



Journée du 28 août 2008

QUI NE RECULE PAS AVANCE : LA LOGIQUE DES DROITS OPPOSABLES

Intervenants :

Alain SAURET, avocat-conseil en droit social, associé Capstan avocats

Gavin CORBETT, policy manager, Association Shelter Scotland

Jean-Emmanuel RODOCANACHI, directeur général, Les Petits Chaperons Rouges

Noëlle LENOIR, avocate et ancienne ministre

Jean-Louis HELARY, représentant de Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville.

Patrick OLLIER, député-maire de Rueil-Malmaison

Animateur : Gérard BONOS, journaliste

Alain SAURET, avocat-conseil en droit social, associé Capstan avocats

Par définition, un « droit opposable » autorise chaque citoyen à faire condamner par la justice toute autorité publique qui ne respecterait pas la loi. La loi du 5 mars 2007 – dite loi Dalo – garantit ce droit en rendant possible, dans le cas d'une demande insatisfaite, un recours devant le juge administratif. En l'espèce, le « droit opposable au logement » vise à garantir à chacun, quelles que soient ses ressources, qu'il pourra disposer d'un logement décent.

Un tel droit implique de créer un environnement propice à son application, soit à mobiliser de nouvelles ressources, ce qui donne une orientation plus forte à l'action de la puissance publique et/ou de ses délégués. Le droit opposable est à la fois un élément de dynamisation des politiques macro-économiques et un outil de régulation.

La loi Dalo pose le principe du droit opposable et définit des catégories prioritaires. Une commission de médiation établit la liste des demandes prioritaires sur la base de laquelle le préfet enjoint le bailleur d'attribuer un logement. Un éventuel refus peut donner lieu à une astreinte, qui est liquidée non pas au profit de l'individu, mais d'un fonds destiné à la construction de logements sociaux. Le droit opposable n'est donc pas un droit subjectif en tant que tel, puisque l'opposabilité peut concerner le préfet ou un délégué. Il ne s'exerce pas au profit exclusif et immédiat de la personne qui intentera un procès. Ainsi, le droit à l'action judiciaire reste encadré.

Le droit opposable se résume à une procédure administrative, assortie d'un recours ad hoc. La prérogative ouverte se concrétise par l'aptitude à se prévaloir de cette réglementation en justice. L'État se trouve ainsi organisateur d'un recours contre lui-même, tout citoyen pouvant désormais lui opposer ses promesses. On espère ainsi rendre plus effectif le service public du logement.

Quels droits pourraient devenir « opposables » ?

- le droit à l'hébergement ;
 - le droit à la garde des enfants ;
 - le droit à la prise en charge de la dépendance.
- ... et sûrement d'autres.

En décembre 2007, le groupe socialiste a déposé une proposition de loi visant à instaurer un droit au travail opposable, lequel droit est pourtant garanti par la Constitution – comme l'a alors fait observer la Garde des Sceaux. Toutefois, le droit récent à « l'offre valable d'emploi » pourrait bien être l'antichambre d'un droit opposable à l'emploi, car l'obligation de réponse suppose l'existence de l'offre.

Les droits opposables vont-ils être en expansion continue ?

Pour l'heure, sont potentiellement opposables les droits dont l'application requiert une action d'envergure de l'État et/ou des collectivités. De ce fait, les droits opposables seront largement liés aux priorités des politiques sociales.

Gavin CORBETT, policy manager, Association Shelter Scotland

La Grande-Bretagne, n'ayant pas de constitution écrite, n'a aucun droit constitutionnel. C'est pourquoi la question du droit opposable s'y pose différemment. Rappelons que le Parlement écossais n'a que neuf ans et que l'Écosse ne comprend que 32 municipalités.

Jusqu'en 1977, le droit au logement était réservé à certaines catégories, principalement les familles avec enfants. À ces familles, la municipalité se doit de fournir un logement permanent. En Écosse, le droit au logement est désormais conçu de manière extensive. Il s'applique aussi bien aux sans-abris qu'aux mal-logés.

L'opinion n'est pas unanime sur le sujet. Certains estiment que le droit au logement déresponsabilise l'individu, d'autres que les logements d'État stigmatisent et isolent des populations. D'autres, enfin, bien qu'acceptant le principe, déplorent le manque de moyens.

