français

Gildas de KERHALIC                        Notaire, ancien président de l'UNPI (union nationale de la propriété immobilière)

Guy JANVIER                                 Conseiller général, ancien maire de Vanves, chargé de mission au ministère des affaires sociales

Jack RALITE                                 Sénateur, ancien ministre, ancien maire d'Aubervilliers

Paul BOUCHET                                Conseiller d'Etat honoraire, ancien président d'ATD Quart Monde

Paul Louis MARTY                            Délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (Union HLM)

### ***le secrétaire général***

Bernard LACHARME



## Annexe n° 5 – Les prérogatives d'autorité

### **Tableau synthétique des prérogatives d'autorité publique mobilisables pour mettre en œuvre le droit au logement.**

Le tableau ci-après, établi par le Haut Comité avec le concours de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), vise :

- à lister les principales prérogatives dont la mobilisation est nécessaire pour mettre en œuvre le droit au logement (colonne 1),
- à repérer quelle est l'autorité qui l'exerce (colonne 2),
- à mentionner le cas échéant les règles de conformité qui doivent être respectées (colonne 3),
- à rechercher, dans le cas où la prérogative n'est pas directement exercée par l'Etat, si celui-ci dispose d'une voie de recours en cas de défaillance de la collectivité territoriale qui l'exerce (colonne 4).

Les références renvoient au code de la construction et de l'habitation (CCH), au code de l'urbanisme (CU), au code général des collectivités territoriales (CGCT), au code de la santé publique (CSP).

1	2	3	4
Prérogative	Qui l'exerce ?	Hiérarchie à prendre en compte ?	Recours de l'Etat ?
<b>Politique de l'habitat</b>			
PLH	EPCI <i>CCH-L302-1</i>	conformité au SCOT ; prise en compte du PDALPD	<i>CCH-L302.1</i> : l'Etat peut demander une 2 <sup>e</sup> délibération.
PDH	Conjointement : Etat, département et EPCI ayant un PLH <i>CCH-L302-11</i>	conformité SCOT ; PLH ; prise en compte du PDALPD	
<b>Commentaire :</b> L'Etat est associé aux différentes étapes de l'élaboration des PLH et il dispose de la possibilité de demander une 2 <sup>e</sup> délibération. En cas de persistance du désaccord cependant, le dernier mot reste à l'EPCI. L'Etat est cosignataire des PDH.			
<b>Urbanisme, droit des sols, action foncière</b>			
Schéma directeur IDF	Conjoint : Région et Etat <i>CU-L141-1</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ « ..l'Etat veille au respect... » (<i>CU-L.121-2</i>)</li> <li>▪ Projet d'intérêt général (<i>CU-L.121-9, R.121-3 et s.</i>)</li> </ul>
Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	EPCI <i>CU-L122-4</i>		
Plan local d'urbanisme (PLU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Commune <i>CU-L123-6</i></li> <li>▪ Communauté urbaine <i>CGCT-L5215-20 / CU-L123-18</i></li> </ul>	compatibilité avec PLH et SCOT <i>CU-L123-1</i>	
Délivrance des Permis de construire	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Commune si PLU (Pdt EPCI si délég. par le Maire)</li> <li>▪ Etat en l'absence PLU <i>CU-L421-2-1</i></li> </ul>		<i>CU- L421-2-1</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PC Etat si logements construits par société à majorité Etat</li> <li>▪ PC Etat si Opération d'intérêt national</li> </ul>

