

Paris, le 11 mai 2018

---

**Avis du Défenseur des droits n°18-13**

---

**Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques TOUBON

Dans la continuité de son action dans le domaine du logement et des positions inscrites dans ses décisions-cadres et avis<sup>1</sup> mais également dans les guides et études qu'il diffuse<sup>2</sup>, le Défenseur des droits souhaite alerter sur les risques de fragilisation du droit au logement pour tous que comporte le projet de loi Evolution du Logement, Aménagement et Numérique (ELAN).

Ce projet de loi, présenté le 4 avril en Conseil des ministres à l'issue d'une phase de concertation avec les principaux acteurs du logement dans le cadre d'une conférence de consensus qui s'est déroulée du 12 décembre 2017 au 8 février 2018, constitue le volet législatif de la stratégie globale du Gouvernement sur le logement pour la période 2018-2022. Il complète et précise en particulier deux réformes déjà engagées:

- le « Plan Quinquennal Logement d'abord » qui vise à favoriser l'accès direct et rapide au logement des personnes les plus modestes et vulnérables en mettant fin à la multiplication des réponses précaires et de court terme, l'hébergement étant recentré sur l'urgence et l'accueil inconditionnel des personnes en situation de détresse ;
- la « réduction du loyer de solidarité » (RLS) qui vise à compenser la baisse de l'aide personnalisée au logement (APL), dans le logement social, en vertu de l'article 126 de la loi de finances pour 2018. Il s'agit, par ce dispositif, de lier durablement la réforme budgétaire des aides au logement et la réforme structurelle du secteur du logement social<sup>3</sup>, que vient notamment préciser le projet de loi ELAN. La baisse concomitante des APL et des loyers dans le parc social doit en effet permettre, d'une part de réduire les dépenses liées à l'APL<sup>4</sup>, d'autre part, d'engager la restructuration du secteur HLM, sans que cela affecte la quittance de loyer des locataires<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> [Décision n°2009-133 du 16 mars 2009](#) pour une attribution respectueuse du droit de la non-discrimination ; [Décision n°2011-122 du 18 avril 2011](#) relative à un égal accès et au maintien au logement pour tous ; [Décision n°2013-206 du 20 juin 2013](#) relative à un avis demandé par la Ville de Paris concernant le dispositif de cotation de la demande élaboré en vue de nouvelles modalités d'attribution sur le contingent municipal ; [Décision n°2015-291 du 14 décembre 2015](#) relative au respect du droit au logement pour les ménages modestes

[Avis 2016-15 du 1<sup>er</sup> juin 2016](#) et [avis 2016-19 du 21 juillet 2016](#), relatifs au projet de loi « Egalité et citoyenneté ».

<sup>2</sup> [Campagne Louer sans discriminer](#), mars 2017 ; [Volet Logement de l'enquête Accès aux droits](#) du Défenseur des droits, décembre 2017.

<sup>3</sup> Ce dispositif engage en effet une réforme structurelle du modèle du logement social dit « généraliste », qui prévaut en France, ouvert à une part importante des ménages au vu des plafonds de ressources retenus pour y être éligibles (environ 70% des ménages). Au plan économique, ce modèle repose depuis les années 80, sur le rôle croissant des aides à la personne pour assurer le paiement des loyers et la réduction progressive des financements aidés accordés pour la construction.

<sup>4</sup> 800 millions d'euros en 2018 et 2019, puis 1,5 milliard en 2020.

<sup>5</sup> Adoption du [dispositif de réduction du loyer de solidarité dans la loi de finances 2018](#), Localtis, 9 janvier 2018. La réduction de loyer, qui devait initialement s'appliquer dès le 1<sup>er</sup> février, est retardée au mois de juin en raison d'ajustements techniques nécessaires à sa mise en œuvre notamment par les CAF. Elle bénéficie aux locataires dont les ressources sont inférieures à un plafond fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget. Le montant de la réduction, qui varie de 50 € à 69 € en zone 1, est également fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget.

Comme la stratégie logement, le projet de loi s'appuie sur un ensemble d'orientations au croisement des deux réformes structurelles proposées, notamment :

- La maîtrise du financement du logement social par l'Etat, et une ouverture du secteur au marché, notamment par la vente de logements sociaux ;
- Un large recours à la contractualisation avec les acteurs publics, collectivités territoriales, bailleurs sociaux, et gestionnaires de structures d'hébergement, et une territorialisation croissante des politiques du logement qui doivent être conduites au plus près des besoins ;
- La rationalisation de l'organisation des secteurs du logement social et de l'hébergement, par le regroupement des acteurs, bailleurs sociaux comme gestionnaires de structures d'hébergement, avec l'objectif d'une mutualisation des ressources ;
- L'assouplissement du cadre juridique de la location, privée comme sociale, pour mieux répondre aux besoins de logement face aux évolutions des modes de vie, aux nouvelles configurations familiales, au vieillissement de la population ou encore aux transformations de l'emploi ;
- L'adaptation du secteur du logement au développement du numérique.

En agissant sur de multiples champs de la politique du logement, le projet de loi vise à impulser de nouvelles dynamiques dont il est attendu qu'elles corrigent à terme les déséquilibres entre l'offre et la demande observés dans les territoires les plus tendus afin que soient facilités *in fine* pour chacun l'accès et le maintien dans un logement adapté à ses besoins.

Si tous les sujets traités dans le projet de loi n'appellent pas nécessairement d'observations de la part du Défenseur, certaines dispositions feront l'objet des analyses et observations de l'institution dans la mesure où elles peuvent favoriser ou, au contraire, fragiliser le droit au logement, en particulier pour les publics les plus vulnérables, au centre des missions du Défenseur des droits. A cet égard, nous rappelons que le respect du droit de la non-discrimination est une condition du droit au logement, une obligation légale et que la mobilisation contre les discriminations dans le secteur du logement est un impératif pour assurer une égalité dans l'accès au logement, notamment pour les personnes en situation de handicap visées par le projet de loi.

Le Défenseur des droits observe, en premier lieu, que si les réformes structurelles précitées visent à recentrer les missions des acteurs du logement social et de l'hébergement sur les plus modestes et les plus vulnérables, les réponses d'abord recherchées du côté de l'offre et du marché, pour parvenir à une offre suffisante, à coût abordable pour tous et adaptée à l'évolution des besoins, et ce, à budget maîtrisé pour l'Etat, peuvent laisser craindre une réduction de l'effort de solidarité nationale.

Or, un tel effort est indispensable pour garantir le droit au logement des personnes les plus vulnérables, face à des inégalités persistantes dans l'accès à un logement locatif, privé comme social, et des difficultés largement déterminées par les interactions entre parc privé et parc social, comme le montrent notamment les résultats concernant le logement de l'enquête Accès aux droits conduite en 2016 par le Défenseur des droits<sup>6</sup>. L'enquête montre ainsi qu'être une personne immigrée, en situation de handicap, une mère seule avec enfants ou connaître des difficultés

---

<sup>6</sup> [Les discriminations dans l'accès au logement](#), Enquête Accès aux droits, Défenseur des droits, 15 décembre 2017

financières exposent à d'importantes difficultés d'accès à un logement locatif, privé comme social, qui se traduisent par des délais d'accès beaucoup plus longs qu'en moyenne. En effet, parce qu'elles sont moins en mesure de répondre aux conditions demandées dans le logement privé, au vu de leurs ressources mais aussi parfois de critères moins objectifs voire discriminatoires, les familles monoparentales, les personnes handicapées, immigrées et plus encore les personnes perçues comme arabes ou noires doivent plus souvent que les autres se tourner vers le logement social où les délais sont les plus longs, en particulier dans les secteurs tendus.

A la lumière de ces observations, il s'agit de repérer et d'alerter sur les risques de fragilisation du droit au logement, qui peuvent provenir de blocages liés à des cadres devenus inadaptes à l'évolution des besoins et des modes de vie mais aussi d'un encadrement insuffisant du droit locatif dans un contexte de marché, qui pénalise d'abord les plus vulnérables, parfois même jusqu'à les exclure.

Les effets des mesures proposées dans le projet de loi sur le droit fondamental au logement seront plus particulièrement envisagées à partir de quatre enjeux majeurs que sont :

1. la mise en œuvre du droit au logement pour les personnes en situation de handicap ;
2. les missions du logement social pour la mise en œuvre du droit au logement ;
3. les mesures d'encadrement et de protection des locataires dans le secteur privé ;
4. divers dispositifs visant à renforcer le droit au logement des publics très vulnérables.

## 1. Vers un recul du droit au logement pour les personnes en situation de handicap ?

**La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), ratifiée par la France en 2010, fait de l'accessibilité et de l'autonomie individuelle, des principes fondateurs, c'est-à-dire des conditions préalables et essentielles pour garantir aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, un accès effectif aux droits fondamentaux garantis par la Convention.**

Dans son article 9, la CIDPH stipule ainsi qu'il appartient aux États parties de prendre des mesures appropriées pour assurer aux personnes handicapées, l'accès à l'environnement physique. « Ces mesures, parmi lesquelles figurent l'identification et l'élimination des obstacles et barrières à l'accessibilité, s'appliquent entre autres : a) Aux bâtiments, à la voirie, aux transports et autres équipements extérieurs, y compris les écoles, les logements, les installations médicales et les lieux de travail (...) ».

Par ailleurs, dans son article 19, la CIDPH précise que « Les États Parties à la présente Convention reconnaissent à toutes les personnes handicapées le droit de vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres personnes, et prennent des mesures efficaces et appropriées pour faciliter aux personnes handicapées la pleine jouissance de ce droit ainsi que leur pleine intégration et participation à la société, notamment en veillant à ce que : a) Les personnes handicapées aient la possibilité de choisir, sur la base de l'égalité avec les autres, leur lieu de

*résidence et où et avec qui elles vont vivre et qu'elles ne soient pas obligées de vivre dans un milieu de vie particulier (...)».*

Dans un récent arrêt n°397360 du 22 février 2018 relatif à l'accessibilité des bâtiments d'habitation collectifs neufs, le Conseil d'État rappelle qu'il appartient à l'État de prendre les actes complémentaires pour donner effet à ces dispositions.

À cet égard, le gouvernement français dans son rapport initial du 21 mars 2016 sur la mise en œuvre de la CIDPH affirmait que *« toute personne handicapée doit pouvoir disposer d'un logement ou d'un hébergement adapté à ses besoins et à ses capacités d'autonomie dans le respect de son choix de vie ».*

Comme l'a rappelé le Défenseur des droits, dans sa décision MLD 2013-16 du 11 février 2013, *« l'accessibilité constitue un moyen de lutter contre les discriminations en permettant aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, sur la base de l'égalité avec les autres ».*

Le Défenseur des droits déplore, de ce point de vue, le retard important pris par la France en matière d'accessibilité et les réticences des différents acteurs à appréhender l'accessibilité comme un véritable enjeu de notre société, de nature à améliorer la qualité de vie pour tous et à anticiper les conséquences sociales et économiques de l'allongement de l'espérance de vie et du nombre croissant de personnes âgées en perte d'autonomie.

