

La loi "Egalité et citoyenneté" et la politique du logement social. Un nouveau jeu d'acteurs en faveur de la mixité sociale

Caroline Bugnon

▶ **To cite this version:**

Caroline Bugnon. La loi "Egalité et citoyenneté" et la politique du logement social. Un nouveau jeu d'acteurs en faveur de la mixité sociale. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2017, 2079. hal-01562581

HAL Id: hal-01562581

https://u-bourgogne.hal.science/hal-01562581

Submitted on 15 Jul 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Loi Égalité et citoyenneté Dossier

La loi « égalité et citoyenneté » et la politique du logement social

Un nouveau jeu d'acteurs en faveur de la mixité sociale

Étude rédigée par :

Caroline Bugnon,

maître de conférences en droit public,

CREDESPO, université de Bourgogne

Résumé à venir.

Aux lendemains des attentats commis à Paris et ayant marqué d'une pierre noire l'année 2015, deux comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté se réunissaient les 6 mars et 26 octobre 2015, donnant naissance au projet de loi « égalité et citoyenneté ». Qualifié par le Premier ministre, Manuel Valls, de remède à l'« *apartheid territorial, social, ethnique* »[1] dont souffrent les banlieues françaises, le projet de loi fut présenté en Conseil des ministres le 13 avril 2016[2] et porté symboliquement par la ministre du Logement et de l'Habitat durable, le ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et la secrétaire d'État chargée de l'Égalité réelle.

Dans un premier temps, la classe politique se montra unanime dans sa volonté de combler les fractures sociales à l'origine de l'obscurantisme. Néanmoins, ce consensus politique devait rapidement laisser place à des positions divergentes quant aux moyens à employer pour lutter contre les divisions au sein de la société française. L'adoption de la loi restera marquée par de fortes dissensions entre l'Assemblée Nationale et le Sénat. Présenté au Parlement suivant la procédure accélérée, le projet de loi ne put faire l'objet d'un compromis devant la commission mixte paritaire. Il fut rejeté en nouvelle lecture par le Sénat le 19 décembre 2016, sans amendements, à la suite de l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable. Le texte fut finalement adopté en dernière lecture par l'Assemblée nationale le 22 décembre 2016. La loi fut déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés et soixante sénateurs. Dans une décision du 26 janvier 2017[3] comprenant pas moins de 198 considérants, le Conseil constitutionnel clôtura le dernier chapitre du « feuilleton parlementaire » en censurant une cinquantaine de dispositions de la loi qui en comptait 224 à l'issue de son adoption en dernière lecture. Si la loi « égalité et citoyenneté » fut finalement promulguée le 27 janvier 2017[4], les débats parlementaires laissèrent entrevoir de vrais clivages. Les dissensions les importantes concernent le contenu du titre II de la loi intitulé « Mixité sociale et Egalité des chances dans l'habitat ».

Instrument privilégié en vue d'œuvrer en faveur de la mixité sociale, le logement social est clairement mis à l'honneur au sein de la loi « égalité et citoyenneté ». Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, « *un urbanisme qui concentre les populations les plus pauvres dans les territoires les moins attractifs en termes d'emplois, de desserte et d'équipements culturels ne peut que mettre en cause la cohésion sociale de la France et les valeurs de la République, au premier rang desquelles l'égalité et la fraternité. La politique du logement doit être l'un des leviers privilégiés pour organiser la mixité sociale indispensable au bien-vivre ensemble* »[5]. Afin de lutter contre une ségrégation qui se veut à la fois spatiale et sociale, la loi repose sur deux postulats : le logement social doit accueillir des familles en difficulté ou tout au moins des familles ne pouvant avoir accès au parc privé. Dans le même temps, la diversité dans l'habitat social doit être garantie en favorisant la cohabitation de différentes catégories sociales au sein d'une ville, d'un quartier, voire d'un même immeuble.

Ainsi exprimé, le vœu du Gouvernement, entériné par le législateur, est loin d'être novateur. La mixité sociale est hissée au rang d'objectif de l'action publique depuis les années 1990. La loi du 13 juillet 1991, dite loi d'orientation pour la ville (LOV), visait à compenser les handicaps économiques et sociaux des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé[6]. Dans son prolongement, ont été adoptées la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998[7], la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)[8], la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable[9], la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public[10] ou la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (Lamy)[11]. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) marque également une étape importante dans la lutte contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain[12]. Pour sa part, la loi « égalité et citoyenneté » poursuite trois objectifs : améliorer le pilotage de l'attribution des logements sociaux, créer une offre nouvelle de logement social à bas loyers et enfin, veiller à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire.

L'accumulation des textes législatifs interroge : la loi du 27 janvier 2017 se présente-t-elle comme une énième réforme de la politique du logement social, révélant l'incapacité des pouvoirs publics à « *casser les logiques de ségrégation, (afin) de ne plus ajouter de la pauvreté à la pauvreté* »[13] ? À première vue, le titre II de la loi « égalité et citoyenneté » relève davantage de l'ajustement[14] que du « grand soir » du logement social. Certaines dispositions s'inscrivent clairement dans le prolongement des

---

[1] *M. Valls, Vœux à la presse du Premier ministre, discours du 20 janvier 2015 disponible sur le site www.gouvernement.fr.*

[2] *Présentation du projet de loi « égalité et citoyenneté » : des dispositions hétéroclites : JCP A 2016, act. 348*.

[3] *Cons. const., 26 janv. 2017, n° 2016-745 DC, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.*

[4] *L. n° 2017-86, 27 janv. 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté : JO 28 janv. 2017 ; JCP A 2017, act. 89*.

[5] *Exposé des motifs du projet de loi « Égalité et citoyenneté » n° 3679 présenté devant l'Assemblée nationale par E. Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat durable, P. Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, E. Bareigts, secrétaire d'État chargée de l'Égalité réelle, 13 avr. 2016*.

[6] *L. n° 91-662, 13 juill. 1991, Loi d'orientation pour la ville : JO 19 juill. 1991, p. 9521*.

[7] *L. n° 98-657, 29 juill. 1998, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions : JO 31 juill. 1998, p. 11679*.

[8] *L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains : JO 14 déc. 2000, p. 19777*.

[9] *L. n° 2007-290, 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable : JO 6 mars 2007, p. 4190*.