De manière générale, l'opinion écossaise considère le problème des sans-abris comme la résultante des années Thatcher. Les municipalités – et certains hauts fonctionnaires – ont investi la question et sont parvenues à faire voter une loi au parlement. Par ce biais, les instances locales font augmenter la subvention nationale et accroissent leur pouvoir.

Un droit ne compte que s'il fait une différence dans la vie des gens. L'Écosse s'est fixée pour objectif de loger tous les sans-abris avant 2012. Dans cette optique, le gouvernement a réalisé des efforts sans précédent. Le bilan est encore mitigé, mais il faut se féliciter qu'environ 30 % des municipalités aient déjà entrepris des actions concrètes dans ce sens. Il reste du chemin à parcourir, et ce, dans un contexte de crise économique peu favorable à la construction immobilière.

Aujourd'hui, le nouveau gouvernement (SNP), en poste depuis 2007, ambitionne que l'Écosse devienne un exemple international en matière de gestion du problème des sans-abris. Tant et si bien qu'en Grande-Bretagne, 2012, année des Jeux olympiques, est devenu une sorte d'obsession.

Jean-Emmanuel RODOCANACHI, directeur général, Les Petits Chaperons Rouges

La société Les Petits Chaperons Rouges est actrice dans le domaine des haltes-garderies. Jeune structure d'environ 600 collaborateurs, elle gère une quarantaine d'établissements et 2 000 places de crèches. Sur les quatre dernières années, 4 000 enfants ont été inscrits.

Dans son discours d'Agén de juin 2006, Nicolas Sarkozy a fait mention du « droit opposable à la garde d'enfants ». Il s'inscrivait ainsi dans la dynamique engagée depuis 2003, par la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant et l'ouverture au secteur privé. Le contexte était d'ailleurs assez riche : mise en place des congés parentaux, réforme du statut des assistantes maternelles, crédit d'impôt pour faire garder les enfants hors du domicile, crédit d'impôt pour les employeurs investissant dans des crèches d'entreprises.

La charte de la parentalité, plus récente, confirme la prise en compte par les politiques de la nécessaire conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Le droit opposable à la garde d'enfants résulte d'une prise de conscience collective.

Certains éléments macro-structurels expliquent cette évolution : le boom des naissances (800 000 par an, soit 11 % de plus en une décennie), 80 % des personnes en âge de procréer occupent un emploi, augmentation du nombre de couples biactifs et de familles monoparentales.

In fine, la France compte 2,3 millions d'enfants de moins de trois ans et 350 000 places de crèches. Malgré les efforts des CAF, des départements et communes, le chantier reste conséquent. Le gouvernement estime que 350 000 places seraient nécessaires pour couvrir les besoins les plus pressants ; la CNAF considère qu'il en faudrait 420 000.

En la matière, il faut noter l'avance comparative des pays nordiques.

L'Angleterre a mis en place des tickets-crèches, avec une offre de 35 % supérieure à celle de la France. De même, ce pays mobilise une centaine d'opérateurs privés, contre une douzaine en France. En Allemagne, la ministre de la Famille vient de débloquer – via les länder et l'État fédéral – une enveloppe d'environ 10 Md€ pour la création de crèches. Outre-Atlantique, les États-Unis ont développé le concept de « work-life balance » et comptent désormais 2 000 crèches d'entreprises (contre une centaine en France). En Australie, un nombre croissant de structures municipales se trouve géré par le secteur privé.

Si le droit opposable à la garde d'enfants s'inscrit dans le sens de l'Histoire, la question des moyens ne peut être occultée. En pratique, la création de 400 000 places de crèches coûterait près de 12 Md€. Voilà qui élimine les partisans des extrêmes. Ni le secteur public ni le secteur associatif ne sont capables de débloquer une telle somme dans un délai aussi restreint (4 à 5 ans).

Par conséquent, le droit opposable à la garde d'enfant serait-il une utopie ? Oui, dans le sens où le temps de saisir les tribunaux, l'enfant saura déjà lire et écrire ; le temps de construire la crèche, l'enfant sera déjà au lycée. Mais c'est une utopie nécessaire, positive, qui donne un élan collectif sur la base d'une vision commune. C'est une utopie qui permet à la société de « voir en grand ».