**Selon le Défenseur des droits, les conditions de mise en accessibilité des immeubles d'habitation et des logements, prévues à l'article 18 du projet de loi ELAN, sont de nature à porter atteinte aux droits des personnes handicapées énoncés dans les engagements internationaux souscrits par la France.**

**Dans l'objectif de favoriser la construction de logements neufs via la réduction des normes applicables, le projet de loi vient en effet modifier les règles d'accessibilité des bâtiments d'habitation collectifs pour substituer en partie à l'obligation de produire des logements accessibles une obligation de produire des logements dits « évolutifs ».**

## **1. La remise en cause de l'obligation d'accessibilité**

Dans sa rédaction selon l'article 18 du projet de loi qui porte sur l'accessibilité des logements, l'article L. 111-7-1 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH), tel qu'issu de la loi du 11 février 2005 relative aux droits fondamentaux des personnes handicapées, est remplacé par les dispositions suivantes :

*« Art. L. 111-7-1. – Des **décrets** en Conseil d'État, pris après avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées, fixent les **modalités relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées prévue à l'article L. 111-7** que doivent respecter les bâtiments ou parties de **bâtiments nouveaux**. Ils précisent, en particulier : « 1° Les modalités particulières applicables à*

*la construction de bâtiments d'habitation collectifs ainsi que les conditions dans lesquelles, en fonction des caractéristiques de ces bâtiments, un dixième de leurs logements, et au moins un logement, est accessible tandis que leurs autres logements, évolutifs, peuvent être rendus accessibles à l'issue de travaux simples ; ».*

L'article 18 du projet de loi ELAN prévoit donc de passer de 100 % de logements accessibles à 90 % de logements évolutifs, préservant seulement un quota de 10 % de logements accessibles.

Ainsi, en ne retenant qu'un quota de 10% de logements accessibles, les mesures proposées contreviennent au principe d'accessibilité universelle consacré par la CIDPH et à une obligation qui existait dans le droit français dès la loi n°75-534 du 30 juin 1975. Par ailleurs, l'article 18 du projet de loi semble peu compatible avec l'évolution globale des besoins de l'ensemble de la population, compte tenu de son vieillissement, et avec les besoins des personnes en situation de handicap.

Pour justifier ces évolutions, le gouvernement présente la réglementation relative à l'accessibilité comme très contraignante alors même qu'elle a déjà fait l'objet de nombreux « assouplissements » depuis 2005, ces nouvelles dispositions venant s'ajouter à diverses inflexions déjà apportées aux exigences d'accessibilité par voie réglementaire<sup>7</sup> dans le domaine du logement.

Il faut rappeler, tout d'abord, que l'exigence d'accessibilité ne s'applique aujourd'hui qu'aux seuls logements neufs situés en rez-de-chaussée ou desservis par un ascenseur (soit environ 40% des logements neufs<sup>8</sup>). Avec ce nouveau quota de 10%, cette offre de logements accessibles « *a priori* », déjà très limitée et insuffisante pour répondre aux besoins des personnes handicapées, serait donc réduite de 90%.

L'étude d'impact du projet de loi évoque la nécessité de « *redonner une liberté de conception aux hommes de l'art* » alors que le décret et l'arrêté du 24 décembre 2015 l'autorisent déjà puisqu'il est prévu que les maîtres d'ouvrage peuvent « *recourir à des solutions d'effet équivalent aux dispositions techniques d'accessibilité* » pour autant qu'elles satisfassent aux mêmes objectifs. Il est également possible d'adapter les règles d'accessibilité dans le cadre de « travaux modificatifs acquéreurs » (TMA).

Par ailleurs, l'étude d'impact mentionne les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réglementation actuelle du point de vue économique, mais n'évalue pas le coût des travaux nécessaires pour transformer un logement évolutif en logement véritablement accessible.

À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler les conclusions du rapport sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées<sup>9</sup>, réalisé en octobre 2011 par le CGEDD, le CGEF et l'IGAS. Ce rapport indiquait que : « *Les coûts induits par la réglementation sur l'accessibilité sont largement inférieurs aux coûts des exigences thermiques*

---

<sup>7</sup> L'article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation qui porte l'obligation d'accessibilité renvoie au pouvoir réglementaire le soin d'en fixer les modalités

<sup>8</sup> Les chiffres de l'INSEE sur les logements desservis par ascenseur ne distinguant pas le neuf et l'ancien.

<sup>9</sup>[https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/cgefi/rapport/Rapport-sur-les-Modalites-d-application-des-regles-d-accessibilite-du-cadre-bati.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cgefi/rapport/Rapport-sur-les-Modalites-d-application-des-regles-d-accessibilite-du-cadre-bati.pdf)

*et d'autres réglementations, ainsi qu'à la hausse rapide des prix du foncier ou aux fluctuations des marges commerciales. La mission estime donc que ces questions de surcoûts ne peuvent justifier une quelconque remise en cause des principes de la loi de 2005 ».*

**En conséquence, le Défenseur des droits demande le retrait de ces dispositions.**

## 2. La notion de logement évolutif et ses implications

### **Article 18**

Les logements évolutifs sont censés pouvoir être rendus accessibles à l'issue de travaux simples, mais la loi ne définit pas la notion de « logement évolutif » et de « travaux simples », les conditions précises devant être fixées par voie réglementaire. Quelle définition de la notion de logement évolutif la réglementation prévoira-t-elle dans ses déclinaisons concrètes ?

La nouvelle notion de logement évolutif appelle, notamment, à clarifier si seules seront concernées les parties privatives dans les immeubles collectifs.

Les éléments figurant dans l'étude d'impact du projet de loi quant aux caractéristiques auxquelles devront répondre ces logements sont contradictoires : sont évoqués à la fois des logements « accessibles en grande partie » et « une exigence d'accessibilité limitée au salon et au cabinet d'aisance ». Ce faisant, les contours de la nouvelle notion restent trop flous et donc préoccupants, au regard de la garantie d'une pleine accessibilité future de ces logements, de l'entrée de l'immeuble jusqu'au logement lui-même.

**Le Défenseur des droits recommande que les notions de « logement évolutif » et de « travaux simples » soient encadrées, sinon définies, par la loi<sup>10</sup>.**

Le projet de loi n'évoque pas les nombreux freins qui peuvent faire obstacle à la réalisation de travaux pour rendre le logement accessible, notamment :

- La difficulté d'obtenir selon les cas l'accord du propriétaire privé, du bailleur social ou de la copropriété qui peut être nécessaire dans le logement locatif est souvent bien réelle. Si le décret n° 2016-1282 du 29 septembre 2016 relatif aux travaux d'adaptation du logement aux personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie réalisés aux frais du locataire, pris en application de l'article 7 f) de la loi n°89-462 sur les rapports locatifs, facilite la réalisation de travaux, l'acceptation tacite des travaux d'adaptation demandés par le locataire au bailleur suppose un délai de 4 mois ;
- La notion de « logement évolutif » pourrait donner lieu à des discriminations dans l'accès au logement locatif par crainte des bailleurs, en présence de demandeurs handicapés, d'avoir à réaliser des travaux ;

---

<sup>10</sup> La définition précise sera du ressort du pouvoir réglementaire selon l'avis du Conseil d'Etat.

- Indépendamment du caractère « techniquement simple » des travaux, les démarches pour obtenir des financements via les allocations (APA ou PCH), subventions de l'ANAH ou autres aides destinées à financer les travaux d'accessibilité sont fort complexes.<sup>11</sup>

Le Défenseur des droits recommande de modifier les lois n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs pour rendre illégal le refus, par une assemblée de copropriété ou un bailleur, d'autoriser l'occupant d'un logement à réaliser des travaux de mise en accessibilité dès lors que ces travaux sont sans incidence sérieuse sur le gros œuvre et les parties communes de l'immeuble<sup>12</sup>.

### 3. L'évaluation de l'offre et de la demande de logements accessibles

On ne dispose pas de statistiques officielles sur les logements accessibles, mais il en existe sur les logements desservis par ascenseurs (R+3) au sens de l'article R. 111-5 du CCH.

L'article R 111-5 du code de la construction et de l'habitation prévoit que « l'installation d'un ascenseur est obligatoire dans les parties de bâtiments d'habitation collectifs comportant plus de trois étages accueillant des logements au-dessus ou au-dessous du rez-de-chaussée ».

L'étude d'impact du projet de loi indique que « la part de logements collectifs neufs en rez-de-chaussée ou desservis par ascenseurs ou pour lesquels une réservation en vue d'une installation ultérieure d'ascenseurs est prévue est évaluée à environ 160 000 logements par an ». Selon l'INSEE, en 2014, seuls 5 021 161 appartements sur 11 970 338, soit **seulement 41,9%**, sont situés dans des bâtiments avec ascenseur<sup>13</sup>.

L'évaluation des populations concernées est délicate<sup>14</sup> :

- 11 746 014 personnes, soit 18,3% de la population, ont 65 ans ou plus<sup>15</sup> en 2014, cette part de la population concernée par la perte d'autonomie est grandissante compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie.
- En 2008, alors que la population administrativement reconnue handicapée représentait 7,9% de la population vivant à domicile en France métropolitaine, dans le cadre de l'enquête Handicap-Santé, cette proportion atteint 16% au total si l'on y ajoute les handicaps identifiés et ressentis<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Par exemple, la Contribution de l'APF à la mission du député Adrien Taquet sur les simplifications administratives pour les personnes en situation de handicap et leurs proches évoque la complexité du financement de l'aménagement d'une douche à l'italienne (p8): [https://www.apf-francehandicap.org/sites/default/files/contribution\\_apf\\_mission\\_adrien\\_taqet\\_sur\\_les\\_simplifications\\_administratives\\_pour\\_les\\_personnes\\_en\\_situation\\_de\\_handicap\\_fevrier\\_2018\\_1.pdf](https://www.apf-francehandicap.org/sites/default/files/contribution_apf_mission_adrien_taqet_sur_les_simplifications_administratives_pour_les_personnes_en_situation_de_handicap_fevrier_2018_1.pdf)

<sup>12</sup> Cf. décision MLD 2013-16 du 11 février 2013

<sup>13</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2874181?sommaire=2874183&geo=METRO-1>

<sup>14</sup> Cette question est évoquée dans la décision n°2017-257 du Défenseur des droits.

<sup>15</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2874202?geo=METRO-1&sommaire=2874226>

<sup>16</sup> *Le handicap à travers ses multiples approches*, INSEE, 2010  
[https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/2653/1/P10\\_73.pdf](https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/2653/1/P10_73.pdf)

Les données précitées plaident en faveur d'une réforme destinée à répondre à l'accroissement de la population âgée ou en situation de handicap vivant à domicile.