[10] *L. n° 2013-61, 18 janv. 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social : JO 19 janv. 2013, p. 1321*.

[11] *L. n° 2014-173, 21 févr. 2014, de programmation pour la ville et la cohésion urbaine : JO 22 févr. 2014, p. 3138*.

[12] *L. n° 2014-366, 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : JO 26 mars 2014, p. 5809*.

[13] *Exposé des motifs du projet de loi « Égalité et citoyenneté », préc.*

[14] *V. Zalewski-Sicard, Le logement social bientôt objet de nouvelles réformes : JCP A 2015, act. 886. Union sociale pour l'habitat, Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat sur le projet de loi Égalité et citoyenneté, communiqué de presse du 11 avril 2016, disponible sur le site de l'USH : « la mise en œuvre des dispositions de la loi ALUR et Ville n'est pas encore effective*

lois précédentes en clarifiant ou en consolidant les dispositifs existants. Pour autant, force est d'admettre que, sous l'effet de la nouvelle loi, les acteurs du logement social sont témoins d'un interventionnisme de plus en plus marqué de l'État au sein de la politique du logement social, suggérant un nouveau « jeu d'acteurs » entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les communes et les organismes d'habitations à loyers modérés (HLM). Le Conseil constitutionnel estime néanmoins qu'au nom de l'objectif de mixité sociale, le principe de libre administration des collectivités territoriales est sauf. Seule une mesure relative au titre II fit l'objet d'une censure.
Placées au cœur de la réforme, les politiques d'attribution des logements sociaux (**1**) et de production d'une offre nouvelle de logement social mieux répartie sur le territoire (**2**) font toutes deux l'objet d'un renforcement du contrôle de l'État, au nom de la lutte contre la ségrégation sociale et spatiale. Il revient désormais aux communes, aux intercommunalités et aux organismes d'HLM de trouver leur place au sein de l'échiquier afin de contribuer pleinement à la réalisation des objectifs de mixité sociale et d'égalité des chances fixés par la loi.

1. La politique d'attribution des logements sociaux orchestrée au niveau national et déclinée à l'échelle intercommunale

La loi « égalité et citoyenneté » remédie à deux reproches formulés à l'encontre de la politique d'attribution des logements sociaux : son manque de transparence et le fait qu'elle « *ne se situe pas à la bonne échelle territoriale des enjeux* »[15]. La solution retenue par le législateur consiste à clarifier les critères sur lesquels les commissions d'attribution des organismes d'HLM se fondent lors de la sélection des candidats (**A**) tout en confiant aux EPCI le pilotage de la politique d'attribution des logements sociaux (**B**).

A – La clarification à l'échelle nationale des critères de sélection des candidats

Classiquement, l'étude des dossiers de candidature déposés par les demandeurs de logement social est réalisée par une commission d'attribution des logements (CAL) présente au sein de l'organisme d'HLM. Outre les représentants du bailleur social, sont présents, au sein de la CAL, le maire de la commune d'implantation du logement en tant que membre de droit disposant d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix, un représentant désigné par des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique, le président de l'EPCI doté d'un programme local de l'habitat (PLH) et le préfet de département, représentant de l'État[16]. Afin de sélectionner une candidature, la CAL examine trois demandes pour un même logement et classe les dossiers par ordre de priorité suivant différents critères. La défection d'un demandeur de logement inscrit sur la liste bénéficie au candidat suivant. La loi « égalité et citoyenneté » ne modifie pas en profondeur les prérogatives de la commission. Cette dernière demeure responsable de l'attribution nominative de chaque logement social. Cependant, à travers la nouvelle loi, le législateur s'efforce d'effacer l'image d'une procédure opaque en raison de critères de sélection des candidatures jugés flous et à l'origine de pratiques ségrégatives. Il convient néanmoins d'admettre que la mission de la CAL est délicate car elle apprécie la pertinence des dossiers tant au regard de critères de sélection fixés à l'échelle nationale qu'au regard d'orientations adressées par les financeurs des logements sociaux au sein de conventions de réservation.
À l'échelle nationale, les critères de sélection des candidats sont énumérés au sein du Code de la construction et de l'habitation (CCH). Suivant l'article L. 441-1 du CCH, la commission tient compte « *notamment du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs* ». Mais à cette liste, s'ajoutent des critères généraux de priorité, fixés par la loi, au bénéfice de différentes catégories de personnes[17]. Ces critères d'appréciation doivent s'articuler avec les obligations pesant sur le bailleur social au titre de l'article L. 411 du CCH : le respect de la mixité sociale des villes et des quartiers et la mise en œuvre du droit au logement pour satisfaire les besoins des personnes défavorisées.
Plus encore, la complexité de la procédure réside dans l'obligation faite à la CAL de tenir compte des droits de réservation dont bénéficient les acteurs ayant participé au financement des logements sociaux. L'État, les collectivités territoriales ou les organismes collecteurs associés de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL ou Action Logement) participent au montage financier d'une opération de logement social et, en contrepartie des subventions, garanties ou apports de terrains, bénéficient d'un contingent de logements réservés au sein du patrimoine du bailleur social. Au maximum 20% des logements d'une opération sont réservés aux communes. Pour sa part, le préfet, en tant que représentant de l'État, dispose au maximum de 30% des logements du bailleur. Le contingent préfectoral est l'instrument privilégié de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO). Un pourcentage de logements est également réservé aux employeurs selon leur participation financière à l'opération. Les logements non réservés sont laissés à disposition des organismes d'HLM. En vertu d'une convention de réservation, les réservataires définissent les orientations sur la base desquelles ils entendent formuler des propositions au bailleur social[18].
Soucieuses de maîtriser le peuplement sur leur territoire, certaines communes ont néanmoins imposé une pratique lors de l'attribution des logements : la préférence communale. Cette dernière vis à écarter du parc de logements social les candidats qui ne respectent pas un critère de résidence sur le territoire de la commune. Une telle pratique avait pourtant été invalidée par le juge administratif dans un arrêt *Commune de Longjumeau* du 5 octobre 1998[19], confirmé un an plus tard dans l'arrêt *Ville*

