

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère de l'emploi, de la cohésion
sociale et du logement

NOR : SOCX0600231L/R1

PROJET DE LOI

instituant le droit opposable au logement et portant diverses
mesures en faveur de la cohésion sociale

EXPOSÉ DES MOTIFS

Chapitre 1^{er}

DISPOSITIONS RELATIVES A LA GARANTIE DU DROIT AU LOGEMENT

Le droit au logement est inscrit dans la loi depuis 1989 ; renforcé par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, il a été reconnu comme objectif de valeur constitutionnelle depuis 1995. Mais il constitue jusqu'à présent davantage une obligation de moyens qu'une obligation de résultat.

Pour satisfaire les besoins de logements de tous ceux qui résident régulièrement et de façon stable sur le territoire français et en particulier des personnes ou des familles qui, de bonne foi, éprouvent des difficultés particulières à se loger en raison notamment de l'insuffisance de leurs ressources, il convient tout à la fois de développer une offre de logements accessibles aux ménages aux revenus modestes et d'assurer concrètement l'accès de ces ménages à des logements qui correspondent à leurs besoins.

Le plan de cohésion sociale engagé par le Gouvernement en 2004 constitue une réponse ambitieuse à l'insuffisance de logements sociaux accumulée au cours de ces dernières années. Il prévoit une augmentation significative de l'offre de logements à loyers accessibles, tant dans le parc social que dans le parc privé, sur la période 2005-2009. La loi de programmation pour la cohésion sociale traduit l'engagement de l'Etat en prévoyant les moyens financiers nécessaires à la réalisation de 500 000 logements locatifs sociaux en cinq ans et la constitution d'une offre privée à loyer maîtrisé à hauteur de 200 000 logements sur la même période.

La loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 prévoit d'ores et déjà des mesures destinées à faciliter l'accès de personnes défavorisées à un logement locatif social.

En premier lieu, ces personnes ont désormais la possibilité de saisir une commission de médiation compétente dans chaque département si leur demande d'un logement social est restée sans réponse au-delà d'un délai anormalement long fixé par le préfet. La commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par trois catégories de personnes prioritaires. Ces personnes qui se trouvent dans une situation particulièrement difficile sont les personnes menacées d'expulsion sans relogement, celles hébergées temporairement et celles logées dans un taudis ou une habitation insalubre. La loi permet au préfet, saisi d'un cas jugé

prioritaire par la commission, d'enjoindre un bailleur social de loger dans son parc la personne concernée. En cas de refus du bailleur le préfet prononce l'attribution directe d'un logement.

Par ailleurs, la loi ENL prévoit d'autres dispositions pour renforcer la prise en compte des besoins de logements des personnes défavorisées, en faisant du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) l'instrument central de coordination des attributions prioritaires de logements sociaux.

Enfin, non seulement les préfets mais aussi les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat et disposant d'un programme local de l'habitat (PLH) peuvent conclure avec les bailleurs sociaux des accords collectifs, selon le cas départementaux ou intercommunaux, qui prévoient pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes défavorisées.

Ces dispositions de la loi ENL constituent des avancées majeures en faveur de l'effectivité du droit au logement.

Aujourd'hui, les résultats obtenus dans le domaine de la construction de logements sociaux et les travaux du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, présidé par M. Xavier Emmanuelli, permettent d'aller plus loin et d'inscrire dans la loi un droit opposable au logement garanti par l'Etat. Ce droit doit permettre aux personnes défavorisées prioritaires dans l'attribution d'un logement de pouvoir non seulement saisir la commission de médiation mais aussi d'engager un recours devant la juridiction administrative en cas d'avis favorable de la commission non suivi d'effet dans un délai raisonnable.

Les articles 1^{er} à 5 ont principalement pour objet de :

1° De garantir par l'Etat le droit au logement mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et stable, n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir (**article 1^{er}**) ;

2° D'ouvrir la possibilité de saisir directement la commission de médiation à deux nouvelles catégories de personnes défavorisées : personnes dépourvues de logement (les « sans abri ») et familles avec enfants mineurs logées dans des conditions inacceptables du fait de l'indécence du logement ou de sa sur-occupation. Ces deux nouvelles catégories viennent compléter les personnes qui depuis la loi ENL, peuvent saisir directement la commission de médiation : les personnes hébergées temporairement, menacées d'expulsion sans relogement, et enfin les personnes logées dans des locaux présentant un caractère insalubre ou dangereux.

La commission désigne ceux des demandeurs déclarés prioritaires dont la demande de logement doit être satisfaite d'urgence.

La commission examine également le cas des personnes sollicitant un accueil dans une structure adaptée (foyer d'accueil, résidences sociales, etc.) (**article 2**) ;

3° D'ouvrir la possibilité de saisir la juridiction administrative pour tout demandeur dont la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et dont la demande doit être satisfaite d'urgence, qui n'a pas reçu de réponse adaptée à ses besoins et à ses capacités (**article 3**).

