

LOI « ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ »

Vers un droit au logement pour tous ?

La loi du 27 janvier 2017 «Égalité et Citoyenneté» comporte un large volet «mixité sociale et égalité des chances dans l'habitat». L'objectif du législateur est de favoriser le vivre ensemble et de lutter contre les ségrégations territoriales et sociales. D'où deux grandes catégories de mesures pour, d'une part, accroître la production de logements et, d'autre part, agir sur le parc social existant.

1 UNE MEILLEURE RÉPARTITION SPATIALE DE L'OFFRE

Pour parvenir à une offre diversifiée de logements sur l'ensemble du territoire, la loi propose d'étendre les loyers très accessibles à tous les territoires (1), ce qui doit permettre une meilleure répartition spatiale des logements sociaux et plus de diversité. Il s'agit de garantir l'accès de toutes les catégories de public éligible au parc social, tout en favorisant l'installation des ménages dont les revenus sont les plus faibles en dehors des quartiers prioritaires. Pour ce faire, un panel de mesures vise à ouvrir l'offre dans des secteurs géographiques socialement favorisés.

Suppression de la « préférence communale »

Le premier levier sur lequel la loi va jouer est la suppression de l'absence de lien avec la commune d'implantation du logement comme seul motif de la non-attribution d'un logement social.

Produire davantage

Le second levier adopté dans le cadre de la loi consiste en un renforcement du champ d'application

de l'article 55 de la loi n° 2000-1208, du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU. Cette mesure contraint, en effet, à produire encore plus de logements sociaux, notamment pour les communes qui en manquent.

Ainsi, le seuil minimal de 20% de logements sociaux à atteindre, instauré par la loi SRU, a-t-il été porté à 25% dans certains secteurs par la loi n° 2013-61, du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite loi Duflo.

Sanctions graduées

Deux types de sanction étaient déjà prévues contre les communes qui ne respectaient pas ces objectifs de construction. Tout d'abord, le prélèvement annuel de sommes qui, ainsi récoltées, sont destinées à financer la construction de logements sociaux. Ensuite, pour celles qui ne respectaient pas les objectifs assignés à l'issue de la période triennale, l'arrêté de carence de l'autorité préfectorale, susceptible d'induire une majoration du prélèvement initial, un transfert du droit de préemption au préfet, etc.

La loi «Égalité et Citoyenneté» renforce ces sanctions. Ainsi, la contribution qu'elles devaient verser est augmentée et les droits de réservation de la commune sur les constructions réalisées sont désormais gérés par le préfet.

Sur la contribution. Le Conseil d'Etat a précisé que l'augmentation du prélèvement obligatoire ne conduit pas à réduire les ressources globales des collectivités ni à diminuer leurs ressources fiscales dans une mesure qui porterait atteinte à leur libre administration (2).

Le Conseil constitutionnel a adopté la même position (3) en relevant, d'une part, que ce prélèvement constitue une charge obligatoire pour les communes tant qu'elles n'ont pas atteint leur objectif de disposer, selon les cas, d'au moins 20% ou 25% de logements locatifs sociaux. Dans la mesure où les sommes correspondant à ce prélèvement sont affectées à des organismes intercommunaux, à des établissements publics fonciers ou au fonds national des aides à la pierre, elles participent d'un mécanisme de solidarité entre communes.

D'autre part, il a rappelé que peuvent être déduites du montant du prélèvement certaines dépenses exposées par les communes à des fins entrant dans l'objet de la loi et, qu'en outre, dans tous les cas, le montant du prélèvement ne peut excéder 5% du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune de l'avant-dernier exercice ou, pour certaines communes placées en situation de carence, 7,5% de ce montant.

Par conséquent, ces dispositions, qui mettent en œuvre l'objectif d'accroissement de la production de logements locatifs sociaux, répondent à des fins d'intérêt général. Elles ne sont donc pas manifestement inappropriées à l'objectif visé. Il a, par suite, jugé que le législateur, en imposant de nouvelles

contraintes aux communes pour la réalisation de logements sociaux et en alourdissant les prélèvements sur les ressources de celles qui n'ont pas respecté les objectifs fixés par la loi, n'a pas porté à leur libre administration une atteinte d'une gravité telle qu'elle serait inconstitutionnelle.