**Le Défenseur des droits recommande donc d'abaisser le seuil pour l'obligation d'installer un ascenseur, fixé par l'article R.111-5 du CCH, de manière à rendre cette exigence obligatoire *a minima* pour tous les immeubles de plus de 2 étages.**

Au-delà, persistent des lacunes dans la connaissance des besoins et de l'offre de logements accessibles et disponibles.

En effet, le recensement des logements accessibles est réalisé à l'initiative des commissions communales ou intercommunales d'accessibilité pour les personnes handicapées implantées dans les communes d'au moins 5 000 habitants (article L.2143-3 du Code général des collectivités territoriales). Toutefois, cette mesure est peu effective par manque de moyens et il ne semble pas exister d'estimation officielle à d'autres échelons. L'adéquation entre offre et besoins est donc difficile à mesurer.

Faute de recensement, une partie des logements accessibles peut se trouver occupée par des personnes valides dès lors que les personnes handicapées n'ont pas connaissance de l'offre de logements accessibles disponibles ou en cours de création sur un territoire donné.

**Dans la suite des recommandations de sa décision-cadre n°2017-257 du 26 septembre 2017 pour améliorer la connaissance statistique de la situation et des besoins des personnes handicapées, le Défenseur des droits recommande de renforcer l'obligation de recensement de l'offre de logements accessibles en imposant que figurent des informations précises sur l'accessibilité dans les bases de données et fichiers relatifs à la construction de logements neufs telles que SITADEL<sup>17</sup> et RPLS<sup>18</sup>. En effet, garantir l'accès effectif des personnes handicapées à un logement conforme à leurs besoins suppose en préalable de connaître l'offre de logements accessibles, au plan quantitatif comme qualitatif.**

Par ailleurs, la priorité reconnue aux personnes handicapées pour l'attribution d'un logement social par l'art. L. 441-1 a) du CCH doit être prise en compte dans le système de cotation mis en place et prévu à l'article 36 du projet de loi alors que dans le texte, la cotation ne concerne que la demande et que rien n'est prévu pour l'offre.

Les mesures relatives à l'attribution de logements sociaux peuvent fournir l'occasion de progresser sur la visibilité et l'information sur l'offre de logement accessibles et adaptés et permettre aux demandeurs handicapés de se positionner sur ces logements.

**Le Défenseur des droits recommande de :**

- rendre obligatoire l'indication des logements adaptés disponibles, par typologie de logement, dans l'ensemble de l'offre de logements sociaux disponibles mise en ligne

---

<sup>17</sup> Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux

<sup>18</sup> Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux

par les bailleurs sociaux afin d'aider les demandeurs handicapés à orienter leur demande grâce à une bonne connaissance de l'offre ; cf. article L441-2-8 CCH qui prévoit l'obligation de mettre en ligne l'offre de logements sociaux disponibles d'ici 2020 ;

- **rendre obligatoire l'information donnée sur cette offre dans les services d'accueil et d'information pour l'accès au logement** qui doivent se mettre en place dans les intercommunalités dans le cadre du droit à l'information des demandeurs ; cf. article L441-2-6 CCH.

### **Article 17**

L'article 17 du projet de loi évoque la dématérialisation de l'instruction des demandes de permis de construire. Plus généralement, le secteur du logement social épouse la révolution numérique et les informations, les demandes de logement social, la visibilité de l'offre et du parcours de la demande tendent à être dématérialisées. La dématérialisation du fonctionnement des commissions d'attribution de logement social évoquée à l'article 35 peut également poser problème si elle s'accompagne d'une dématérialisation des procédures de demandes mal maîtrisée.

Or, comme le Défenseur des droits l'a déjà évoqué dans son avis n°18-06 du 1er mars 2018, la dématérialisation constitue un obstacle à l'accès aux droits pour nombre d'usagers en situation de handicap « *si la pleine accessibilité des canaux de communication des services publics n'est pas dûment anticipée lors des vagues de dématérialisation des services* ».

**Le Défenseur des droits recommande, d'une part, l'accessibilité totale des procédures liées aux demandes de permis de construire ou d'attribution de logement social pour garantir la non-discrimination des personnes avec un handicap et d'autre part, la formation des personnels en charge de ses procédures à l'accompagnement spécifique de ces usagers.**

Plus généralement, le Défenseur des droits, dans son avis 18-01 du 10 janvier 2018, préconise l'instauration d'une « *clause de protection des usagers vulnérables pour toute procédure de dématérialisation d'un service public, accompagnée de l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique* ».

## **4. Habitat inclusif et colocation**

### **Article 28**

L'article 28 du projet de loi évoque la possibilité pour les organismes de logement social de « *créer une filiale pour fournir des services d'animation sociale, de veille, d'aide aux démarches et d'accompagnement aux personnes âgées ou en situation de handicap locataires ou occupants d'un logement social, répondant à des besoins non ou partiellement satisfaits* ».

Ce dispositif peut rendre des services utiles aux personnes handicapées qui ont besoin d'un tel accompagnement et participe de l'objectif d'habitat inclusif et de mixité sociale au sein du parc social. Néanmoins, l'objectif d'habitat inclusif implique que le développement de ces activités et

la création de ces filiales ne débouche pas sur la constitution d'un parc réservé aux personnes handicapées. Une telle spécialisation de logements et d'immeubles dédiés uniquement à des personnes handicapées et en perte d'autonomie irait à l'encontre de la notion d'inclusion garantie par la liberté de choix de son lieu et de son mode de résidence (article 19 CIDPH).

**Le Défenseur des droits recommande de veiller à ce que cette activité ne se développe pas dans des conditions qui pourraient nuire à l'inclusion sociale des personnes handicapées et à l'objectif de mixité affiché (jeunes ou âgées, valides ou en situation de handicap...)**

#### **Article 45**

Dans le même esprit, l'article 45 du projet de loi prévoit un **système de colocation pour les personnes handicapées dans le logement social**. Si la colocation peut constituer une voie pour favoriser l'habitat inclusif, le dispositif prévu ne semble pas satisfaisant.

Tout d'abord, ni l'étude d'impact, ni l'article 45 du projet de loi n'évoque les effets sur les caractéristiques du logement, notamment en termes de superficie, que peuvent induire les besoins d'accompagnement des colocataires en situation de handicap. Ces logements doivent, pour répondre aux besoins des personnes handicapées, être adaptés à la présence, et parfois l'hébergement d'intervenants tels que les auxiliaires de vie, travailleurs sociaux...<sup>19</sup>.

Enfin et surtout, ces logements ne répondent pas à l'objectif d'habitat inclusif puisqu'ils sont réservés aux seules « *personnes en perte d'autonomie liée au handicap* », ce qui exclut par exemple la colocation entre personnes aidantes et aidées. Pour répondre à l'objectif de mixité évoqué plus haut, le dispositif de colocation mériterait donc d'être élargi à d'autres publics.

**Pour respecter la liberté de choix de la personne handicapée de son lieu et de son mode de résidence, le Défenseur des droits recommande de modifier l'article 45 afin :**

- d'ouvrir la possibilité d'une cohabitation « mixte » entre personnes handicapées et valides et de permettre à la personne handicapée de choisir son ou ses colocataires ;
- de préciser en ce sens le rôle de la commission d'attribution des logements dans l'examen des demandes et l'attribution de logement en colocation, celle-ci devant vérifier les conditions d'éligibilité des demandes et les critères de priorité d'attribution sans imposer que tous les candidats soient nécessairement handicapés ou en perte d'autonomie.

---

<sup>19</sup> « Guide de l'habitat inclusif » publié en novembre 2017 par le gouvernement et la CNSA

## II. Le droit au logement à l'heure de la réforme du logement social

### 1. Agir sur le niveau des loyers

#### **Article 28**

Le dispositif de réduction du loyer de solidarité instauré par la loi de finances pour 2018 évoqué dans la présentation générale du présent avis, point de départ d'une réforme structurelle du secteur HLM, vise à agir sur le niveau des loyers. La réforme qu'il engage appelle les remarques suivantes :

- Agir sur le niveau des loyers pour permettre aux ménages les plus modestes d'accéder au logement et s'y maintenir durablement grâce à un loyer compatible avec leurs ressources est une voie déjà encouragée par le Défenseur des droits dans ses avis n°2016-15 du 1<sup>er</sup> juin 2016 et 2016-19 du 21 juillet 2016 sur le projet de loi « Egalité et citoyenneté », en particulier les dispositions relatives à la mise en œuvre d'une nouvelle politique des loyers. En effet, le principe d'une telle politique constitue aujourd'hui certainement le moyen le plus efficace pour permettre l'accès au logement des plus publics modestes et défavorisés et leur maintien durable<sup>20</sup>. Il apparaît en particulier plus efficace que les aides au logement, (APL dans le logement social), qui ne solvabilisent pas toujours suffisamment les plus modestes, en raison notamment d'une hausse tendancielle du niveau des loyers HLM et de multiples révisions à la baisse du barème de l'APL depuis une quinzaine d'années<sup>21</sup>.

De plus, en pratique, l'APL n'est pas systématiquement prise en compte pour apprécier la solvabilité des demandeurs lors de l'examen des dossiers en commission d'attribution, en présence d'une diversité de pratiques et de critères pour apprécier la solvabilité des ménages. Hormis un arrêté du 10 mars 2010 qui définit la méthode de calcul du taux d'effort mentionné à l'article R441-3-1 du Code de la Construction et de l'Habitation, aucun texte ne vient préciser les critères à retenir pour apprécier la solvabilité des demandeurs. De nombreux bailleurs utilisent ainsi, en plus du taux d'effort, la notion de « reste à vivre » qui peut faire obstacle à l'accès au logement social pour les ménages les plus modestes.

- Si, à la lumière de ces différents constats, le dispositif de réduction du loyer de solidarité peut constituer une réponse, il importe d'en mesurer plus avant les effets pour en apprécier la portée, ce que ne permettent à ce stade, ni la complexité du dispositif ni l'absence de recul sur sa mise en œuvre.
- Par ailleurs, des mesures à prendre par ordonnance sont également annoncées à l'article 28 - 23° pour :
  - 1°) expérimenter une politique des loyers qui prenne mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social ;

---

<sup>20</sup> Voir notamment [Le logement social au défi de l'accès au logement des publics modestes et défavorisés, Rapport d'évaluation de la politique publique du logement social](#), Cour des Comptes, février 2017.

<sup>21</sup> Sur ce point, voir [Ramener les loyers HLM sous plafonds APL. Pour un parc social accessible aux ménages à bas revenus](#), Fondation Abbé Pierre, septembre 2016.

2°) adapter le mode de calcul du supplément de loyer de solidarité afin de renforcer la prise en compte des capacités financières des locataires.