---

sur de nombreux volets et (…) à ce titre, une partie des objectifs visés par le projet de loi Égalité et citoyenneté, notamment pour ce qui concerne la recherche du renforcement de la mixité, ne nécessite pas de nouveau texte législatif ».
[15] *Exposés des motifs du projet de loi « Égalité et citoyenneté », préc.*
[16] *CCH, art. L. 441-2*.
[17] *CCH, art. L. 441-1 ancien*. Dans sa version antérieure à la loi du 27 janvier 2017, il s'agissait des personnes en situation de handicap ou ayant à leur charge une personne handicapée, les personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement, des personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition, les personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée, les personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou enfin, les personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution ou victime de proxénétisme.
[18] *CCH, art. R. 441-5*. Dans le même sens, voir *CE, 27 juill. 2001, n° 214768, Association Droit au logement et fédération des comités Droit au logement : AJDI 2002, p. 54, note J.-P. Brouant*.
[19] *CE, 5 oct. 1998, n° 172597, Commune de Longjumeau* : le Conseil d'État juge illégale une délibération d'un conseil municipal portant sur son contingent de réservation et donnant priorité aux demandeurs de logement social justifiant de deux années de résidence dans la commune.

d'Epinay-sur-Seine »[20]. Malgré la jurisprudence administrative, l'ambiguïté persista : au regard de l'ensemble des critères d'attribution d'un logement social, il était aisé pour une commune de prioriser la situation d'un résident communal pour le faire passer systématiquement devant les autres candidats. Une telle pratique apparaissait comme un « *frein aux mobilités et à une utilisation optimale du parc social* »[21]. Afin d'y remédier, la loi du 27 janvier 2017 procède à une clarification et à une harmonisation des critères de sélection d'un candidat au logement social.
L'article L. 441 du CCH modifié prévoit que « *l'absence de lien avec la commune d'implantation du logement ne peut constituer à soi seul le motif de la non-attribution d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur* ». Si l'interdiction était déjà applicable au stade de l'enregistrement de la demande[22], le législateur condamne désormais le refus d'attribuer un logement au seul motif que le candidat au logement social ne réside pas dans la commune. Pour autant, la nouvelle disposition ne peut être interprétée comme interdisant purement et simplement le critère de la préférence communale. Ce dernier est admis s'il a pour vocation de départager deux dossiers identiques. Par ce biais, le législateur fait de l'ancrage territorial un critère de pondération en cas d'égalité de situations entre plusieurs demandeurs, et non plus un critère de priorisation[23]. Néanmoins, si la précision apportée par le législateur est utile en cas de généralisation du système de cotation de la demande[24], la frontière entre « critère de priorisation » et « critère de pondération » est délicate à tracer dans la pratique.
Autre mesure phare de la loi « égalité et citoyenneté » : l'alignement entre les critères généraux de priorité pris en compte pour l'attribution d'un logement social et les critères d'éligibilité autorisant l'accès au DALO en vertu de l'article L. 441-2-3 du CCH. En effet, à la longue liste énumérée à l'article L. 411-1 du CCH, la loi « égalité et citoyenneté » ajoute de nouvelles catégories de personnes susceptibles d'être reconnues prioritaires pour l'attribution d'un logement social. Parmi elles, figurent les personnes exposées à des situations d'habitat indigne ou les personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, les personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées chez des tiers et enfin, les personnes menacées d'expulsion sans relogement. Jusqu'à présent, ces situations permettaient au ménage d'être exclusivement reconnu prioritaire pour être logé en urgence au titre de la procédure spécifique DALO. Intégrées à la liste des critères généraux de priorité donnant accès au logement social, les situations précitées ouvrent désormais la voie à l'attribution d'un logement social suivant la procédure de droit commun, indépendamment de la procédure spécifique DALO.
La réforme a des effets non négligeables. Elle permet d'imposer le relogement des demandeurs prioritaires, dont les ménages éligibles au DALO, à l'ensemble des réservataires de logements. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 27 janvier 2017, la CAL disposait exclusivement du contingent préfectoral ou du contingent d'Action Logement pour loger les personnes reconnues prioritaires au titre du DALO. Désormais, l'ensemble des contingents de logements réservés – qu'ils appartiennent à l'État, à Action logement ou aux communes – sont mobilisables en vue de loger l'ensemble des demandeurs de logement social, y compris les personnes éligibles au DALO. Plus précisément, l'article L. 441-1 modifié du CCH prévoit que les collectivités territoriales et leur groupement consacrent au moins un quart des attributions effectuées sur leurs logements réservés aux personnes reconnues prioritaires, dont font désormais partie les ménages éligibles au DALO. En cas de manquement, le représentant de l'État se substitue à la CAL pour procéder aux attributions manquantes qui sont imputées sur le contingent de logements réservés appartenant à la collectivité territoriale. L'article L. 441-1 du CCH impose également au bailleur social de réserver au moins un quart des attributions annuelles de logements non réservés aux ménages DALO ou, à défaut, aux personnes désignées prioritaires pour accéder à un logement social. En cas de manquement, le préfet peut imposer une attribution au bailleur social qui s'impute sur ses logements non réservés. Une obligation identique pèse sur Action logement en vertu de l'article L. 313-26-2 du CCH.
Certes, par ce biais, le législateur accroît les possibilités d'accès au parc social des ménages défavorisés et contribue à l'effectivité du droit au logement opposable. Dix ans après l'adoption de la loi du 5 mars 2007, la réforme était attendue. Pour autant, le doute est permis quant aux réels bienfaits de la mesure. D'une part, l'alignement des critères de priorité augmente considérablement le nombre de critères sur lesquels la CAL doit désormais se fonder pour attribuer un logement social à un candidat. Il n'est pas certain que l'harmonisation des critères de priorité allège la charge de travail administratif pesant sur la CAL tout en en favorisant l'égalité des chances entre les candidats au logement social. D'autre part, la question se pose de l'articulation entre la procédure classique d'accès au logement social et la procédure spécifique DALO qui jusqu'à présent se présentait comme un ultime recours, en l'absence de proposition de logement social ou lorsque le ménage n'était pas parvenu à trouver un logement par ses propres moyens[25].
Le bailleur social et les réservataires de logements sociaux sont également témoins d'un changement d'échelle dans la déclinaison de la politique d'attribution des logements sociaux, l'intercommunalité étant promue chef d'orchestre de la stratégie locale d'attribution des logements sociaux.