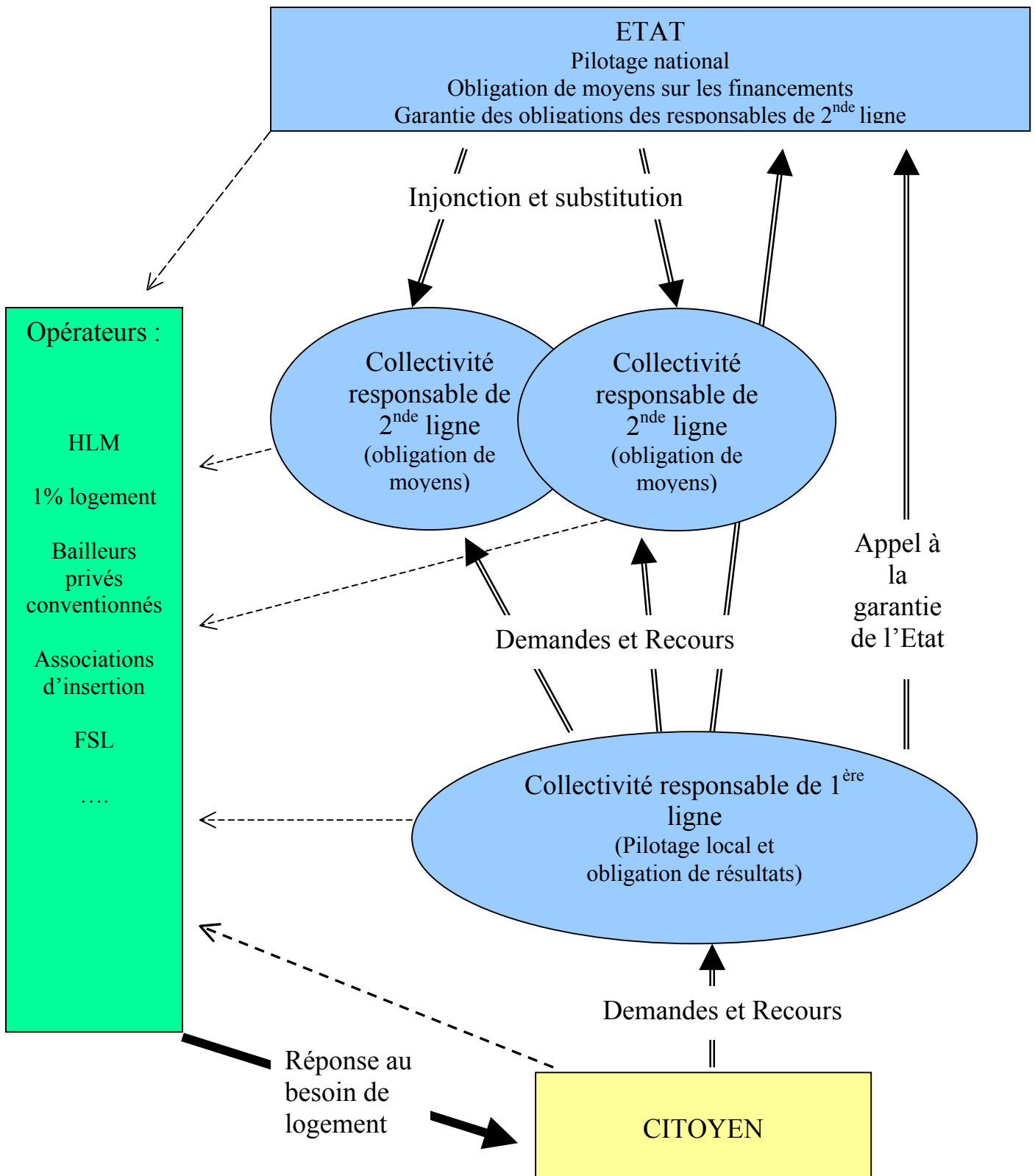
			▪ PC Etat si construction suite à carence art.55 CU-L422-2
Préemption	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Commune (sauf délégation à l'EPCI) CU-L211-1</li> <li>▪ EPCI si compétent pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de ZAC CU-L211-2</li> </ul>		
Expropriation	Etat ( <i>code de l'expropriation p. cause d'utilité publique L11-2</i> )		
<b>Commentaire :</b>			
L'Etat dispose de voies de recours pour faire modifier un document d'urbanisme qui ne prendrait pas en compte les besoins de logements. Il doit néanmoins recourir à des procédures ou des opérateurs spécifiques s'il veut délivrer lui-même les permis de construire. Il ne peut pas se substituer à la commune dans l'exercice du droit de préemption.			
<b>Lutte contre l'habitat indigne</b>			
Péril	Maire CGCT-L2212-2/CCH-L511-1		Substitution Préfet CGCT-L.2215-1
Etablissements à usage d'habgt (meublés)	Maire CCH-L.123-3		
Sécurité des éqpts communs des immeubles coll.d'habitation	Maire CCH-L129-1		Substitution Préfet CCH-L129-6 et CGCT L.2215-1
Insalubrité	Préfet CSP-L1331-22 à 31 (Délég. possible à Paris et communes dotées de SCHS des pouvoirs de l'Etat par expérimentation loi LRL art.74		
Saturnisme	Préfet CSP-L1334-1 (Délégation idem insalubrité)		
<b>Commentaire :</b>			
Beaucoup de prérogatives d'autorité concernant l'habitat indigne sont directement détenues par l'Etat. Lorsqu'elles sont détenues par le Maire, le préfet garde le plus souvent un droit de substitution.			
<b>Attribution de logements</b>			
Réquisition	Préfet CCH ( <i>ordonnance de 45 et loi de 98</i> ) Communes ( <i>ordre public</i> )		
Attribution des logements sociaux	Réservations préfet et Réservations maire CCH-L441-1	Critères de priorité CCH-L441-1 Accords collectifs dptx et intercom. CCH-L441-1-1 et 2	CCH-L441 « L'Etat veille au respect des règles d'attribution » CCH-L441-1-3 Désignation d'un délégué CCH-L441-2-3 Désignation du demandeur à un organisme
<b>Commentaire :</b>			
L'Etat dispose de pouvoirs d'intervention majeurs dans le domaine de l'attribution des logements sociaux. S'il peut déléguer son contingent au maire, il n'en a pas l'obligation et, même en cas de délégation, il peut se substituer au délégataire pour mettre en œuvre le pouvoir de désignation d'un demandeur suite à l'avis de la commission de médiation.			
<b>Logement des défavorisés</b>			
PDALPD	Conjoint Etat et Département Loi		