**Considérant que la politique des loyers constitue un levier particulièrement efficace pour permettre aux plus modestes d'accéder effectivement à un logement adapté à leurs besoins et à leurs ressources, et de s'y maintenir durablement, le Défenseur des droits encourage toute mesure dans ce sens mais recommande d'en évaluer les effets, en particulier s'agissant du dispositif de réduction du loyer de solidarité.**

**Il sera ainsi attentif aux mesures adoptées dans le cadre de l'ordonnance annoncée sur l'expérimentation d'une politique de loyers en fonction du revenu des nouveaux entrants et des occupants.**

## 2. La restructuration du secteur HLM

### Articles 25 à 27

Organisée aux articles 25 à 27 du projet de loi pour prendre en compte les changements dans les modes de financement du logement social imposés par la mise en œuvre du dispositif de réduction du loyer de solidarité, la restructuration en question encourage le regroupement des organismes. Celui-ci est par ailleurs favorisé par le développement du rôle des intercommunalités dans les politiques locales de l'habitat via les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), auxquels les offices publics de l'habitat (OPH) doivent être rattachés depuis la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, dite loi ALUR, et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe. Ce regroupement est également souhaité par les organismes eux-mêmes.

Si ces mesures ne relèvent pas en tant que telles de sa compétence, **le Défenseur des droits appelle toutefois à veiller à ce que de tels regroupements ne conduisent pas à accroître les disparités territoriales notamment par une aggravation des situations de pauvreté observées dans les territoires les plus en difficulté, liée par exemple à une fragilisation des organismes qui y seraient présents.**

## 3. La vente de logements sociaux

### Article 29

Fortement encouragée dans le cadre de la restructuration du secteur HLM à venir, la vente de logements sociaux prévue à l'article 29 du projet de loi nécessite de faire évoluer le cadre juridique. L'objectif est de faire de la vente l'un des volets de la stratégie patrimoniale des bailleurs sociaux en vue d'optimiser leurs capacités financières, dans le cadre des évolutions des modes de financement du secteur. Les bailleurs sont donc encouragés à vendre leur patrimoine beaucoup plus systématiquement et massivement, avec un objectif annoncé de 40 000 ventes par an au lieu d'à peine plus de 8000 ventes réalisées à ce jour au coup par coup.

Pour cet objectif, le cadre juridique de la vente est modifié comme suit :

- Des filiales dédiées à la vente de logements pourront être créées.
- Les objectifs de vente seront établis dans les conventions d'utilité sociale, qui définissent les engagements des bailleurs contractualisés avec le préfet et auxquelles sont associées les collectivités territoriales.
- Les conventions d'utilité sociale valant autorisation de vente, celle du préfet ne sera donc plus nécessaire lorsque l'objectif de vente est inférieur à 30% du patrimoine du bailleur concerné ;
- Le prix sera fixé par le bailleur et la vente ne se fera donc plus au prix estimé par le service des domaines et soumis à l'avis de la commune ;
- Une liste des acquéreurs potentiels est organisée par ordre de priorité, en distinguant selon que :
  - Le logement est occupé, auquel cas il est vendu à l'occupant ;
  - Le logement est vacant, auquel cas il peut être vendu : 1. à des personnes physiques dont les ressources les rendent éligibles à l'accession sociale, avec une priorité accordée aux locataires HLM et aux gardiens d'immeubles ; 2. à des collectivités ; 3. à toute autre personne physique.

La vente en bloc à des personnes morales est par ailleurs autorisée.

Enfin, la vente met fin à la convention ouvrant droit à l'APL pour les occupants et les logements vendus pourront être décomptés pendant 10 ans, au lieu de 5 ans actuellement, au titre des objectifs de logements sociaux que doivent respecter les communes concernées.

**Le cadre ainsi défini soulève de nombreuses questions sur les effets que produira cette nouvelle politique, mais aussi sur l'avenir du secteur du logement social, en tant que service d'intérêt général investi de la mission de participer à la mise en œuvre du droit au logement, dans les conditions définies aux article L.411 et suivants du Code de la construction et de l'Habitation (CCH).**

Si la finalité première de la mesure est d'assurer la capacité d'autofinancement des organismes pour de nouveaux investissements et la réhabilitation de leur patrimoine permettant le maintien d'un parc social quantitativement important<sup>22</sup>, l'ampleur des objectifs quantitatifs annoncés et les modalités prévues pour la vente conduisent à s'interroger sur les effets attendus en terme de volume du parc social, effets qui ne pourront être observés qu'à moyen-long terme.

En premier lieu, la réalisation de l'objectif de mixité sociale généralement recherché dans une politique de vente de logements sociaux, en assurant une diversité des statuts d'occupation dans les quartiers concernés, n'est pas garanti. En effet, les expériences de vente de logements sociaux

---

<sup>22</sup> Selon l'étude d'impact du projet de loi, qui s'appuie sur une étude de la politique de vente de logements sociaux réalisée en 2014 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le potentiel de logements sociaux susceptibles d'être mis en vente s'élèverait à 800 000, en excluant les immeubles de moins de 10 ans, ceux situés dans les quartiers de la politique de la ville qui sont moins attractifs et dans les communes concernées par le quota exigé par la loi SRU mais qui ne l'atteignent pas. Sur la base des hypothèses du ministère des finances, la vente de 800 000 logements permettrait de financer la production de 2 400 000 logements. C'est sur la base de ces hypothèses et estimations que l'objectif de 40 000 ventes de logements sociaux par an a été retenu comme un horizon possible et à même de permettre la poursuite d'un développement du parc social à raison de 10 à 120 000 nouveaux logements par an.

aux occupants, en France ou ailleurs, notamment au Royaume Uni<sup>23</sup>, montrent des risques réels de voir s'accroître des situations de copropriétés dégradées, du fait d'une solvabilité trop fragile des occupants devenus propriétaires, mettant donc en échec l'objectif de mixité sociale recherché. Bien plus, elles ont parfois conduit à des processus de déqualification particulièrement graves et propices au développement des pratiques illicites de « marchands de sommeil » très complexes à traiter.

Ensuite, toutes les évolutions introduites indiquent la volonté de substituer au régime jusqu'alors très encadré de la vente de logements sociaux, justifié notamment par les financements aidés accordés pour leur construction, un régime qui se rapproche des conditions du marché : de l'ouverture à différents types d'acquéreurs à l'autorisation de la vente en bloc, en passant par la disparition de tout contrôle par l'Etat par la suppression de l'autorisation de vente par le préfet et l'estimation du prix par les domaines, jusqu'à la fin de la convention à l'APL et leur comptabilisation au titre de la part de logements sociaux pendant 10 ans (au lieu de 5) prévue **à l'article 46**.

Au-delà de la seule question de principe posée par la vente de biens ayant bénéficié d'aides publiques, le cadre juridique ainsi défini soulève de très nombreuses questions sur les effets des futures ventes sur l'évolution des caractéristiques du parc social en termes de qualité, de typologie, de localisation et de répartition géographique et de niveau de l'offre. Le risque est en effet que les ventes portent en priorité sur les logements de meilleure qualité et bien localisés, ce qui ne favoriserait pas l'objectif de mixité sociale dans le parc mis en location. Le scénario optimiste du maintien d'un parc important, uniquement fondé sur une série d'hypothèses, reste en tout état de cause à vérifier.

Or, malgré l'ampleur des enjeux en cause, susceptibles de bouleverser le rôle du logement social dans les équilibres du marché du logement et surtout dans la mise en œuvre du droit au logement, aucune évaluation de ces effets n'est prévue.

**Sur la base de ces constats, le Défenseur des droits recommande que l'ensemble des effets produits par les nouvelles conditions de vente des logements sociaux soient analysés, notamment du point de vue de la mission de mise en œuvre du droit au logement attribuée au parc social en vertu des articles L.411 et suivants du Code de la Construction et de l'habitation. Il recommande en particulier qu'un rapport d'évaluation soit remis au Parlement dans les deux ans après l'adoption de la loi.**

#### 4. Mieux garantir l'égalité de traitement de l'accès au logement social et encadrer les conditions du maintien des occupants

Dans un rapport de 2017, la Cour des Comptes<sup>24</sup> avait souligné combien l'absence de mobilité des locataires observée au sein du parc social limitait la capacité du parc social à répondre à l'évolution

---

<sup>23</sup> « Vendre les HLM à leurs occupants accentue la ségrégation spatiale », article du Monde Economie et Entreprises du 27 octobre 2016.

<sup>24</sup> Rapport précité [Le logement social au défi de l'accès au logement des publics modestes et défavorisés, Rapport d'évaluation de la politique publique du logement social](#), Cour des Comptes, février 2017. Pour illustrer

des besoins liée notamment aux mutations de l'emploi, des structures familiales et à une hausse des demandeurs très modestes et relevait de fortes attentes des demandeurs en matière de transparence des attributions. Dans son sillage, le projet de loi propose une série de mesures visant à améliorer les parcours résidentiels et la transparence des attributions.

#### *L'examen de la situation des occupants tous les six ans - Article 35*

Afin de mieux prendre en compte la forte demande de mobilité au sein du parc social, de nouvelles missions sont confiées aux bailleurs et aux commissions d'attribution qui seront à l'avenir, chargés d'examiner tous les six ans à compter de la date de signature du bail la situation des occupants afin de leur proposer une réponse adaptée à leur situation actuelle, sous réserve que soit toujours justifiée l'occupation d'un logement social.

Fin 2015, parmi l'ensemble des demandes de logements sociaux (1,9 million), un tiers concernaient une demande de mutation interne, dont 33% en raison de la taille du logement (trop grand ou trop petit), 5% liées à des besoins d'adaptation du logement au handicap et près de 10% du fait du loyer devenu trop élevé.

Sur la base des motifs exprimés dans ces demandes, seront portés à l'examen des commissions les dossiers des locataires qui sont dans l'une des situations suivantes :

- en sur-occupation au sens de l'article L.542-2 du code de la sécurité sociale pour bénéficier d'une aide au logement ;
- en sous-occupation au sens de l'article L.621-2 du CCH, récemment révisée ;
- en cas départ de l'occupant présentant un handicap, lorsque le logement est adapté ;
- en cas de reconnaissance d'un handicap ou d'une perte d'autonomie nécessitant l'attribution d'un nouveau logement adapté aux personnes présentant un handicap ;
- en dépassement du plafond de ressources applicable au logement.

**Le Défenseur des droits, qui a déjà recommandé des mesures pour réviser les conditions de maintien dans le logement voire dans le parc social<sup>25</sup>, notamment en cas de dépassement manifeste des plafonds de ressources et de sous-occupation, accueille favorablement l'examen envisagé et la recherche d'une réponse adaptée à la nouvelle situation.**

**Il considère en effet que la recherche d'évolution du parcours résidentiel est de nature à mettre fin aux inégalités liées à des maintiens dans les lieux injustifiés face à l'ampleur des situations reconnues prioritaires et urgentes au titre du droit au logement opposable (DALO), notamment en Ile-de-France. De plus, la possibilité d'une mobilité pourrait contribuer à réduire les refus par les demandeurs des logements qui leur sont proposés lors de la première attribution.**

---

la puissance du levier de la mobilité, face à l'inefficacité observée des dispositifs actuels visant à lutter contre l'immobilisme de l'occupation du parc social qui se traduit dans les faits par une attribution « à vie », le rapport rappelle qu'un point de rotation au sein du parc social représenterait une offre annuelle équivalente à 50 000 constructions, sans entraîner de coût pour les finances publiques.