Sur la gestion du contingent. Le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions prévoyant le transfert à l'Etat de la gestion du contingent municipal de logements sociaux et la suspension ou la modification des conventions de réservation passées entre une commune et un bailleur social, qui s'appliquent de plein droit en cas de carence de la commune.

Il a considéré, en premier lieu, que le pouvoir de substitution ainsi conféré au préfet vise à permettre que soient satisfaites des demandes de logements sociaux et à inciter les communes à respecter leurs objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux. Dès lors, il a jugé que ces dispositions sont justifiées par un but d'intérêt général.

En second lieu, il a souligné que l'objet et la portée de la compétence ainsi conférée au représentant de l'Etat sont précisément définis en adéquation avec l'objectif poursuivi. Par conséquent, il a jugé que l'atteinte portée à la libre administration des collectivités qui résulte des dispositions contestées ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi (4).

Préemption dans les communes carencées

La loi «Egalité et Citoyenneté» tend à rendre le rôle du préfet dans la procédure de préemption plus efficace auprès des communes carencées. En effet, le préfet doit désormais, tout comme le maire, être destinataire des déclarations d'intention d'aliéner (DIA). Cette mesure vise à remédier à certaines

situations rencontrées où des communes récalcitrantes transmettaient la DIA au préfet au dernier moment, de sorte qu'il ne disposait plus du temps nécessaire pour mettre en œuvre la procédure de préemption.

Pas de sanction via les dotations

Le Conseil constitutionnel a, par contre, censuré l'article 100 du projet de loi qui prévoyait la suppression du bénéfice des dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale pour les communes qui, n'ayant pas atteint leurs objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux, font l'objet de la procédure de carence.

Le conseil a relevé que les dispositions contestées font perdre le bénéfice de cette dotation à toute commune faisant l'objet d'un arrêté de carence, quel que soit l'écart entre le niveau de logements locatifs sociaux existants dans la commune et les objectifs auxquels elle est tenue. Et a souligné que ces dispositions ont également pour effet de

ment, au point d'entraver leur libre administration (5).

2 L'ÉGALITÉ DES CHANCES REPENSÉE

La loi «Egalité et Citoyenneté» étend à tous l'accès au parc de logements, l'objectif étant par ailleurs d'ouvrir l'ensemble du territoire à toutes les catégories de ménages demandeurs de logements sociaux. Considérant que l'attribution aux ménages les plus modestes de logements sociaux dans les quartiers en difficulté est à l'origine du phénomène de ghettoïsation, le législateur a mis en place deux obligations.

Sortir les plus défavorisés des quartiers les plus difficiles

Les bailleurs sociaux doivent réserver chaque année 25% des attributions de logements sociaux aux ménages les plus défavorisés en dehors des quartiers les plus difficiles. Ce pourcentage pourra être adapté en

Le Conseil constitutionnel a censuré l'article qui prévoyait la suppression du bénéfice des dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale pour les communes en situation de carence.

priver les communes en cause de la possible exonération de prélèvement sur leurs ressources fiscales. En dernier lieu, il a estimé que la perte de ressources qui résulte de ces dispositions ne fait l'objet d'aucun plafonnement.

Par conséquent, il a jugé que, dès lors qu'elles s'appliquent à des communes confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées, ces dispositions aboutissent à priver certaines d'entre elles d'une part substantielle de leurs recettes de fonctionne-

fonction des circonstances locales. En cas de non-respect de cette obligation, le préfet pourra se substituer aux bailleurs sociaux.

Mettre l'accent sur les publics prioritaires

Par ailleurs, au moins 25% de leurs attributions doivent être réservées aux publics prioritaires. Le Conseil d'Etat a considéré que ces dispositions ne portaient pas atteinte au principe d'égalité entre les demandeurs et que, compte tenu du statut et des missions des bailleurs ●●●

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
- loi n° 2000-1208, du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU
- loi n° 2013-61, du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite loi Duflot

●●● sociaux, chargés de servir l'intérêt économique général au sens de l'Union européenne, et de l'objectif d'intérêt général poursuivi, la loi pouvait ainsi leur assigner un tel objectif (6).

De même, le Conseil constitutionnel (7) a estimé qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu favoriser l'égalité des chances et la mixité sociale, et que, par suite, ces dispositions répondaient à des fins d'intérêt général. A ce titre, il a notamment relevé, d'une part, que le taux d'attributions annuelles retenu par le législateur, qui ne s'élève qu'à 25 %, n'est pas en lui-même excessif, d'autre part, que ce taux peut être adapté compte tenu de la situation locale.