B – L'intercommunalité, chef de fil de la politique d'attribution des logements sociaux

À travers la loi « égalité et citoyenneté », le législateur confie à l'intercommunalité les moyens de concilier les enjeux liés au droit au logement et à la mixité sociale, à l'échelle de son territoire, tout en resserrant le partenariat mis en place avec les bailleurs et, au-delà, avec les réservataires de logements sociaux.
Dans un cadre national défini, l'EPCI déploie une stratégie d'attribution des logements sociaux au travers de règles objectives, lisibles et transparentes. A cette fin, les modalités de désignation des candidats au logement social reposent sur les orientations fixées par la conférence intercommunale du logement (CIL). Instaurée par la loi ALUR du 24 mars 2014, la conférence intercommunale du logement ne connaît pas de grand bouleversement avec l'entrée en vigueur de la loi « égalité et citoyenneté ». Au contraire, cette dernière précise et met en œuvre les mesures introduites par les lois ALUR du 24 mars 2014

[20] *CE, 10 juill. 1996, n° 162601, Ville d'Epinay-Sur-Seine* : le Conseil d'État annule un arrêté du maire visant à réserver l'attribution des logements sociaux aux seuls habitants de sa commune.
[21] *Étude d'impact du projet de loi « Égalité et citoyenneté », 13 avr. 2016, p. 66.*
[22] *CCH, art. R. 441-2-3, ancien : « aucune condition de résidence préalable ne peut être opposée au demandeur pour refuser l'enregistrement de sa demande ».*
[23] En 2013, le Défenseur des droits préconisait de retenir la notion d'« attaches territoriales » comme critère de pondération, notamment en cas d'égalité de situation des demandeurs, et non comme critère de priorisation. Voir Défenseur des droits, décision MLD-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.
[24] Expérimenté dans des grandes villes comme à Paris, le système de cotation de la demande permet de classer les dossiers en leur attribuant des points. Le nombre de points attribué varie suivant des critères familiaux, sociaux, professionnels, sanitaires, *etc*. Cela doit garantir une procédure plus transparente et objective.
[25] *CCH, art. R. 441-14-1*.

et Lamy du 21 février 2014. Une logique partenariale anime toujours la conférence intercommunale du logement : coprésidée par le président de l'EPCI et le préfet de département, la CIL rassemble l'ensemble des partenaires concernés par l'attribution des logements sociaux[26].

La principale innovation introduite par la loi du 27 janvier 2017 concerne les modalités de création de la CIL. Jusqu'à présent, sa mise en place relevait d'une lecture combinée de l'article 97 de la loi du 24 mars 2014 et de l'article 8 de la loi du 21 février 2014 : la conférence était obligatoirement créée sur le territoire des communautés disposant d'un programme local de l'habitat (PLH) et comprenant au moins un quartier prioritaire au titre de la politique de la ville. Les EPCI dotés d'un PLH avaient la faculté de créer une CIL. La loi « égalité et citoyenneté » élargit le champ de la création obligatoire de la conférence à l'ensemble des EPCI dotés d'un PLH ou ayant compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville[27]. Suivant l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, « *le nouveau champ permet de se concentrer sur les intercommunalités ayant un poids démographique important, une politique locale de l'habitat d'ores et déjà constituée et qui généralement disposent d'un parc social important* »[28].

Confortée par le législateur, la conférence intercommunale du logement apparaît ainsi comme l'instrument privilégié en vue de décliner la politique nationale d'attribution du logement social à l'échelle locale. Certes, la CIL fixe des orientations relatives aux attributions de logement appartenant au patrimoine locatif social présent sur le territoire intercommunal. Pour autant, ces orientations sont nécessairement approuvées par le président de l'EPCI et le préfet de département. Ces derniers veillent à ce que la CIL prenne en considération l'objectif de mixité sociale des villes et des quartiers, le respect du droit au logement, les critères de priorité mentionnés à l'article L. 441-1 du CCH modifié ou la situation rencontrée dans les quartiers prioritaires de la ville[29]. A cette fin, l'article 70 de la loi « égalité et citoyenneté » prévoit que le président de l'EPCI, sur le territoire duquel est créée une CIL, est membre de droit au sein de la CAL du bailleur social et dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix lors de l'attribution d'un logement vacant à un candidat[30]. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, seul le maire de la commune d'implantation du logement disposait d'une voix prépondérante. Ainsi, lorsqu'une conférence intercommunale est créée, le maire est dépossédé d'une attribution emblématique au sein de la CAL.

Le pilotage de la politique d'attribution à l'échelle intercommunale présente un avantage certain. Il contraint l'ensemble des bailleurs sociaux et des réservataires à harmoniser les modalités de sélection de leurs candidats. Les objectifs fixés à l'échelle nationale se trouvent ainsi diffusés au plus près des territoires. Pour autant, s'assurer du respect des orientations fixées par la CIL supposait de créer des outils opérationnels en vue de leur mise en œuvre. En effet, de telles orientations forment un document stratégique dépourvu d'effet juridique. C'est pourquoi l'article 70 de la loi « égalité et citoyenneté » traduit les orientations au sein d'une convention intercommunale d'attribution dont les dispositions s'imposent au respect de l'ensemble des signataires[31]. Suivant l'article L. 441-1-6 du CCH modifié, la convention intercommunale d'attribution est proposée par le président de l'EPCI. Elle a notamment pour objet de définir « *pour chaque bailleur social ayant des logements sur le territoire concerné, un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution de logements à réaliser* » en faveur des personnes aux ressources les plus faibles, relogées au titre du renouvellement urbain, reconnues prioritaires au titre du DALO ou répondant aux critères généraux de priorité prévus à l'article L. 441-1 du CCH. Si le bailleur social refuse de signer la convention, le préfet de département désigne au bailleur les personnes qu'il convient de loger et fixe le délai dans lequel le bailleur est tenu de leur proposer un logement. Les attributions s'imputent sur les droits de réservation des différents contingents, dont les logements non réservés ou pour lesquels l'attribution à un candidat présenté par le réservataire a échoué[32]. Par ce biais, la loi « égalité et citoyenneté » a des effets non négligeables sur la marge de manœuvre traditionnellement reconnue au bailleur social lors de l'attribution des logements appartenant à son patrimoine locatif.