	<i>Besson art.4</i>		
Fonds de solidarité logement (FSL)	Département FSL interco de droit si EPCI délégataire des aides <i>Loi Besson art.7</i>		
<b>Commentaire :</b> L'Etat, qui a décentralisé les FSL aux départements par la loi du 13 août 2004, est resté le copilote des PDALPD. En cas de désaccord avec le Conseil Général, il ne dispose d'aucune prérogative lui permettant d'imposer ses vues.			
<b>Conventionnement des logements sociaux</b>			
Conventionnement des logements privés	ANAH <i>CCH-L321-4</i> , délégation de la décision de financement possible EPCI et Dpt <i>CCH-L301-3</i>		
Conventionnement des logements sociaux	Etat <i>CCH-L353-2</i> , délégation de la décision de financement possible EPCI et Dpt <i>CCH-L301-3</i>		
<b>Commentaire :</b> L'Etat garde, directement ou via l'ANAH, la maîtrise du conventionnement des logements à l'APL.			
<b>Mixité sociale</b>			
Obligation des 20%	Commune <i>CCH-L302-5</i>		Sanction financière et Substitution <i>CCH-L302-9-1</i>
<b>Commentaire :</b> En cas de carence de la commune, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires. La commune est alors tenue de concourir au financement.			



Annexe n° 6 – Le schéma de principe de l’articulation des responsabilités





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

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

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

Peuvent être candidats à l'expérimentation :

**1°) les EPCI de province suivants :**

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

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

**2°) les départements de province.**

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

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

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

*B- Les engagements de l'Etat :*

L'Etat accorde à la collectivité expérimentatrice :

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

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

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

- attribution des logements sociaux ,
- réquisition,
- urbanisme,
- lutte contre l'habitat indigne.