<sup>25</sup> Décision-cadre sur le n° 2015-391 du 14 décembre 2015 pour le respect du droit au logement des plus modestes ; Avis n°2016-19 du 21 juillet 2016 sur le projet de loi Egalité et citoyenneté.

*La mise en place d'un système de cotation de la demande dans les intercommunalités concernées par la réforme des attributions issues des lois ALUR et Egalité et citoyenneté - [Article 36](#)*

Pour répondre aux fortes attentes en matière de transparence, de lisibilité et d'objectivation des critères retenus pour l'attribution de logements sociaux, le projet de loi rend désormais obligatoire la mise en place d'un dispositif de cotation, jusqu'alors facultatif, dans les intercommunalités visées par la réforme de l'attribution instaurée par les lois ALUR et Egalité et citoyenneté.

Un peu plus de 400 intercommunalités devront donc élaborer, dans le cadre du plan partenarial de gestion de la demande et d'information du demandeur prévu à l'article L.441-2-8 du CCH, une grille de cotation applicable à l'échelle intercommunale.

Cette grille devra respecter les critères de priorité et les obligations qui pèsent sur l'ensemble des acteurs en matière de droit au logement, dont l'obligation d'attribuer 25% des logements aux demandeurs les plus modestes hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

La cotation attribuée à chaque candidature devra par ailleurs être intégrée au fichier de la demande géré dans le cadre du Système National de la Demande (SNE). Néanmoins, les intercommunalités, chargées d'élaborer une grille qui pourra intégrer des critères qui leur sont propres en plus des critères légaux, pourront choisir d'utiliser l'outil national intégré au SNE qui sera proposé, ou un outil qu'elles auront élaboré.

Enfin, les systèmes de cotation, dont les modalités seront précisées par un décret en Conseil d'Etat, devront entrer en vigueur dans les intercommunalités concernées au plus tard le 31 décembre 2021.

Le Défenseur des droits accueille favorablement ces mesures, qui confortent les recommandations qu'il a déjà formulées à plusieurs reprises pour favoriser la transparence des attributions et objectiver les critères de choix des demandeurs dans les territoires connaissant une forte tension du marché du logement et des délais d'attentes parfois considérables.

Il constate cependant que, selon le rapport d'activité de l'Agence Nationale de Contrôle des Organismes de Logements sociaux (ANCOLS) pour 2016, les attributions irrégulières et les dysfonctionnements en matière de gestion des attributions ou de fonctionnement des commissions d'attribution représentaient une part significative des constats de l'agence sur la politique sociale et la gestion locative des organismes contrôlés. Plus encore, des risques de discrimination perdurent, comme le montrent notamment les résultats de l'enquête Accès aux droits sur les discriminations dans l'accès au logement et, très récemment des pratiques de certains bailleurs sociaux signalées par la presse<sup>26</sup>. Des discriminations avérées ont même été reconnues au plus haut niveau par la Cour de Cassation, dans l'arrêt du 11 juillet 2017, concernant les pratiques discriminatoires fondées sur l'origine supposée des demandeurs de la société LOGIREP au nom de l'objectif de mixité sociale<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Discriminations au logement à Toulouse : des associations portent plainte, Médiapart, 21 mars 2018.

<sup>27</sup> Cour de Cassation, Chambre criminelle, 11 juillet 2017.

Sur la base de ces constats, le Défenseur des droits recommande que les dispositifs élaborés, dont les modalités seront précisées par décret en Conseil d'Etat, permettent de respecter non seulement les obligations qui pèsent sur l'ensemble des acteurs en matière de droit au logement, qui résultent des articles L.441-1 et suivants du CCH, mais aussi l'interdiction de discriminer dans la location définie à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs, pour l'un des motifs cités par l'article 225-1 du code pénal. Il recommande donc que soient évalués les effets produits par la mise en œuvre des systèmes de cotation pour une mise en œuvre du droit au logement dans le respect de la non-discrimination. Une attention particulière devra notamment être portée aux critères de discrimination récemment introduits dans la loi, tels que le lieu de résidence, en présence de liens à la commune le plus souvent pris en compte dans les systèmes de cotation, mais également aux discriminations indirectes que pourraient entraîner d'autres critères neutres en apparence.

Comme il l'a formulé dans son avis 2016-19 du 21 juillet 2016 sur le projet de loi Egalité et citoyenneté, le Défenseur des droits rappelle la nécessaire vigilance à porter sur les systèmes de qualification de l'offre de logements sociaux visés à l'article L441-2-8 al. 2 du CCH. Il importe en particulier de s'assurer que les indicateurs définis dans le cadre du plan partenarial de la gestion de la demande et d'information du demandeur, ne conduisent pas à conditionner l'accès de demandeurs aux caractéristiques des occupants afin de ne pas reproduire les pratiques d'exclusion voire de discrimination qui ont pu parfois être observées.

Le Défenseur des droits recommande par ailleurs que le contrôle du respect de l'interdiction de discriminer inscrite à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs figure expressément parmi les missions confiées à l'ANCOLS, qui constitue le garant de la déontologie des pratiques des organismes de logements sociaux.

#### *Mesures de simplification et d'amélioration de la gestion des attributions - [Articles 37 et 38](#)*

S'agissant du suivi et de l'évaluation des attributions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, le Défenseur des droits accueille favorablement la suppression de la commission prévue dans chacun de ces quartiers, dont le rôle d'examen des attributions dans ces quartiers sera désormais assuré par la commission de coordination, mise en place par la convention intercommunale d'attribution. Il rappelle à cette occasion l'avancée que constitue l'obligation d'attribuer au moins 25% des logements sociaux à l'échelle intercommunale hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville aux demandeurs les plus modestes sur ce territoire, pour réaliser l'objectif de mixité sociale. Le rapport d'évaluation sur la politique publique du logement social publié en février 2017 par la Cour des comptes montre par ailleurs que le respect d'un taux minimum de 25% d'attribution hors QPV ne se heurte à aucune impossibilité liée à l'offre disponible, en présence d'une offre à bas loyer suffisante hors QPV (36%). Plus largement, compte tenu du potentiel d'offre de logements sociaux, aux trois quarts située hors de ces quartiers, le succès du processus de rééquilibrage de leur occupation sociale repose largement sur la mise en œuvre déterminée d'une politique des loyers permettant aux plus modestes d'accéder au parc situé hors QPV (au-delà des 36% de l'offre à bas loyers déjà existante), mais aussi sur un infléchissement effectif des pratiques

de préférence communale à la faveur du pilotage des attributions à l'échelle intercommunale<sup>28</sup>.

Enfin, le Défenseur des droits voit dans la généralisation de la gestion en flux annuels des contingents des différents réservataires, portant sur un nombre d'attributions et non plus sur des logements physiques déterminés, une voie d'amélioration des procédures d'attribution permettant de répondre plus efficacement à la demande. La souplesse que permet ce mode de gestion, qui tend vers une mutualisation des contingents des différents réservataires, pourrait contribuer à une meilleure adéquation entre les publics et les logements et à raccourcir les délais de proposition d'un logement aux demandeurs.

### III. Vers des difficultés accrues d'accès au logement privé et une précarisation des droits des locataires

Avec pour principale ambition le maintien d'une offre locative privée à un niveau supposé suffisant pour réguler l'accès au logement, les mesures consacrées à la location privée apparaissent en-deçà des enjeux auxquels le secteur doit faire face. La montée en régime spectaculaire des locations de courte durée dans les zones tendues et particulièrement à Paris, à la faveur du développement des plateformes numériques, fait en effet peser un risque d'érosion rapide du secteur de la location à usage de résidence principale.

Ouvertement à l'écoute des attentes des bailleurs qu'il s'agit de ne pas détourner de la location d'habitation, les réponses apportées apparaissent davantage comme des demi-mesures dont on peine à percevoir la cohérence et la finalité. En définitive, elles pourraient venir favoriser une précarisation progressive des droits reconnus au locataire et annoncent des difficultés d'accès au logement accrues pour les plus modestes, sans pour autant parvenir à convaincre sur les moyens proposés pour faire advenir le « choc de l'offre ».

#### 1. La création d'un bail mobilité

##### **Article 34**

La création d'un bail mobilité pour répondre aux besoins de logement temporaires liés à une formation ou à un emploi est présentée comme l'une des mesures phares du projet de loi et répond aux attentes des bailleurs en donnant plus de souplesse au contrat de location. Elle concrétise une mesure annoncée par le Président de la République lors de sa campagne pour contribuer au « choc de l'offre » recherché.

Le projet de loi introduit donc dans la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs un nouveau bail de location meublée, le bail mobilité. Son cadre juridique, précisé dans un titre 1<sup>er</sup> ter de la loi précitée, se distingue du bail d'un logement meublé résidence principale, lui-même régi par le titre 1<sup>er</sup> bis de la même loi depuis la loi ALUR. Ce nouveau contrat *sui generis*, créé pour répondre aux besoins temporaires de logement d'un public en formation ou en mission temporaire

---

<sup>28</sup> *Op. cit.* [Le logement social au défi de l'accès au logement des publics modestes et défavorisés, Rapport d'évaluation de la politique publique du logement social](#), Cour des Comptes, février 2017.

dans le cadre d'une activité professionnelle, déroge à la loi précitée sur plusieurs points majeurs. Conclu pour une durée limitée comprise entre un et dix mois, il n'a *a priori* pas vocation à constituer la résidence principale de l'occupant. A ce titre, il n'est donc pas renouvelable afin d'éviter des pratiques de contournement de la loi. Il ne donne pas lieu au versement d'un dépôt de garantie, ni à la solidarité entre colocataires, mais le loyer, librement fixé, peut en revanche être garanti par un cautionnement selon les dispositions prévues par la loi sur les rapports locatifs, notamment par la garantie VISALE. Enfin, le locataire peut donner congé dans les mêmes conditions que celles prévues dans le cadre d'une location meublée résidence principale régie par le titre 1<sup>er</sup> bis de la loi sur les rapports locatifs.

Au-delà de ces principales caractéristiques, le bail mobilité appelle de nombreuses réserves notamment du fait d'un manque de clarté sur les finalités de ce nouveau contrat de location meublée, déjà largement encadré par la loi ALUR. Car si le bail mobilité s'inspire des conclusions d'une étude de janvier 2016 sur le logement locatif meublé<sup>29</sup>, il ne semble pas en tirer tous les enseignements. L'étude en question prend acte du développement constant et rapide de la location meublée, appelé à se poursuivre car cette offre répond à des besoins et attentes spécifiques du côté de la demande comme de l'offre<sup>30</sup>, mais alerte aussi sur les nouveaux risques que fait peser l'explosion des locations meublées touristiques de courte durée, à la faveur du développement des plateformes numériques qui leur sont dédiées. Elle pointe dans ce sens que *« la problématique du marché locatif est moins une « concurrence » entre location nue et location meublée que le risque de voir une partie de l'offre de logements se détourner de la location à usage de résidence principale pour se consacrer à la location de courte durée à une clientèle touristique, en particulier dans les zones tendues, singulièrement à Paris »*.