Créer des places de crèches, c'est rendre service aux familles, créer de l'emploi et, in fine, augmenter la productivité des entreprises. Investir dans la jeunesse est essentiel. Pour ce faire, il faut réinventer le partenariat public-privé, sous l'égide de la CNAF. L'objectif commun étant de créer des places de crèches de qualité. Le cofinancement devra être encouragé, car il est une utilisation intelligente et pertinente des deniers publics. De son côté, l'État devra continuer sa politique de crédit d'impôt. Il faut pouvoir prouver que le libéralisme à visage humain et la notion d'entrepreneur solidaire fonctionnent.

Plus qu'un mode de garde, l'éveil de l'enfant est le réel sujet. Dépasser le droit opposable à la garde d'enfant, c'est parler d'« éveil des enfants », plutôt que de « garde ». « Voir en grand », c'est espérer que chaque éducatrice ait conscience de contribuer à l'éveil d'une génération.

Le rapport Attali l'avait d'ailleurs bien compris en énonçant dans son préambule : « Au commencement était l'éducation, au commencement était la petite enfance ».

La décision n° 1 du rapport était de former des éducatrices et leur donner les moyens d'exercer dans des crèches de qualité.

Quelques mesures concrètes :

- Faire en sorte que le Haut conseil pour la famille soit installé le plus rapidement ;

- Rendre ambitieuse la convention d'objectif et de gestion entre la CNAF et l'État ;
- Que le Medef accepte de reprendre son siège au conseil d'administration de la CNAF ;
- Voter le projet de loi sur le crédit d'impôts-entreprise, qui passerait de 25 à 50 % et permettrait aux PME de se mutualiser et de construire des crèches d'entreprises ;
- Obliger la foncière ou le promoteur immobilier à réserver des mètres carrés en rez-de-chaussée pour l'accueil de la petite enfance.

Noëlle LENOIR, avocate, maire de Valmondois ex-ministre déléguée aux Affaires européennes (2002-2004)

Juridiquement, le droit opposable a été créé en 1995 par le Conseil constitutionnel, se fondant sur le principe de la dignité humaine du préambule de la constitution de 1946.

L'apparition d'un droit opposable est aussi un constat d'échec de la politique du logement en France.

Le droit opposable pose le problème de l'effectivité des droits. Malgré l'arsenal considérable de moyens mis à la disposition du logement social, la France compte encore un nombre important de mal-logés.

Le dispositif actuel est pourtant d'envergure :

- les fonds du Livret A (120 Md€ par an) ;
- un réseau d'HLM unique en Europe ;
- la loi SRU ;
- un pouvoir de substitution de l'État pour imposer des occupants (lequel pouvoir n'est jamais exercé) ;
- un pouvoir de réquisition par l'État des logements vacants appartenant à des organismes privés ;
- la taxe sur les logements vacants (1998), qui n'a pratiquement jamais été appliquée ;
- les aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANA) ;
- l'aide personnalisée au logement (accordée aisément à tous les « RMistes »).

Malgré tout, le problème de logement subsiste, d'où l'institutionnalisation du droit opposable.

Le droit opposable revient à donner au juge un pouvoir d'injonction vis-à-vis de l'État, afin qu'il s'exécute. Tout demandeur de logement social pourra s'adresser à une Commission de médiation – formée de représentants de l'État et d'élus. Une fois le dossier déclaré prioritaire, un logement devra être attribué dans les trois à six mois, à défaut de quoi le demandeur pourra saisir le juge pour qu'il impose la mise en œuvre. Il s'agit donc d'un « droit judiciaire ». L'État sera contraint de désigner le préfet ou les organismes qui seront tenus de mettre un logement à disposition.

Une solution a donc été trouvée au problème de l'effectivité du droit au logement, tout comme la discrimination positive était venue assurer l'effectivité du droit des femmes. Désormais, une procédure autorise à faire pression sur l'État, en charge d'assurer à chacun des « conditions de vie dignes et des moyens convenables d'existence ».

En pratique, l'effectivité du droit au logement opposable dépendra du nombre de logements disponibles, de l'aptitude des collectivités territoriales à remplir leurs obligations en la matière, de l'appréciation des commissions de médiation et de l'exécution des décisions de justice.

En tant que maire, Noëlle Lenoir fait le constat d'une double dégradation :

- Les logements sociaux ne sont pas toujours attribués à ceux qui en ont besoin.
- Le RMI n'incite pas vraiment à la recherche d'un emploi, par manque de suivi des « RMistes ».