Malgré un affaiblissement des pouvoirs reconnus aux communes et aux organismes d'HLM, le choix de l'intercommunalité est légitime. Il s'inscrit dans le prolongement des missions de programmation et de gestion de la demande de logement social confiées à l'intercommunalité au gré des réformes. En effet, l'EPCI est chargé d'élaborer le programme local de l'habitat (PLH)[33] et, depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR du 24 mars 2014, l'EPCI doté d'un PLH approuvé est également chargé d'élaborer un Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDLSID)[34]. L'ensemble de ces attributions tendent vers un même objectif : favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale, en garantissant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements entre les communes, suivant les besoins exprimés à l'échelle des territoires. La question pouvait néanmoins se poser de l'articulation entre la convention intercommunale d'attribution et les autres outils contractuels mis à la disposition de l'EPCI. Suivant l'article 8 de la loi Lamy du 21 février 2014, lorsqu'une conférence intercommunale du logement est créée sur le territoire d'un EPCI disposant d'un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, une convention spécifique est élaborée : la convention d'équilibre territorial. Cette dernière prend en compte les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires lors de l'attribution des logements sociaux. Pour sa part, l'article 97 de la loi ALUR du 24 mars 2014 prévoit la conclusion facultative d'un accord collectif intercommunal entre l'EPCI et les organismes d'HLM présents sur son territoire. Au nom de la mixité sociale, l'accord définit, pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux catégories de publics prioritaires. Néanmoins, afin de ne pas embarrasser l'EPCI d'un énième outil, l'article 70 de la loi « égalité et citoyenneté » prévoit que la convention intercommunale d'attribution se substitue à l'accord collectif intercommunal et à la convention d'équilibre territorial[35]. Cette substitution a un autre avantage : resserrer la connexion entre la politique de l'habitat et la politique de la ville à l'échelle intercommunale en rassemblant, dans une même convention, une logique d'attribution par public et une logique d'attribution par secteur géographique.

---

[26] *CCH, art. L. 441-1-5*. Sont présents au sein de la CIL, les maires des communes membres de l'EPCI, le préfet de département, des représentants des locataires et des organismes d'Hlm présents sur le territoire de l'EPCI, des représentants du département, des représentants de l'ensemble des réservataires de logements sociaux, des représentants des organismes agréés dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou en situation d'exclusion.

[27] *CCH, art. L. 441-1-5*.

[28] *Étude d'impact du projet de loi « Égalité et citoyenneté », 13 avr. 2016, p. 81*.

[29] *CCH, art. L. 441-1-5*.

[30] *Ibid*.

[31] *Ibid*. Les signataires de la convention sont l'EPCI, les bailleurs de logements sociaux possédant ou gérant du patrimoine sur le territoire concerné, les titulaires des droits de réservation sur ce patrimoine et, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales ou personnes morales intéressées.

[32] *CCH, art. L. 441-1-6*.

[33] *CCH, art. L. 302-1 et R. 302-1*.

[34] *CCH, art. L. 441-2-8 et R. 441-2-10*.

[35] *CCH, art. L. 441-1-6*.

La politique d'attribution des logements sociaux n'est pas la seule réforme engagée à travers la loi « égalité et citoyenneté ». L'objectif de mixité sociale est également recherché à travers un rééquilibrage de l'occupation du parc social entre les catégories de demandeurs et entre les territoires.

2. La répartition et l'occupation du parc de logement social placées sous le contrôle renforcé de l'État

Afin de lutter contre la ségrégation spatiale, la loi « égalité et citoyenneté » tend à produire davantage de logements sociaux dans les communes déficitaires tout en imposant au bailleur social de mieux équilibrer l'occupation sociale de son parc de logements (**A**). La refonte de la politique du logement social est accompagnée d'un renforcement du contrôle de l'État sur les communes, sans que cela ne porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales (**B**).

A – Le rééquilibrage de l'occupation sociale des villes et des quartiers mis à la charge des communes et des organismes d'HLM

L'article 97 de la loi « égalité et citoyenneté » réforme l'article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000 en procédant à un recentrage du dispositif sur les territoires où la demande de logement social est la plus forte. Mesurer les avancées permises par la loi suppose, dans un premier temps, de rappeler les règles applicables avant son entrée en vigueur. Sous l'effet de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public, l'article L. 302-5 du CCH renforce les obligations de certaines communes en portant le taux de production de logements sociaux de 20% à 25% des résidences principales, à l'horizon 2025[36].
La modulation du taux de production de logements sociaux est déterminée en fonction de trois critères : la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30%, le taux de vacance constaté dans le parc locatif social et le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc de logement social. Pour leur part, les communes connaissant une forte décroissance démographique étaient exemptées du dispositif SRU, à l'instar des communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé était soumise à un cas d'inconstructibilité.
Lors de l'examen de la loi « égalité et citoyenneté », la refonte de l'article 55 de la loi SRU fut au cœur des débats parlementaires. Une partie des sénateurs militaient pour davantage de libertés locales en demandant la suppression de toute référence au taux de 20 ou 25% de logements sociaux et l'instauration d'un contrat d'objectifs et de moyens variables. Conclu entre le maire et le préfet, le contrat devait définir un taux de logements sociaux que la commune doit produire ainsi que l'échéance à laquelle le taux doit être atteint[37]. La version originelle de l'article 55 de la loi SRU fut maintenue par les députés qui aménagèrent néanmoins son champ d'application.
À travers l'article L. 302-5 du CCH modifié, sont ainsi réformés les conditions d'exemption du dispositif et les critères en vertu desquels les communes sont soumises à une obligation de production de logements sociaux. Afin de déterminer si la commune doit atteindre d'ici 2025 un taux de 20 ou 25% de logements sociaux sur son territoire, le législateur se fonde désormais sur l'un des trois critères précédemment énumérés : la pression sur la demande de logement social. Cet unique critère permet au législateur de concentrer l'effort de production là où la demande de logement social est la plus forte. La pression sur la demande est mesurée à partir du système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) à l'échelle de l'agglomération ou de l'EPCI d'appartenance. Il s'agit de s'appuyer sur une cartographie numérisée de l'occupation du parc de logement social. La valeur seuil de la tension sur la demande de logement social doit être précisée par décret.
Surtout, le critère tenant au niveau de pression sur la demande de logement social fait désormais partie des hypothèses permettant à une commune de se retirer du dispositif SRU. Suivant l'article L. 302-5 du CCH modifié, sont exemptées les communes situées hors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants et insuffisamment reliées aux bassins d'activités et d'emplois par la réseau de transport en commun, ou situées dans une agglomération de plus de 30 000 habitants dans laquelle le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels se situe en deçà d'un seuil fixé par décret, ou sur des communes dont plus de la moitié du territoire est soumise à un cas d'inconstructibilité. Notons que, jugée imparfaite, l'exemption tenant à la forte décroissance démographique au sein de la commune n'a pas été reprise par le législateur[38]. Pour leur part, les nouvelles hypothèses d'exemption rendent l'application du dispositif SRU plus cohérente : elles permettent de soustraire du dispositif les communes situées en zone agglomérée où la pression de demande de logement social est faible, ou situées en zone non agglomérée lorsqu'elles sont mal desservies par les transports en commun. Les besoins en logements sociaux sont désormais mesurés en fonction du niveau de tension sur le parc social et l'éloignement des bassins d'activités et d'emplois.
La réforme des critères tenant à définir les conditions d'exemption ou de modulation du taux de logement social a une conséquence non négligeable : elle a pour effet d'intégrer de nouvelles communes dans le champ d'application du dispositif SRU tout en permettant à d'autres communes de sortir du dispositif. L'étude d'impact du projet de loi indique qu'environ 15% des communes soumises aux dispositions de la loi SRU pourraient être exemptées d'obligations. Suivant les estimations de la rapporteure au Sénat, 219 nouvelles communes sont susceptibles d'intégrer le dispositif SRU[39]. Pour ces dernières, le législateur prévoit néanmoins une exonération du prélèvement sur leurs ressources fiscales pendant trois ans. Malgré cette garantie, l'article L. 302-5 du CCH modifié a fait l'objet d'une contestation devant le Conseil constitutionnel[40]. Ce dernier valida