Ce droit au recours juridictionnel est ouvert en deux temps :

* à compter du 1^{er} décembre 2008 pour les cinq catégories de demandeurs les plus prioritaires :

- personnes dépourvues de logements ;
- personnes menacées d'expulsion sans relogement ;
- personnes hébergées temporairement ;
- personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- ménages avec enfants mineurs ne disposant pas d'un logement décent ou en sur-occupation ;

* à compter du 1^{er} janvier 2012 pour les autres personnes éligibles au logement social qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande de logement après un délai anormalement long ;

4° D'inclure dans les conventions de délégation du contingent préfectoral au profit d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale, conclues après la publication de la loi, la mention du recours devant la juridiction administrative des cinq catégories de personnes les plus prioritaires dont la demande est considérée comme urgente par la commission de médiation, sous réserve que ces personnes résident depuis plus d'un an sur le territoire de cette commune ou de cet établissement public et qu'elles n'aient pas bénéficié de réponse adaptée à leur demande de logement (**article 3**).

Dès la publication de la présente loi, la mise en œuvre du nouveau droit au logement opposable pourra donc être anticipée localement par les communes ou les agglomérations volontaires pour le faire, qui concluront à cette fin une convention de délégation du contingent préfectoral.

Le recours devant la juridiction administrative est ouvert contre l'Etat. Il est examiné par un juge unique qui statue en urgence et en dernier ressort ; cette formulation n'empêche pas le cas échéant, conformément à la loi, un renvoi devant une formation collégiale, avec présentation de conclusions par le commissaire du Gouvernement. En cas de convention de délégation du contingent préfectoral, le recours s'exerce contre le délégataire.

Lorsque le juge ordonne sous astreinte le logement, le relogement ou l'accueil en structure adaptée, le produit de l'astreinte versée par l'Etat ou, le cas échéant, le délégataire du contingent préfectoral, est versé aux fonds d'aménagement urbain. Ces fonds, institués dans chaque région, peuvent subventionner toute action foncière ou immobilière en faveur du logement locatif social (article 3).

L'article 4 prévoit que les conventions de délégation du contingent préfectoral mentionnent la substitution du délégataire à l'Etat en tant qu'autorité garante du droit au logement.

Enfin, **l'article 5** prévoit que les conventions de délégation du contingent préfectoral à une commune ou à un établissement public de coopération intercommunale en cours à la date de publication de la présente loi deviennent caduques le 1^{er} décembre 2008 lorsqu'elles ne prévoient pas de possibilité de recours devant la juridiction administrative des personnes prioritaires dont la demande est considérée comme urgente par la commission de médiation.

Le suivi de la mise en œuvre du droit opposable au logement, et notamment du dispositif juridique mis en place par la présente loi, sera assuré par une instance indépendante dont la composition sera fixée par un décret qui sera publié en même temps que la loi. Cette instance sera présidée par le président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. Elle remettra chaque année un rapport au Président de la République et au Parlement. Le premier rapport sera remis le 1^{er} juillet 2007.

Chapitre 2 DISPOSITIONS EN FAVEUR DE LA COHESION SOCIALE

Le présent projet de loi met en oeuvre par son **article 6** la création d'une cotisation sociale proportionnelle au chiffre d'affaires pour les travailleurs indépendants en microentreprise.

Dans la continuité du plan de cohésion sociale, l'article vise à accroître l'emploi par la création d'entreprise tout en instaurant une plus grande justice sociale. Les travailleurs indépendants ayant de faibles rémunérations doivent en effet verser des cotisations qui peuvent dépasser leurs propres revenus en raison de cotisations forfaitaires sur les deux premières années d'activités et de cotisations minimales durables d'un montant de 1.393 € par an pour un artisan et de 1.352 € par an pour une activité commerciale.

Ces règles qui sont tout à fait justifiées au regard des modalités de détermination de l'assiette des cotisations sociales des travailleurs indépendants et des droits dont elles sont la contrepartie, peuvent en revanche s'avérer contraignantes au cours des premières années suivant la création de l'entreprise, et pour certaines personnes qui souhaiteraient exercer une petite activité indépendante afin de retrouver le chemin de l'emploi ou compléter les revenus de leur foyer.

Elles peuvent donc constituer un frein à l'initiative et à l'insertion sociale et professionnelle de ces publics, voire servir d'explication au maintien de ces petites activités dans la non-déclaration, au détriment des artisans et des commerçants qui exercent leur métier dans un cadre légal.

L'article vise à lever ces freins en instaurant avec effet immédiat une cotisation sociale proportionnelle au chiffre d'affaires pour les travailleurs indépendants concernés par le régime de la microentreprise, afin qu'ils contribuent au financement de leur sécurité sociale proportionnellement à leurs moyens : le montant des cotisations à payer ne pourra ainsi pas dépasser 14 % ou 24,5 % de leur chiffre d'affaires (selon la nature de leur activité) tout en leur garantissant des droits sociaux équivalents en termes de retraite ou de couverture maladie.