C'est pourquoi la réussite de cette réforme implique une vision plus pragmatique de ce que l'on appelle le « retour à meilleure fortune ». D'après certaines statistiques, seuls 1/5e des plus pauvres occupent des logements aidés.

Patrick OLLIER, député-maire de Rueil-Malmaison

Patrick Ollier s'accorde avec Noëlle Lenoir sur l'idée que la loi Dalo est d'abord un constat d'échec collectif. Selon lui, le droit au logement opposable doit être le moteur d'une politique de responsabilité et non l'ajout de ce qui pourrait apparaître comme une nouvelle politique d'assistanat.

Patrick Ollier estime cependant dangereuse l'idée d'une extension des droits opposables à tous les domaines de la société, car il faut veiller à maintenir l'équilibre entre les droits et les abus possibles. Il met en garde contre le risque de faire naître des espoirs qui pourraient être déçus, du fait des contraintes budgétaires des municipalités. En pratique, la mise en œuvre de tels projets se fait sur des années. Si l'État est rendu responsable par la loi Dalo, sur le terrain, ce sont les collectivités territoriales et/ou les bailleurs sociaux qui construisent les logements.

Le droit opposable doit-il outrepasser la responsabilité pour un locataire d'honorer ses engagements ? Selon Patrick Ollier, le droit opposable n'est valable que pour ceux qui se montrent suffisamment responsables pour entrer dans une logique de paiement des loyers. À Rueil-Malmaison, pour tout projet d'appartement libre, l'aménageur a l'obligation de livrer 30 % de logements sociaux. Si tous les maires avaient voté une telle délibération, le problème du logement social serait aujourd'hui résolu. C'est donc une question de volonté.

L'existence d'un droit opposable peut donner lieu à des dérives. Patrick Ollier revient sur l'article 55 de la loi SRU, lequel instaure des pénalités pour les maires qui n'observent pas les quotas de logements sociaux. Dans cette logique, les nouveaux maires, au lieu d'être incités, doivent s'acquitter des erreurs d'un passé dont ils ne sont pas responsables. L'article 55 de la loi SRU devrait prendre en compte le flux, plutôt que le stock. Le stock, c'est le passé ; le flux, l'avenir.

En conclusion, Patrick Ollier se déclare favorable au droit opposable au logement, mais contre sa généralisation à d'autres secteurs – et notamment la garde d'enfants. Il rappelle qu'un droit opposable (qui, dans le cas des crèches, implique une augmentation de l'impôt) ne sert souvent qu'une partie de la population au détriment d'une autre. Ni l'État ni les collectivités n'auraient les moyens de satisfaire la pleine extension des droits opposables et le politique doit surtout veiller à ne pas donner d'espoir qu'il serait incapable de satisfaire.

Jean-Louis HELARY, représentant de Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville.

Jean-Louis Helary rappelle que le problème du non-logement intéresse les entreprises, dans la mesure où certains de leurs employés vivent cette situation.

Le nombre de personnes potentiellement concernées par la loi Dalo est estimé à 480 000 sur la région parisienne (hormis les demandeurs de logements sociaux). À fin juin, près de 33 000 dossiers avaient été déposés sur la France entière ; en fin d'année, on devrait atteindre 70 000 à 80 000 dossiers. Sur les 12 000 dossiers déjà traités par les commissions de médiations, 5 180 ont été reconnus favorables et 5 900 rejetés.

Il faut noter que certaines familles, reconnues éligibles par les commissions de médiations, ont refusé des offres de logement. Cela illustre la confusion non négligeable entre la question des sans-abris et des mal-logés.

Par ailleurs, la crise du logement est inégalement répartie sur le territoire. Entre les grandes agglomérations et les territoires ruraux, les circonstances diffèrent. La région parisienne concentre les deux tiers des 33 000 dossiers évoqués ; les demandes pour Paris représentent 40 % de la demande nationale.

La loi Dalo n'est pas une façon parallèle d'attribuer des logements sociaux, mais un recours ultime destiné à des catégories bien déterminées – soit des personnes à reloger en urgence. Ce droit n'est donc pas ouvert à tous, il demeure très encadré et doit le rester.

De son côté, le monde HLM doit évoluer et prendre en considération les nouvelles données économiques et sociales. Par exemple, baisser le plafond des HLM de 10,3 %, c'est réduire de 10 % la part des personnes pouvant prétendre aux logements HLM (soit environ 60 % de la population française).