**Or, en rapprochant explicitement le cadre juridique du bail mobilité des locations meublées de courte de durée, d'autant plus qu'il est exclu du champ de la location à usage de résidence principale, nue ou meublée, le projet de loi montre de fortes ambiguïtés sur les finalités de ce nouveau contrat.** La protection réduite des droits du locataire dans ce régime, justifiée par les spécificités du bail mobilité, et la libre fixation du loyer qui sera inéluctablement tiré à la hausse dans un contexte de concurrence avec les locations touristiques de courte durée comme le montre l'étude d'impact<sup>31</sup>, expose finalement le public visé, principalement des jeunes, à une précarisation accrue de leurs conditions d'accès au logement. Pour ces derniers, le risque est en effet d'accéder plus tardivement à une stabilisation résidentielle une fois les premières mobilités

---

<sup>29</sup> Rapport « Evaluation de politique publique : le logement locatif meublé », Inspection Générale des Finances, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, janvier 2016.

<sup>30</sup> Selon cette étude, le parc locatif meublé, parc à forte dominante urbaine qui représentait en 2012 près de 10% de l'offre locative privée (660 000 logements diffus), permet la rencontre d'une demande très mobile et plutôt modeste, faite d'étudiants et de salariés en déplacement temporaire, avec une offre à la recherche de souplesse réglementaire, de rentabilité locative et de sécurité dans la relation locative.

<sup>31</sup> L'étude d'impact sur le projet de loi fait notamment référence aux résultats d'un rapport récent de l'INRA, du CAESER et de l'ESSEC récemment remis au Ministère de la Cohésion de Territoires, selon lequel une augmentation d'un point de la densité de meublés touristiques professionnels au niveau de l'IRIS (unité statistique à l'échelle d'un quartier dans les grandes villes) entraîne une augmentation des niveaux de loyers de 1,65% à Lyon, 1,29% à Marseille, 1,5% à Montpellier et 1,26% à Paris. D'une manière générale, la réduction du parc locatif à usage d'habitation principale entraîne une tension supplémentaire sur le parc locatif et un effet inflationniste sur les loyers.

passées, en présence du développement d'une offre locative de courte durée, de plus à coût élevé. Ces risques sont d'autant plus réels que l'exclusion du bail mobilité du champ des locations à titre de résidence principale ne permettra pas de bénéficier d'une aide au logement, ce qui vient contredire la volonté de favoriser le développement d'une offre de logement pour les jeunes de moins de 30 ans par l'ouverture des aides au logement en cas de sous-location prévue à l'article 39 du projet de loi.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la vocation du bail mobilité à figurer dans la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs, loi d'ordre public qui constitue le régime de droit commun en matière de baux d'habitation principale et reconnaît le droit au logement comme un droit fondamental, alors qu'il y déroge largement notamment par son exclusion du champ de la location à usage d'habitation principale, nue ou meublée. Outre que cette exclusion crée une incertitude sur la nature de la location – est-ce encore une location d'habitation ? – l'insertion de cette location spécifique dans la loi relative aux baux d'habitation pourrait même au contraire contribuer à une fragilisation progressive des droits reconnus aux locataires dans cette loi.

Du côté de l'offre, la capacité du bail mobilité à lutter contre l'érosion de l'offre de location d'habitation<sup>32</sup> reste à démontrer du fait d'une cible de bailleurs potentiellement intéressés *a priori* réduite.

Sur ce point, l'étude précitée sur la location meublée recommande d'agir sur l'ensemble des leviers pouvant influencer sur les arbitrages des bailleurs en faveur d'une mise en location d'habitation plutôt qu'en location touristique de courte durée, dont celui de la fiscalité non abordé dans ce projet de loi, mais aussi celui de la copropriété, à raison de la conformité des locations touristiques à la destination de l'immeuble (cf. *infra* les mesures sur la copropriété).

## **Article 51**

De plus, si le projet de loi, dans son article 51, renforce les contrôles et les sanctions civiles en matière de locations de courte durée à des fins touristiques, à l'encontre des loueurs et des plateformes qui ne respectent pas les obligations qui existent déjà, le Défenseur des droits observe que les moyens de contrôle qui incomberont essentiellement aux collectivités concernées par l'instauration du plafond légal de 120 jours autorisés, restent peu précisés<sup>33</sup>.

**Au vu de l'ensemble de ces observations, le Défenseur des droits considère que la mesure ne démontre pas suffisamment, en l'état, en quoi la création d'un nouveau bail est nécessaire pour répondre aux besoins spécifiques de logement temporaire du public visé, ni en quoi il permet d'améliorer de manière significative les conditions d'accès au logement**

---

<sup>32</sup> Selon l'étude précitée sur les effets de la location de courte durée à des fins touristiques sur le marché locatif, la réduction du parc locatif d'habitation principale est estimée à un nombre de logements situé entre 15 et 20 000 logements à Paris.

<sup>33</sup> Le Défenseur des droits a demandé dans un courrier adressé en janvier 2018 au Ministre de la Cohésion des territoires sur ce point des précisions sur les moyens envisagés pour rendre publiques les décisions des collectivités ayant mis en place un dispositif de déclaration obligatoire des locations touristiques de courte durée (que celui-ci soit automatique ou non). Les mesures annoncées semblent muettes sur ce point.

pour ce public, alors qu'il est en revanche susceptible de fragiliser les droits des locataires concernés.

Il considère par ailleurs que le nouveau bail mobilité, par son manque de clarté sur ses finalités, n'apparaît pas comme une réponse pleinement satisfaisante face au risque d'érosion de l'offre locative d'habitation principale, qu'elle soit vide ou meublée, fortement concurrencée par la location meublée touristique de courte durée. Et ce, alors même que le projet de loi, dans son article 51, vise à lutter contre cette érosion en renforçant les contrôles et les sanctions en matière de locations de courte durée à des fins touristiques. Le bail mobilité proposé risque au contraire d'accroître les difficultés d'accès des « jeunes » principalement visés par la mesure, notamment dans les zones tendues où se situent l'essentiel des besoins de logements temporaires, en généralisant l'offre locative de courte durée dont le coût est par ailleurs élevé. Et ce, d'autant plus que le bail mobilité, exclu des baux à usage de résidence principale, n'ouvrira pas droit aux aides au logement. Enfin, par ses nombreuses dérogations aux régimes locatifs à usage de résidence principale, nue ou meublée, il présente un risque de fragilisation des droits des locataires.

Le Défenseur des droits est donc défavorable au maintien de cette mesure en l'état et préconise, si elle est maintenue, de lui donner un caractère expérimental, afin de mieux étudier les déterminants de la location meublée et les conditions d'une réponse pleinement satisfaisante aux besoins auxquels elle entend répondre.

## 2. L'encadrement des loyers à caractère expérimental et à l'initiative des intercommunalités

### Articles 48 et 49

Prenant acte des décisions de justice récentes relatives à la mise en œuvre du dispositif d'encadrement des loyers<sup>34</sup>, issu de la loi ALUR et inscrit à l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs, le projet de loi y apporte de multiples évolutions précisées aux articles 48 et 49 du projet de loi. Suite à la décision du Conseil d'Etat, le projet de loi prévoit que l'encadrement des loyers fera désormais l'objet d'une expérimentation pour une durée de cinq ans, à la demande des EPCI ou collectivités compétents en matière d'habitat et sera par ailleurs déconnecté des observatoires des loyers. Si le dispositif demeure applicable dans les seules « zones tendues » au sens de l'article 17 précité, un décret déterminera le périmètre du territoire sur lequel s'applique le dispositif, lorsque les quatre conditions d'éligibilité à l'expérimentation sont réunies : 1. Un écart important entre le niveau moyen constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc social ; 2. Un niveau de loyer médian élevé ; 3. Un faible taux de logements commencés, rapportés aux logements existants dans les cinq dernières années ; 4. Des

---

<sup>34</sup> CE, Arrêt n° 391654 du 15 mars 2017 selon laquelle le dispositif a été créé par la loi à titre permanent, et non pas à titre expérimental. Arrêt TA de Lille, 17 octobre 2017 annulant l'arrêté préfectoral d'encadrement des loyers à Lille ; TA de Paris du 29 novembre 2017 annulant les arrêtés préfectoraux sur l'encadrement des loyers à Paris, au motif qu'ils ne portent que sur l'une des communes de l'agglomération concernée par le dispositif.

perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l'habitat.

Le dispositif expérimental renforce par ailleurs les sanctions à l'encontre des bailleurs qui ne respectent pas l'encadrement des loyers et prévoit une amende administrative proportionnée et prononcée par le préfet.

Le Défenseur des droits regrette le manque de volontarisme que traduit le recul du dispositif de l'encadrement devenu seulement expérimental. Le dispositif ainsi affaibli et à la seule initiative des intercommunalités volontaires apparaît très en-deçà des réponses qu'appellent les tensions dans les secteurs dynamiques les plus recherchés, renforcées sous l'effet de l'explosion des locations à des fins touristiques. Ces tensions fragilisent une part croissante de la population pour accéder à un logement comme pour s'y maintenir, ce que traduit la forte hausse des expulsions locatives pour impayés de loyers<sup>35</sup>, et compromettent le droit au logement effectif des plus modestes et des personnes défavorisées.

Il relève que seuls des critères relatifs à l'offre sont retenus pour déterminer l'éligibilité du territoire au dispositif d'encadrement, alors qu'il serait également justifié de retenir au moins un indicateur rendant compte des difficultés rencontrés par les ménages pour accéder à un logement à un coût compatible avec leurs ressources, tels que le taux d'effort des ménages récemment emménagés par exemple.

S'agissant des mesures visant à développer la connaissance des marchés locaux, si le Défenseur des droits encourage le développement des observatoires des loyers, recherché à l'article 48, il appelle en revanche à la vigilance sur les mesures de l'article 61 qui seront définies par voie d'ordonnance, visant notamment à assurer la transmission automatique des données relatives aux contrats de location par des professionnels de de l'immobilier agréés (cf. « bail numérique »). Ces mesures imposent en particulier que soient prises toutes les garanties nécessaires à la protection des données à caractère personnel.

### 3. La réduction des missions du Conseil national de la transaction et la gestion immobilière (CNTGI)

#### Article 53

Le rôle et la composition du CNTGI sont revus par le projet de loi. L'article 53 entend limiter sa compétence à un rôle consultatif en supprimant sa fonction d'instance disciplinaire des professionnels de l'immobilier régis par la loi n°70-9 du 2 janvier 1970, dite loi Hoguet.