---

[36] *CCH, art. L. 302-5* : il s'agit des communes de plus de 3 500 habitants faisant partie d'une agglomération ou d'un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de 15 000 habitants. La disposition maintient néanmoins le respect d'un seuil minimal de 20% de logements sociaux dans les communes appartenant à une agglomération ou un EPCI pour lesquels le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande de logement social. Sont également soumises au taux de 20% de logements sociaux, les communes de plus 15 000 habitants connaissant une forte croissance démographique mais qui n'appartiennent pas à une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants comportant une commune de plus de 15 000 habitants, dès lors que leur parc de logements justifie un effort de production supplémentaire.
[37] *Sénat, compte-rendu intégral, séance du 11 octobre 2016*.
[38] *Étude d'impact du projet de loi « Égalité et citoyenneté », 13 avr. 2016, p. 148 : « En effet, des communes peuvent être en décroissance démographique, notamment du fait d'une hausse de la part des résidences secondaires ou du vieillissement de la population, tout en étant caractérisées par une très forte pression de la demande, qui justifie la création de logements locatifs sociaux* ».
[39] *Rapport Sénat n° 827, Première lecture, 14 sept. 2016, p. 293*.
[40] *Rapport Sénat n° 827, Première lecture, 14 sept. 2016, p. 294*. Lors de son audition, Thierry Repentin, délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat, précisait : « *ces communes auront neuf années pour satisfaire à leurs obligations contre 25 ans pour les communes ayant été soumises dès 2000 aux obligations de logement social* ».

néanmoins la réécriture de l'article 55 de la loi SRU car « *les dispositions contestées, qui ont pour but de mettre en œuvre l'objectif de mixité sociale et d'accroissement de la production de logements locatifs sociaux, répondent à des fins d'intérêt général. Elles ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé* »[41].
Si la loi « égalité et citoyenneté » tend à mieux répartir l'offre de logement social sur le territoire, elle s'efforce également de ne pas concentrer les personnes les plus défavorisées au sein d'un quartier déjà fortement occupé par des ménages disposant de faibles ressources. L'occupation du parc de logement social doit elle-même refléter une diversité sociale. À cette fin, le législateur impose aux bailleurs sociaux de consacrer aux demandeurs les plus pauvres[42] ou aux personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain, au moins un quart des attributions qu'ils réalisent en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) lorsqu'ils disposent de patrimoine dans les territoires des EPCI dotés d'un programme local de l'habitat (PLH) ou qui ont la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire.
Si l'obligation mise à la charge du bailleur social réduit considérablement sa marge de manœuvre dans la gestion de son patrimoine locatif, le Conseil constitutionnel la déclare néanmoins conforme à la Constitution car elle répond à l'objectif de mixité sociale et n'est pas disproportionnée[43]. En effet, le législateur prévoit des compensations au profit du bailleur social. Ainsi, le mode de fixation des loyers par les organismes HLM est assoupli. Jusqu'à présent, le type de prêt conventionné (PLAI, PLS ou PLU[44]) déterminait le niveau du loyer pratiqué par le bailleur social. Désormais, la loi autorise le bailleur social à moduler les loyers en fonction des revenus des ménages, au sein d'un secteur ou d'un immeuble. L'objectif est, là encore, de loger des familles défavorisées dans des logements pour lesquels elles n'auraient autrement pas accès. La modulation des loyers est néanmoins encadrée au sein de la convention d'utilité sociale (CUS) conclue avec l'État[45]. En outre, dès lors que le taux de 25% d'attributions hors QPV est globalement respecté, le législateur accepte de s'en remettre à la convention intercommunale d'attribution afin de fixer de manière différenciée l'engagement annuel quantifié d'attributions de chaque bailleur social[46].
Plusieurs mesures phares de la loi « égalité et citoyenneté » témoignent d'une vigilance accrue de la part de l'État à l'encontre des communes ne respectant pas leurs obligations de production de logement social. Le Conseil constitutionnel valide l'essentiel des mesures en faisant prévaloir l'objectif de mixité sociale sur le principe de la libre administration des collectivités territoriales.