Par ailleurs, afin de lever les obstacles administratifs qui peuvent parfois expliquer la non-déclaration de ces petites activités, un dispositif très simple de déclaration et de paiement des cotisations sociales sur la base du chiffre d'affaires est mis en place à compter du 1^{er} juillet 2007. Les publics concernés pourront l'utiliser au maximum pendant trois ans, période au cours de laquelle ils bénéficieront d'un accompagnement personnalisé afin d'envisager une transition vers le régime de droit commun.

Cette mesure fait l'objet d'une compensation aux régimes de sécurité sociale concernés par le budget de l'Etat en application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. Un bilan de son application sera réalisé avant la fin de l'année 2007.

L'objet de **l'article 7** est de faciliter les séjours de longue durée dans le pays d'origine des personnes immigrées à faibles ressources.

La société française est en effet confrontée à un phénomène nouveau en matière d'immigration ; celui du vieillissement des travailleurs migrants arrivés en France dans les années soixante-dix. Il convient d'adapter le mode d'intervention auprès de cette population qui vieillira sur place, et de leur permettre de séjourner plus longtemps dans leur pays d'origine, sachant que 85 % d'entre eux y ont leur famille.

Pour ce faire, il est créé une aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine. Cette aide à la réinsertion ne peut être accordée qu'aux personnes qui s'engagent à des séjours de longue durée dans leur pays d'origine et est exclusive des aides au logement et des *minima* sociaux.

Cette aide s'adresse à des personnes étrangères vivant seules avec des ressources modestes, ne bénéficiant pas d'une résidence gratuite ni déjà acquise (hébergement ou accession terminée, par exemple), et allocataires d'une aide au logement. Le montant de l'aide sera équivalent à celui de l'aide au logement dont ils bénéficiaient, l'allocation sera exclusive de toute aide personnelle au logement, si bien que globalement, aucune charge nouvelle ne sera créée pour l'Etat.

42 444 personnes sont concernées dont 37 143 présentes en France depuis plus de quinze ans. Ces étrangers sont venus en France pour travailler et envoyer une partie de leurs revenus à leur famille restée au pays. Ces hommes vivent donc seuls, sans leurs proches. Ils pensaient repartir, au plus tard à l'âge de la retraite. Plus de la moitié ne lit pas le français, et s'ils ont passé de longues années en France, ils ne parlent pourtant pas couramment notre langue.

Cependant, ces personnes n'ont pas toujours les ressources suffisantes pour effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine et réaliser un rapprochement familial.

En parallèle, la demande de logement en foyers de travailleurs migrants et en résidences sociales est, surtout dans certaines régions, forte et difficile à satisfaire. Plusieurs gestionnaires

de ces foyers ou résidences sociales expérimentent aujourd'hui un système de location alternée, permettant de loger quatre personnes alternativement dans la même chambre, à raison, en moyenne, de trois mois par an chacune.

Une convention-type est alors signée entre le gestionnaire et le résident (le locataire). La généralisation de ce dispositif serait de nature à répondre aux souhaits de nombreux retraités, et de libérer des places dans les foyers.

Cette mesure permet une reconnaissance des sacrifices consentis par ces travailleurs au développement économique de la France.

L'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances établiront après trois ans un bilan de l'application du dispositif de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine.

L'objet de **l'article 8** est d'apporter des ajustements rédactionnels au dispositif du crédit d'impôt aux ménages non imposables tel qu'il résultera de l'article 70 de la loi de finances rectificative pour 2006 qui modifie l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts.

L'article vise aussi à ouvrir le crédit d'impôt à ceux qui n'ont pas directement recours à un employé de services à la personne mais qui ont recours notamment à une entreprise agréée. Il est en effet essentiel de ne pas condamner le recours à ces entreprises, qui sont un vecteur essentiel de la professionnalisation et de la modernisation de ces secteurs d'activités.

L'article vise enfin à ouvrir le bénéfice du crédit d'impôt à l'ensemble des activités de services à la personne définies à l'article D. 129-35 du code du travail, comme c'est le cas pour les ménages imposés à l'impôt sur le revenu.

L'article 9 met en œuvre l'article 24 de la directive européenne 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, selon laquelle les Etats membres peuvent ne pas accorder le droit à une prestation d'assistance sociale aux citoyens de l'Union entrés sur le territoire de l'Etat membre d'accueil pour y chercher un emploi pendant la période de recherche d'emploi.

Cet article supprime le droit à l'obtention de certaines prestations (RMI, couverture maladie universelle et prestations familiales) pour les intéressés pendant la période où ils tirent leur droit au séjour de leur recherche d'emploi.