Cette instance, créée par la loi ALUR a ensuite été profondément remodelée par la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, afin de lui conférer un rôle disciplinaire,

---

<sup>35</sup> Cf. Etude d'impact du projet de loi sur l'article 40 visant à coordonner la procédure de surendettement et la procédure d'expulsion locative, p. 241

la dotant pour cela d'une personnalité morale, de services permanents et d'un budget propre, abondé par les professionnels.

La suppression de ces nouvelles compétences, à peine conférées, marque encore un recul regrettable. Le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi relève d'ailleurs que la réflexion insuffisante sur les missions du CNTGI et sur sa capacité à les mener à bien est à l'origine de ce recul, conduisant à modifier à nouveau la loi pour la troisième fois en quatre ans.

Le rôle disciplinaire récemment confié au CNTGI par la loi n° du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et organisé par un décret n°2017-1012 du 10 mai 2017, devait en effet lui permettre d'assurer pleinement son rôle de garant de la déontologie des professionnels de l'immobilier. La suppression de ces missions de régulation privera en outre le Défenseur des droits d'un partenaire précieux pour faire respecter l'interdiction de discriminer, expressément inscrite dans le Code de déontologie des professions immobilières.

**Considérant que le rôle disciplinaire du CNTGI constitue une opportunité pour faire progresser les pratiques professionnelles, notamment en matière de non-discrimination, le Défenseur des droits recommande de maintenir ses missions disciplinaires qui lui permettent de garantir la déontologie de la profession, tout comme il a recommandé que ces missions soient assurées par l'ANCOLS pour les organismes de logement social.**

#### 4. La révision du régime de la copropriété

##### Article 60

Une révision du régime de la copropriété est prévue à l'article 60 du projet de loi. Elle donnera lieu à une codification par voie d'ordonnance pour une meilleure lisibilité de ce champ de droit qui s'est considérablement étoffé depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 1965 qui la régit. Le gouvernement prévoit d'aller au-delà du seul droit constant afin d'améliorer et de clarifier certains dispositifs et règles de fonctionnement, sources de blocage important qui affectent notamment la bonne gestion et le bon entretien des immeubles en copropriété.

Cette révision offre l'opportunité au Défenseur des droits d'attirer l'attention sur deux points qui le concernent particulièrement dans le cadre de ses missions et qui peuvent être pris en compte dans le cadre des modifications envisagées :

- la clarification à apporter à la notion de destination « bourgeoise » de l'immeuble (article 60 II 1°) ;
- les règles applicables pour le vote des travaux, notamment s'agissant des travaux d'accessibilité (article 60 II 2°)
  - **Sur la notion de destination bourgeoise de l'immeuble précisée dans le règlement de copropriété**

En présence d'un abondant contentieux mettant en cause l'incompatibilité de certaines formes d'occupation des locaux avec la clause du règlement de copropriété relative à la destination de

l'immeuble stipulant l'habitation bourgeoise, notamment à Paris, la jurisprudence a récemment clarifié la portée et le sens de la notion de « destination bourgeoise ». Selon un arrêt de la Cour de Cassation du 23 novembre 2017<sup>36</sup>, une telle clause dans un règlement de copropriété ne saurait s'interpréter comme interdisant l'occupation des locaux à titre d'habitation (copropriétaires ou locataires) desdits appartements, studios, chambres à certaines catégories socio-professionnelles, mais comme l'obligation pour chaque copropriétaire ou locataire de respecter la vocation d'habitation de l'immeuble.

En revanche, la destination bourgeoise interdit les activités commerciales, artisanales et industrielles au sein de l'immeuble. Selon qu'elle est stricte et absolue ou relative, elle peut interdire ou non des activités libérales impliquent le passage de personnes extérieures à l'immeuble.

**Le Défenseur des droits recommande que soient prises en compte les clarifications apportées par cette jurisprudence sur la notion de destination bourgeoise des immeubles. Elles permettront de mettre fin à des pratiques visant à faire obstacle à l'accès au logement de publics très modestes ou vulnérables, parfois sur la base de motifs discriminatoires. De telles pratiques sont en effet parfois observées lors de la recherche de relogement de personnes en grandes difficultés dans le cadre d'une intermédiation locative<sup>37</sup>, jugée incompatible par le syndicat des copropriétaires avec la destination de l'immeuble stipulée dans le règlement de copropriété.**

Il relève par ailleurs que la définition ainsi clarifiée de la destination bourgeoise des immeubles peut également contribuer à encadrer le développement des locations de courte durée à des fins touristiques, contraire à la vocation d'habitation résultant de la destination bourgeoise des immeubles en copropriété.

- **Sur le vote de travaux d'accessibilité**

Une attention particulière doit être portée aux règles de vote des travaux dans les parties communes. Ces règles sont en effet trop souvent sources de blocage à la réalisation de travaux d'accessibilité ou d'adaptation, même lorsqu'ils sont réalisés à la charge du copropriétaire concerné par ces travaux.

**Le Défenseur des droits rappelle la demande formulée dans la première partie du présent avis sur l'accessibilité des logements visant à modifier les lois du 10 juillet 1965 sur la**

---

<sup>36</sup> Cour de Cassation, Chambre civile 3, 23 novembre 2017, 16-20.805 confirmant la Cour d'appel de Paris (CA Paris, Chambre 8, 8 avril 2016, 15/23068. Le litige traité dans ces deux décisions opposait un syndicat de copropriétaires d'une résidence à Paris à la SIEMP, société d'économie mixte de la Ville de Paris, propriétaire de lots dans ces immeubles qu'elle souhaitait transformer en logements sociaux. Le syndicat s'appuyait sur la destination bourgeoise stipulée dans le règlement de copropriété pour déclarer la vente envisagée incompatible avec le respect de la destination de l'immeuble.

<sup>37</sup> Il s'agit des dispositifs par lesquels un opérateur social, le plus souvent associatif, assure des missions de gestion locative et d'accompagnement social des personnes logées, sous la forme d'une location / sous-location ou d'un mandat de gestion sociale portant sur des logements privés afin d'y loger des personnes très modestes et défavorisées ne pouvant se loger par leurs propres moyens. A noter que le *Programme quinquennal Logement d'abord* prévoit de développer le recours à ces dispositifs avec un objectif de 40 000 logements attribués sous cette forme.

copropriété des immeubles bâtis et du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs. Il recommande de rendre illégal le refus, par une assemblée de copropriété ou un bailleur, d'autoriser l'occupant d'un logement à réaliser des travaux de mise en accessibilité dès lors que ces travaux sont sans incidence sérieuse sur le gros œuvre et les parties communes de l'immeuble.

## IV. Prévention des expulsions, gouvernance de l'hébergement renforcée, lutte contre l'habitat indigne : des mesures en faveur du droit au logement des publics très vulnérables

1. Articuler la procédure de surendettement et la procédure de résiliation du bail pour prévenir plus efficacement les expulsions locatives

### **Article 40**

L'article 40 du projet de loi vise à mettre fin à des difficultés résultant de la mise en œuvre parallèle et non coordonnée, pour des situations de dettes locatives, d'une part de la procédure administrative de surendettement organisée par le code de la consommation et d'autre part, de la procédure judiciaire de résiliation du bail prononcée en vertu de l'article 24 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs.

En effet, le traitement des situations de dettes locatives nécessite le plus souvent de recourir aux deux procédures, le juge judiciaire prévoyant fréquemment le recours à la commission de surendettement pour apurer la dette locative dans le cadre d'une décision d'expulsion conditionnelle (où le juge suspend les effets de la clause résolutoire en accordant des délais de paiement). Le défaut d'articulation dans le temps des décisions retenues dans le cadre de chacune de ces deux procédures est cependant source d'injonctions contradictoires mettant en défaut le locataire de bonne foi bénéficiant de délais de paiement de sa dette qui suspendent l'exécution de l'expulsion, et pouvant conduire à une expulsion effective, contraire aux objectifs poursuivis par chacune des procédures.

Outre le drame humain que constitue une expulsion, les effets résultant de ce défaut d'articulation des deux procédures, contraires à l'objectif recherché de prévention de l'expulsion, sont en outre sources de multiples coûts à la charge de l'Etat, qu'ils soient sociaux (frais d'hébergement des personnes expulsées) ou administratifs (indemnisation des bailleurs par l'Etat en cas de refus du concours de la force publique).

Comme le relève l'étude d'impact du projet de loi, « dans un contexte de forte augmentation des expulsions locatives sur le fondement des impayés de loyers et de charges (+75% de procédures depuis 1999 pour plus de 160 000 personnes concernées par an, et +150% d'expulsions effectives sur la même période) qui traduit un effet de ciseau patent entre la précarisation des ressources d'une part croissante de la population française et l'augmentation décorrélée des loyers de

marché, il importe d'éviter l'expulsion des personnes qui sont en mesure de se maintenir dans leur logement<sup>38</sup> ».

C'est l'objet des dispositions de l'article 40 du projet de loi, qui ne visent que les locataires ayant repris le paiement du loyer et des charges et sont donc en capacité de se maintenir dans leur logement sans préjudice actuel ou futur pour leur bailleur. Pour procéder à cette articulation, seront modifiés d'une part l'article 24 de la loi sur les rapports locatifs, d'autre part les articles L.722-5 et L.722-16 du code de la consommation. En complément de ces modifications, un chapitre IV intitulé « Articulation entre le traitement des situations de surendettement et la procédure en constat de résiliation du bail » sera inséré dans le code de la consommation.

Le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi reconnaît pour sa part le caractère proportionné des mesures retenues. Il retient d'une part l'objectif d'intérêt général qu'elles poursuivent par le maintien dans les lieux de locataires de bonne foi, d'autre part le bénéfice de la mesure limité aux seuls locataires ayant repris le paiement du loyer et des charges, et enfin l'absence d'atteinte disproportionnée au droit de propriété des bailleurs, qui peuvent contester les mesures de traitement de la situation de surendettement du locataire devant une juridiction.

**Sur la base de l'ensemble de ces observations, le Défenseur des droits considère que ses mesures constituent une avancée pour la protection des droits des locataires aux ressources modestes et vulnérables, dans un contexte qui fragilise une part importante de la population en raison d'une précarisation des ressources et de l'augmentation des loyers.**

## 2. Une gouvernance renforcée du secteur de l'hébergement pour répondre aux objectifs du Programme quinquennal « Logement d'abord »

### **Article 43**

Un ensemble de mesures proposées à l'article 43 visent à faire évoluer la gouvernance du secteur de l'hébergement afin de répondre aux objectifs du Programme quinquennal « Logement d'abord ». Poursuivant la réforme engagée par la loi ALUR qui a notamment inscrit dans la loi le statut des SIAO, il s'agit de s'inscrire dans une logique :

- d'unification du secteur en instaurant un « statut unique » des structures assurant des missions d'hébergement « généralistes » selon la réflexion déjà engagée depuis la loi ALUR. Il s'agit en particulier de faire converger d'une part le régime d'autorisation délivrée par l'Etat et de tarification annuelle pour l'exercice des missions définies à l'article L. 312-1 8° du code de l'Action Sociale et des Familles (CASF)<sup>39</sup>, auxquels sont soumis les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS)<sup>40</sup>, d'autre part, le régime de déclaration relevant de l'article L.322-1 du

---

<sup>38</sup> Etude d'impact sur le projet de loi ELAN, p.241.