B – Le renforcement des sanctions à l'encontre des communes dans le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales

À travers les articles 98, 99 et 100 de la loi « égalité et citoyenneté », le législateur clarifie les manquements justifiant le prononcé d'un arrêté de carence, durcit les sanctions financières mises à la charge des communes défaillantes et renforce le pouvoir coercitif du préfet de département.
Plus précisément, l'article 98 de la loi clarifie les hypothèses dans lesquelles une commune tombe sous le coup de la procédure de carence. L'ancien article L. 302-9-1 du CCH souffrait d'une ambiguïté rédactionnelle. Suivant son alinéa 1[er], le préfet engageait la procédure de carence dès lors que la commune n'atteignait pas un objectif triennal quantitatif. Pour sa part, l'alinéa 2 précisait que, parmi les critères de déclenchement de la procédure de carence, figurait le respect de la typologie de financement des logements sociaux, soit un minimum de 30% de PLAI et un maximum de 30% de PLS. L'articulation entre les deux alinéas manquait de clarté : la question se posait de savoir si le seul fait de ne pas respecter la typologie de financement des logements sociaux justifiait le prononcé d'un arrêté de carence à l'encontre de la commune.
L'article L. 302-9-1 du CCH modifié corrige l'ambiguïté rédactionnelle en précisant que « *lorsque, dans les communes soumises aux obligations définies aux I et II de l'article L. 302-5, au terme de la période triennale échue, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du I de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint ou lorsque la typologie de financement définie au III du même article L. 302-8 n'a pas été respectée, le représentant de l'État dans le département informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence* ». Ainsi, même si la commune respecte ses engagements triennaux, un arrêté de carence peut être prononcé sur le seul critère de la typologie du financement des logements. Si la réforme a pour ambition de corriger l'insuffisance du nombre de logements PLAI, opérations correspondant aux loyers les plus bas, elle a été dénoncée devant le Conseil constitutionnel comme étant contraire au principe de la libre administration des collectivités territoriales. La disposition est néanmoins validée au motif qu'elle répond de manière proportionnée à l'objectif de mixité sociale en garantissant « *un développement équilibré du parc social entre les différentes catégories de logements. (…) Le législateur, en imposant ces nouvelles contraintes aux communes, n'a pas porté à leur libre administration une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution* »[47]. Dit autrement, l'atteinte à la libre administration des communes est certes caractérisée mais elle n'atteint pas un degré de gravité suffisant pour aboutir à une censure de la disposition.
Les modalités entourant le prélèvement sur les ressources fiscales des communes défaillantes font également l'objet d'une attention particulière de la part du législateur. Ce dernier sanctionne plus sévèrement les communes ne respectant pas leurs obligations tout en réformant les hypothèses d'exonération au prélèvement. Plus précisément, l'article L. 302-7 du CCH augmente le montant du prélèvement en le portant de 20 à 25% du potentiel fiscal par habitant, multiplié par la différence entre le nombre de logements sociaux à atteindre (20% ou 25%) et le nombre de logements existants dans la commune. Confirmant sa jurisprudence antérieure[48], le Conseil constitutionnel déclare néanmoins la disposition conforme à l'article 72 de la Constitution. En effet, « *ce prélèvement constitue une charge obligatoire pour les communes tant que celles-ci n'ont pas atteint leur objectif de disposer, selon les cas, d'au moins 20% ou 25% de logements locatifs sociaux. Les sommes correspondant à ce*

[41] *Cons. const., 26 janv. 2017, n° 2016-745 DC, préc., consid. 37 à 39*.
[42] *CCH, art. L. 441-1* : les personnes concernées par la nouvelle mesure sont les « *demandeurs dont le niveau de ressources par unité de consommation est inférieur à un montant constaté annuellement par arrêté du représentant de l'État dans le département. Ce montant correspond au niveau de ressources le plus élevé du quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles parmi les demandeurs d'un logement social situé sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale (…)* ».
[43] *Cons. const., 26 janv. 2017, n° 2016-745 DC, préc., consid. 19 et 20.*
[44] PLAI : prêt locatif aidé d'intégration ; PLUS : prêt locatif à usage social ; PLS : prêt locatif social.
[45] *CCH, art. L. 445-1.*
[46] *CCH, art. L. 441-1-1*.
[47] *Cons. const., 26 janv. 2017, n° 2016-745 DC, préc., consid. 45 et 46*.
[48] *Cons. const., 17 janv. 2012, n° 2012-660 DC, Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement socia, consid. 20 et 21*.