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

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

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

### *C- Les engagements de la collectivité expérimentatrice :*

- 1) Mettre les citoyens en situation de présenter leur demande d'aide et leur recours :
  - identification des lieux de réception et de traitement des demandes d'aide
  - organisation du recours amiable : identification de l'instance, existante ou à créer, chargée d'examiner les recours
- 2) Mettre en place les outils de pilotage dans un cadre partenarial
  - mise en place d'un dispositif d'observation des besoins de logement, de la demande d'hébergement, de l'offre de logement.
  - création d'un comité de pilotage associant les autres collectivités et l'ensemble des partenaires concernés.
- 3) Assumer l'obligation de résultat sur le droit au logement.  
La collectivité assumera la responsabilité juridique de l'obligation de résultat aux échéances suivantes :
  - fin 2008 : obligation de proposer un hébergement digne à toute personne en situation d'urgence.
  - mai 2012 : droit au logement pour toute famille avec enfants
  - mars 2014 : droit au logement pour tous.

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

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

## Annexe n° 8 – Les sigles utilisés

<b>ANAH</b>	<i>Agence Nationale de l' Habitat</i>
<b>APL</b>	<i>Aide Personnalisée au Logement</i>
<b>CNLE</b>	<i>Conseil National des politiques de Lutte contre l' Exclusion</i>
<b>DDASS</b>	<i>Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale</i>
<b>DDE</b>	<i>Direction Départementale de l'Équipement</i>
<b>EPCI</b>	<i>Etablissement Public de Coopération Intercommunale</i>
<b>FSL</b>	<i>Fonds Solidarité Logement</i>
<b>CGPC</b>	<i>Conseil Général des Ponts et Chaussées</i>
<b>PDH</b>	<i>Plan Départemental de l'Habitat</i>
<b>PLH</b>	<i>Programme Local de l'Habitat</i>
<b>PDALPD</b>	<i>Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées</i>
<b>PLU</b>	<i>Plan Local d'Urbanisme</i>
<b>SAHI</b>	<i>Schéma de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion</i>
<b>SCOT</b>	<i>Schéma de Cohérence Territoriale</i>
<b>SDRIF</b>	<i>Schéma Directeur de la Région-Ile-de-France</i>

# Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

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

Octobre 2006

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

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

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

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

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

**Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées**  
**Maison de la Cohésion Sociale**  
**11 rue Saint Georges 75009 PARIS**  
**tél 01 73 54 02 07**  
**fax 01 73 54 02 10**  
**mail [hclpd@maisoncohesionsociale.gouv.fr](mailto:hclpd@maisoncohesionsociale.gouv.fr)**  
**site [hclpd.gouv.fr](http://hclpd.gouv.fr)**



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

## 2- Les conditions de l'expérimentation locale

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

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

### 2-1 Deux conditions préalables :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il faut donc distinguer :

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

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

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

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

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

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

### **Entre l'Etat et les différentes collectivités**

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

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

### **Entre le citoyen et la collectivité responsable de 1<sup>ère</sup> ligne.**

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

## 2-4 Calendrier

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

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

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

## 2-5 Propositions complémentaires.

### **S'appuyer sur les bonnes pratiques locales.**

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

### **Développer la mobilisation des logements locatifs privés.**

Le Haut Comité propose :

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

### 3- Cahier des charges de l'expérimentation locale

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

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

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

Peuvent être candidats à l'expérimentation :

##### **1°) les EPCI de province suivants :**

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

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

##### **2°) les départements de province.**

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

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

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

#### *B- Les engagements de l'Etat :*

L'Etat accorde à la collectivité expérimentatrice :

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

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

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

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

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

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

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

*C- Les engagements de la collectivité expérimentatrice :*

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

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

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

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

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

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

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

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

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