<sup>39</sup> Les missions définies à cet article, que les établissements assurent ou non l'hébergement, sont : l'accueil, notamment des situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse.

<sup>40</sup> Selon l'étude d'impact, ce régime concernait 43 370 places d'hébergement fin 2016.

même code et subventionnées pour des missions d'hébergement assurées par des établissements non soumis au régime d'autorisation précité<sup>41</sup>. Cette unification s'appuie sur une « mise sous statut » progressive des établissements soumis au régime de déclaration et de subvention, plus souple, vers le régime d'autorisation et de tarification, plus encadré ;

- de contractualisation des objectifs d'activité des établissements dans le cadre de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), ce dernier valant habilitation à l'aide sociale de l'Etat. Le développement de la contractualisation concernerait d'abord les CHRS dont seuls 12% étaient couverts par un CPOM fin 2016, avec une montée en régime jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023 ;

- de mutualisation des ressources, en favorisant la coopération interdépartementale des dispositifs de veille sociale (115 notamment) dont les missions sont assurées principalement à l'échelle départementale par les Services d'Information, d'Accueil et d'Orientation ;

- de planification des activités des établissements assurant des missions sociales et notamment d'hébergement au vu des besoins de logements des personnes défavorisées et d'objectifs partagés définis en référence au Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). A cette fin, poursuivant le rapprochement des documents de programmation pour une gouvernance partagée entre les acteurs des secteurs de l'hébergement et du logement, le projet de loi prévoit de rendre opposables les PDALHPD, désormais inscrits dans le CASF, pour la délivrance par les services de l'Etat des autorisations pour l'exercice des missions éligibles à l'aide sociale de l'Etat.

Ces différentes mesures visent à favoriser la mise en œuvre des principes définis dans le Programme quinquennal « Logement d'abord » qui vise à rompre avec une logique « d'escalier de l'insertion » selon les étapes successives de l'hébergement d'urgence, puis de stabilisation puis d'insertion, pour favoriser un accès au logement plus rapide voire direct quand c'est possible. Elles doivent aussi permettre de définir des besoins d'activités sur la base d'un diagnostic partagé établi à l'échelle des territoires, ces derniers permettant de définir les besoins de financement pour les assurer.

**Le Défenseur des droits soutient ces mesures qui doivent permettre une action plus efficiente en faveur d'un accès au logement rapide pour les personnes et familles vulnérables permettant de rompre avec la logique d'escalier de l'insertion qui prévaut actuellement, d'une part, par le rapprochement des secteurs de l'hébergement et du logement engagé depuis la loi ALUR, d'autre part par une harmonisation entre les établissements assurant des missions d'hébergement.**

---

<sup>41</sup> Selon l'étude d'impact, ce régime concernait 36 217 places d'hébergement fin 2016.

### 3. Lutter plus efficacement contre l'habitat indigne

#### **Articles 56 et 57**

Reconnaissant la lutte contre l'habitat indigne comme un enjeu majeur de politique publique dans le domaine du logement, le gouvernement entend poursuivre les mesures de la loi ALUR pour agir plus efficacement en la matière. Face aux propriétaires qui exposent des personnes souvent très vulnérables à des risques manifestes pour leur sécurité et la santé en leur louant des logements insalubres ou dangereux, ou des biens impropres à l'habitation, tout en continuant d'en percevoir les loyers parfois très élevés sans avoir pris les mesures qui leur sont enjointes pour mettre fin à ces risques, le projet de loi propose trois leviers d'action :

- la pression financière, qui sera renforcée par l'institution d'une présomption de revenus issus de la mise à disposition de logements indignes, comme en matière de trafic de drogue ou de contrefaçon par exemple. Cette présomption en vertu de l'article 1649 quater-0 bis du code général des impôts, peut permettre une action forte de l'administration fiscale puisqu'y sont associés une amende élevée et une inversion de la charge de la preuve au profit de l'administration. Le Conseil d'Etat, dans son avis, a précisé parmi les multiples délits en matières d'habitat indignes, ceux qui pouvaient relever de cette présomption ;

- l'application systématique de l'astreinte créée par la loi ALUR et son élargissement à l'ensemble des procédures de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne, ainsi qu'à la lutte contre le saturnisme qui met particulièrement les enfants en danger, afin d'accentuer la pression financière et inciter ainsi les bailleurs indécents à s'acquitter des mesures prescrites pour supprimer les risques pour la sécurité et la santé des occupants ;

- dans le cadre d'une habilitation par ordonnance, l'harmonisation et la simplification des polices administratives spéciales mentionnées dans le code de la santé publique et dans le code de la construction et de l'habitation, dont le cadre très complexe nuit à la mise en œuvre efficace de cette politique publique, notamment en cas d'urgence.

**On estime à 420 000 le nombre de logements potentiellement indignes à l'échelle nationale avec cependant de fortes disparités locales<sup>42</sup>. Les publics les plus vulnérables sont aussi les plus exposés aux risques pour la sécurité et pour la santé que présentent ces logements qui présentent des risques pour la santé et la sécurité, car ils n'ont souvent pas d'autre choix pour se loger qu'accepter ces conditions d'habitat indignes. Face à ce fléau, le Défenseur des droits soutient toutes ces mesures destinées à rendre l'action publique plus efficace en la matière.**

---

<sup>42</sup> Cette estimation est obtenue selon l'approche développée par l'Anah, la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (Ministère de la Cohésion des territoires) et du Pôle National de Lutte contre l'Habitat indigne (DIHAL) dans les années 2000 avec la mise en place d'un outil de repérage du parc privé potentiellement indigne (PPPI). L'estimation doit être prise avec précaution car la méthode est conçue comme un outil de repérage et non pour opérer un recensement des situations d'indignité. Il en résulte une surestimation en volume, liée au retard d'actualisation des classements cadastraux (Etude d'impact du projet de loi ELA N, p. 343)

## SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

Le Défenseur des droits appelle à la vigilance sur les mesures qui pourraient fragiliser le droit au logement, ou même porter atteinte à des droits reconnus. Le Défenseur des Droits recommande en particulier :

### 1) Pour garantir le droit au logement des personnes en situation de handicap

1. que le quota de 10% logements accessibles instauré par l'article 18, contraire au principe d'accessibilité universelle consacré par la Convention Internationale des droits des personnes handicapées (art. 9) ratifiée par la France, soit supprimé et que la loi elle-même viennent encadrer les notions de logement « évolutif » et de « travaux simples ».
2. que l'accès à un logement HLM en colocation, régime étendu aux personnes en situation de handicap par l'article 45, garantisse le respect de la liberté de choix de leur lieu et mode de résidence reconnue aux personnes handicapées par la CIDPH (article 19).
3. A titre complémentaire, le Défenseur des droits recommande :
  - d'étendre l'obligation d'installer un ascenseur à tous les immeubles de plus de 2 étages, à ce jour applicable aux seuls immeubles de plus de 3 étages en vertu de l'article R111-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH).
  - de renforcer les obligations de recensement de l'offre de logements accessibles dans l'ensemble du parc, et en particulier dans le parc social afin qu'une information précise sur l'accessibilité des logements puisse être délivrée lors d'une demande de logement social.

### 2) Pour favoriser la mixité sociale, la transparence et l'égalité de traitement dans le logement social

Le Défenseur des droits recommande que :

4. la loi prévoit la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation des effets des nouvelles conditions de vente de logements sociaux organisées à l'article 29 soit remis dans les deux ans après l'adoption de la loi.
5. la nouvelle procédure d'examen de la situation des locataires HLM tous les 6 ans confiée aux commissions d'attribution de logements par l'article 35 du projet de loi fasse l'objet d'une évaluation afin de vérifier que ces procédures permettent véritablement de réduire les refus des logements proposés aux demandeurs et de favoriser l'accès au logement de demandeurs prioritaires et reconnus DALO notamment en mettant fin à des maintiens dans les lieux injustifiés au vu de l'évolution de la situation des occupants..
6. soit garantie et évaluée la conformité des futurs systèmes de cotation de la demande de logement social des intercommunalités, visés à l'article L.441-1 aliéna 20 du CCH en vertu de l'article 36 du projet de loi, aux obligations de relogement qui s'imposent à l'ensemble des réservataires (Etat, collectivités territoriales, Action Logement, bailleurs sociaux) dans le respect du principe de non-discrimination.

### **3) Pour favoriser un accès au logement effectif pour tous dans le parc privé**

Le Défenseur des droits recommande que :

7. le bail mobilité instauré par l'article 34, fasse d'abord l'objet d'une expérimentation afin d'évaluer l'adéquation du cadre proposé à l'objectif d'une offre supplémentaire répondant aux besoins des publics très mobiles, des jeunes en particulier, dans des conditions garantissant la protection de leurs droits.
8. que le caractère expérimental du dispositif d'encadrement des loyers défini à l'article 17 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 et prévu par l'article 49, soit supprimé en ouvrant la possibilité de le mettre en œuvre dans tous les secteurs tendus, afin de rendre effectif le droit au logement pour tous, pour l'accès comme pour le maintien dans un logement à un coût compatible avec les capacités contributives de chacun.
9. que la révision du régime de la copropriété prévue par voie d'ordonnance à l'article 60 prévoit :
  - une clarification de la notion de destination « bourgeoise » des immeubles conformément à l'interprétation précisée par la Cour de Cassation (C.Cass, Civ. III, 23 novembre 2017) afin de mettre fin à des pratiques parfois discriminatoires faisant obstacle à l'accès au logement de personnes modestes ou vulnérables ;
  - la soumission au vote du syndicat des copropriétaires l'autorisation des locations de courte durée à des fins touristiques, qui doit être obtenue à l'unanimité ;
  - l'illégalité d'un refus opposé par le syndicat des copropriétaires à un copropriétaire handicapé pour la réalisation de travaux d'accessibilité dans son logement, pris en charge par ce dernier et alors que le gros œuvre et les parties communes ne sont pas affectées.

### **4) Pour faire respecter l'interdiction de discriminer dans l'accès au logement**

Le Défenseur des droits recommande :

10. de maintenir le rôle disciplinaire du CNTGI, supprimé dans le cadre des dispositions de l'article 53, alors qu'il avait été récemment défini par la loi Egalité et citoyenneté et un décret du 10 mai 2017 ; et de manière symétrique, de confier expressément à l'ANCOLS une mission de contrôle du respect du principe de non-discrimination, mission qui pourrait figurer à l'article 30 du projet de loi consacré aux missions de contrôle de l'agence.