prélèvement sont affectées à des organismes intercommunaux, à des établissements publics fonciers ou au fonds national d'aide à la pierre. Ce prélèvement participe ainsi d'un mécanisme de solidarité entre communes »[49].
L'article L. 302-7 du CCH aménage la possibilité d'exonérer de ce prélèvement les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU). Jusqu'à présent, toutes les communes concernées par la dotation et ayant atteint un taux de 15% de logements sociaux bénéficiaient de l'exonération et ce, quel que soit le taux de logements sociaux (20 ou 25%) auquel elles étaient soumises. Désormais, les communes devant disposer d'au moins 25% de logements sociaux bénéficient de l'exonération seulement si le nombre de logements sociaux existants sur leur territoire atteint un taux de 20%. Pour leur part, les communes soumises à un objectif de 20% de logements sociaux demeurent soumises au taux de 15% pour bénéficier de l'exonération. Si cette mesure est *a priori* défavorable aux communes contraintes de produire 25% de logements sociaux, le Conseil constitutionnel conclut qu'elle rétablit l'égalité de traitement entre l'ensemble des communes[50]. En effet, jusqu'à présent, les communes qui avaient vu leur taux de production de logements sociaux passé de 20% à 25%, bénéficiaient toujours de l'exonération du prélèvement fiscal dès lors qu'elles disposaient de plus de 15% de logements et percevaient la DSU. Ainsi, « *ces dernières (pouvaient) être exonérées alors que leur taux de logements sociaux (était) à 10 points de pourcentage de l'objectif cible quand celui des communes soumises à un taux de 20% ne peut être au maximum qu'à 5 points de pourcentage de l'objectif cible* »[51].
Autre sanction envisagée par l'article 100 de la loi « égalité et citoyenneté » : la suppression, par décision préfectorale, du bénéfice de la DSU pour les communes n'atteignant pas leurs objectifs de réalisation de logements sociaux[52]. La perte de recettes devait néanmoins être compensée par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, pour l'État, par la création d'une taxe[53]. Le Conseil constitutionnel fut invité à se prononcer sur la conformité de la mesure au regard du principe de la libre administration des collectivités territoriales. Les sénateurs, comme les députés à l'origine de cette saisine, dénonçaient une aggravation drastique des charges de la commune, sans que la sanction ne connaisse de dérogations ou de mesures d'atténuation. L'application d'une telle mesure entrait également en contradiction avec la vocation de la DSU. Fait rare pour être souligné, le Conseil constitutionnel retient chacun des arguments invoqués pour censurer la disposition législative. Il reproche à la loi son automaticité et son caractère non proportionné[54] car « *les dispositions contestées font perdre le bénéfice de cette dotation à toute commune faisant l'objet d'un arrêté de carence, quel que soit l'écart entre le niveau de logements locatifs sociaux existants dans la commune et les objectifs auxquels elle est tenue. (...) La perte de ressources qui résulte des dispositions précisées ne fait l'objet d'aucun plafonnement* ». Surtout, la raison d'être de la DSU est de réduire les déséquilibres entre les communes, grâce « *à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* »[55]. Or, suivant la version de l'article L. 302-7 du CCH soumise au contrôle du Conseil constitutionnel, la suppression de la DSU prive la commune de l'exonération relative au prélèvement sur ses ressources fiscales. « *Par conséquent, dès lors qu'elles s'appliquent à des communes confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées, ces dispositions aboutissent à priver certaines d'entre elles d'une part substantielle de leurs recettes de fonctionnement. Il en résulte que ces dispositions restreignent les ressources de ces communes au point d'entraver leur libre administration et ainsi de méconnaître l'article 72 de la Constitution* »[56]. La mesure est ainsi censurée car elle impacte considérablement le potentiel fiscal de la commune, au détriment de la population, creusant davantage les inégalités entre les habitants des collectivités territoriales.
La vigilance accrue de l'État se manifeste également dans le renforcement des pouvoirs reconnus au préfet de département à l'encontre des communes. Le représentant de l'État dans le département détient un pouvoir important de substitution. A titre d'illustrations, l'article L. 302-9-1 du CCH précise qu'une commune soumise à la procédure de carence se voit automatiquement retirer la maîtrise de son contingent de logements réservés, au profit du préfet de département et ce, pendant toute la durée de la procédure. En outre, la disposition prévoit la suspension ou la modification des conventions de réservation passées par la commune avec les bailleurs sociaux ainsi que l'obligation pour le maire de communiquer au préfet la liste des bailleurs et des logements compris dans le contingent communal. Enfin, le préfet est habilité à autoriser lui-même les autorisations d'urbanisme. Pour autant, de telles mesures ne portent pas une atteinte manifestement disproportionnée au principe de la libre administration des collectivités territoriales. Suivant le Conseil constitutionnel, « *le pouvoir de substitution ainsi conféré au représentant de l'État vise, dans les communes en situation de carence, à permettre que soient satisfaites des demandes de logements sociaux. Il a également pour objet d'inciter les communes à respecter leurs objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux. Dès lors, les dispositions contestées sont justifiées par un but d'intérêt général. En second lieu, l'objet et la portée de la compétence ainsi conférée au représentant de l'État sont précisément définis en adéquation avec l'objectif poursuivi* »[57]. Pour sa part, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité qualifiait les mesures de « *technocratiques et « recentralisantes* » »[58].
Le pouvoir de substitution automatiquement reconnu au préfet se manifeste à une autre occasion. Dans l'hypothèse où le bailleur social ne respecte pas son obligation d'attribuer un quart de ses logements aux plus pauvres hors QPV, le préfet procède à cette attribution en ayant recours aux logements non réservés du bailleur social ou aux logements appartenant à l'ensemble des réservataires, parmi lesquels figurent ceux des communes[59]. La mesure a fait l'objet d'une contestation devant le Conseil constitutionnel au motif qu'elle prive la collectivité territoriale de la maîtrise de son contingent de logements. L'argument n'est pas retenu par le Conseil constitutionnel. Son raisonnement est le suivant : « *il appartient (…) au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de*

---

[49] *Cons. const., 26 janv. 2017, n° 2016-745 DC, préc., consid. 57*.
[50] *Cons. const., 26 janv. 2017, n° 2016-745 DC, préc., consid. 55*.
[51] *Étude d'impact du projet de loi « Égalité et citoyenneté », 13 avr. 2016, p. 198*.
[52] Absente du projet de loi initial, la mesure est issue d'un amendement adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. L'amendement fut supprimé au Sénat puis rétabli par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, malgré les réserves exprimées par la ministre du Logement et de l'Habitat durable.
[53] *CCH, art. L. 302-9-1, § II*I.
[54] Dans le même sens, voir *Cons. const., 7 déc. 2000, n° 2000-436 DC, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains : Rec. Cons. const. 2000, p. 176*.
[55] *CGCT, art. L. 2334-15*.
[56] *Cons. const., 26 janv. 2017, n° 2016-745 DC, préc., consid. 68*.
[57] *Cons. const., 26 janv. 2017, n° 2016-745 DC, préc., consid. 48 et 49*.
[58] AMF, communiqué de presse du 14 avril 2016, « projet de loi égalité et citoyenneté : l'AMF s'oppose à ce que les maires soient dessaisis de leur prérogatives en matière de politique du logement », disponible sur le site de l'AMF.
[59] *CCH, art. L. 441-1*.

décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois »[60]. Pour autant, si la mesure contraignante présente l'avantage de rééquilibrer l'occupation sociale des villes et des quartiers, un danger semble persister : l'allongement de la liste des personnes en attente d'un logement social. En effet, les ménages les plus défavorisés pourraient se voir fermer la porte d'un parc de logements aux loyers les moins chers au sein des QPV, au nom de la mixité sociale et du respect par les bailleurs sociaux de leurs engagements. La question se pose désormais de savoir comment les acteurs du logement social vont mettre en œuvre de tels objectifs. Ecarter la candidature d'une personne aux ressources très faibles tout en s'efforçant d'attirer des ménages moins défavorisés au sein d'un quartier prioritaire peut s'avérer délicat. Afin de répondre aux objectifs de mixité sociale et d'égalité des chances, le bailleur social, comme les réservataires de logements sociaux, doivent pouvoir compter sur une politique de la ville et une politique de l'habitat social plus solidement entremêlées.

[60] *Cons. const., 26 janv. 2017, n° 2016-745 DC, préc., consid. 19*.