Par ailleurs, en réponse à M. Ollier, la ministre du Logement et de la ville est tout à fait favorable à une discussion autour de l'article 55 de la loi SRU.

Enfin, remarque Jean-Louis Helary, les 4,5 millions de logements sociaux actuels contrastent avec le chiffre de l'accession sociale à la propriété : 25 000 logements par an.

Plus que celle du logement social, la crise est celle du logement et de l'immobilier en général.

Questions de la salle

M. Christian VANNESTE (député du Nord) cite Alexis de Tocqueville qui s'inquiétait d'une possible évolution de la démocratie vers un « despotisme bienveillant et doux ». Ce serait alors la résurgence de l'État maternel, qui répondrait à tous les besoins et annihilerait l'élément le plus important d'une société libérale : l'initiative. M. Vanneste plaide pour une hiérarchisation des droits opposables.

Le droit opposable est un bon aiguillon, estime Jean-Emmanuel RODOCANACHI. « Voir en grand », c'est comprendre qu'il faut investir dans la jeunesse et avoir un coup d'avance.

Patrick OLLIER insiste sur la notion de responsabilité. Il existe une différence entre la satisfaction d'un besoin et la création d'un droit. En termes de politiques publiques, il n'est pas nécessaire de créer un droit pour satisfaire un besoin.

Noëlle LENOIR estime, pour sa part, que la politique familiale française est une des plus dynamiques d'Europe. Mais du fait de son endettement, l'État ne peut plus assurer toute la charge. Les entreprises, qui ont également intérêt à ce que les conditions de travail restent convenables, doivent participer à cet effort. Noëlle LENOIR propose de réfléchir à un crédit d'impôt pour les crèches d'entreprises et à un nouveau partenariat public-privé.

Gavin CORBETT envisage, quant à lui, la possibilité pour les municipalités de fournir directement un logement privé, ou d'être médiatrices pour ce faire.

Jean-Louis HELARY confirme le rôle essentiel des collectivités et des opérateurs dans l'application de ces politiques. Dans le cadre d'un État décentralisé, il se déclare sceptique sur le pouvoir de substitution du préfet.

Un participant déplore le silence de la loi Dalo sur le volet de l'accompagnement, car nombre de locataires sont en situation de rupture sociale. Il défend le rôle du 1 % Logement et des bailleurs sociaux, récemment remis en question.

Jean-Louis HELARY rappelle que le 1 % Logement a publiquement admis ses problèmes de gouvernance, ce à quoi le projet de loi actuel essaye de remédier. D'autre part, la faiblesse de rotation sur les logements, soit 4 % sur la région parisienne, implique de raisonner en termes de flux et non de stocks. Jean-Louis HELARY reconnaît la prégnance de l'accompagnement social, mission dont il rappelle qu'elle relève du département. L'heure est effectivement à la clarification des compétences.

Un participant (MEDEF / Haute-Garonne) propose de transférer une partie des aides fiscales que l'État économisera sur les produits défiscalisés non vendus vers les opérateurs sociaux de toutes natures, afin de les aider à racheter les stocks durs qui ne peuvent être vendus par le privé. Par ce biais, il serait possible, en 18 mois, de déstocker près de 10 000 logements.

L'essentiel du parc des invendus défiscalisés se trouve dans des zones ne connaissant pas de difficultés majeures, remarque Jean-Louis HELARY.

Patrick OLLIER précise qu'il ne s'agit pas d'aides dispensées par l'État, mais d'argent qu'il renonce à percevoir. Patrick Ollier se prononce en faveur de l'accession sociale à la propriété, qui permet de créer du produit financier pour construire de nouveaux logements. Il plaide pour l'intégration de l'accession sociale à la propriété aux 20 % de la SRU, comprenant mal pourquoi, à l'heure actuelle, un logement faisant l'objet d'un achat n'est plus considéré comme social.

Un participant (chef d'entreprise, membre des Enfants de Don Quichotte) juge primordial le problème des sans-abris par rapport à celui des mal-logés. Il rappelle que Paris compte 15 000 sans-abris – pour 100 000 en France. Certains ne veulent plus sortir de la rue, d'autres relèvent d'hôpitaux psychiatriques. L'urgence est là.

Jean-Louis HELARY admet que les problèmes de l'hébergement et des « mal-logés » se traitent différemment. En matière d'accompagnement, l'action des associations demeure irremplaçable.