Enfin, il a rappelé que le pouvoir de substitution du représentant de l'État, qui ne s'exerce que sur des logements restant à attribuer sur les différents contingents, a pour objet d'assurer le respect de l'objectif d'attributions annuelles. En conséquence, l'objet et la portée de la compétence conférée au représentant de l'État sont ainsi définis en adéquation avec l'objectif poursuivi. Par conséquent, il a jugé que les dispositions contestées n'entravent pas la libre administration des collectivités.

3 LA MOBILITÉ DES PLUS FAVORISÉS ENCOURAGÉE

L'une des mesures phares de la loi «Egalité et Citoyenneté» est de favoriser la mobilité des ménages à forts revenus dans le parc social, afin de libérer des logements pour les ménages les plus modestes. Deux mesures doivent l'inciter.

Le supplément de loyer solidarité

Tout d'abord, le dispositif du supplément de loyer solidarité (SLS) est renforcé. Doivent désormais s'en acquitter les ménages dont les ressources excèdent de 20 % les plafonds pour l'attribution des loge-

ments sociaux, sachant que le PLH peut porter ce plafond jusqu'à 35 % des ressources.

Baux résiliables

Ensuite, les bailleurs sociaux pourront plus facilement mettre fin au bail conclu par les ménages qui dépassent de plus de 150 % et deux années consécutives lesdits plafonds. Ceux-ci devront désormais quitter leur logement dans les dix-huit mois.

4 REDÉFINITION DE LA POLITIQUE D'ATTRIBUTION

Pour agir sur le parc social existant, en plus d'encourager la mobilité, la loi «Egalité et Citoyenneté» a essentiellement réformé les politiques d'attribution des logements sociaux, ce qui passe par un rééquilibrage des loyers.

La réforme des critères

La première mesure a été de procéder à la clarification des critères de priorité. Ainsi le public prioritaire en matière de logement social inclut désormais les personnes en situation de handicap ou leur famille, les personnes mal logées ou défavorisées, celles reprenant une activité après une période de chômage de longue durée, les femmes menacées de mariage forcé, etc.

Le plus grand choix laissé aux demandeurs

La loi pose ensuite une obligation de transparence dans les procédures d'attribution de logements sociaux, qu'elle entend remplir essentiellement par une obligation d'enregistrement au sein d'un système de classement des demandes instauré à l'échelle nationale.

Elle a également prévu une publication des logements disponibles, afin de faciliter à chacun le choix de son logement social. Les bailleurs sociaux sont ainsi tenus de porter

à la connaissance du public leurs description et conditions d'accès sur un support unique. Ce dispositif doit permettre au demandeur de logement social de se positionner sur le logement de son choix et, ainsi, de peser sur celui opéré auparavant par les bailleurs sociaux de manière unilatérale. Il devient ainsi un acteur du processus d'attribution.

L'adaptation des loyers

Les loyers étaient jusqu'alors essentiellement déterminés en fonction des conditions de financement des logements. Par suite, plus le secteur était attractif, plus les loyers étaient élevés, ce qui éloignait de fait du parc de logements sociaux concernés les populations les plus défavorisées.

Pour remédier à cette situation, la loi «Egalité et Citoyenneté» a donné plus de souplesse aux bailleurs sociaux dans la fixation des loyers : pour un même parc de logements, les niveaux de loyers peuvent désormais être mixés. Ainsi, s'ils peuvent continuer à pratiquer des loyers différents selon les secteurs géographiques d'implantation du parc social, ils peuvent également retenir cette pratique au sein d'un même immeuble.

(1) Etude d'impact du projet de loi, NOR LHAL1528110L/Bleue-1.

(2) CE, Avis, Assemblée, 31 mars 2016, n° 391255.

(3) DC n° 2016-745 du 26 janvier 2017.

(4) DC n° 2016-745 du 26 janvier 2017.

(5) DC n° 2016-745 du 26 janvier 2017.

(6) CE, Avis, Assemblée, 31 mars 2016, n° 391255.

(7) DC n° 2016-745 du 26 janvier 2017.

Par Barbara Rivoire, avocat associé, cabinet Sartorio, Lonqueue, Sagalovitsch et Associés