



HAL
open science

Les impacts de la départementalisation sur la politique publique en matière de logement social à Mayotte

Olivier Serge Bénard

► **To cite this version:**

Olivier Serge Bénard. Les impacts de la départementalisation sur la politique publique en matière de logement social à Mayotte. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2011, 13, pp.29-48. hal-02544475

HAL Id: hal-02544475

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02544475>

Submitted on 16 Apr 2020

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.

OCÉAN INDIEN - OUTRE-MER - MAYOTTE

Les impacts de la départementalisation sur la politique publique en matière de logement social à Mayotte¹

Olivier Serge BENARD

Doctorant en droit privé à l'Université de La Réunion

Mises en œuvre par les institutions publiques et les administrations publiques, exécutifs centraux ou locaux, les politiques publiques, ou encore stratégies publiques, définissent un ensemble d'actions coordonnées dont le but est d'accéder ou de parfaire un état de fait recherché. En 2007, plus de 34 milliards d'euros ont fait l'objet d'un effort financier dans la politique du logement. L'État n'a pas le monopole d'intervention. Ainsi le département, portion du territoire français, à double fonction, de constituer premièrement une circonscription administrative de l'État, sous autorité du préfet, agent déconcentré du pouvoir central, mais aussi, de constituer une personne morale, distincte de l'État, personnifiant la collectivité des individus, à un rôle important à jouer en matière de politique publique à l'échelle locale. Il est précisé qu'outre d'autres collectivités territoriales, le département « [...] concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et à l'amélioration du cadre de vie [...] »². Malgré cette politique de décentralisation datant des années 1982 et 1983, la politique du logement social n'a pas été décentralisée, mais fait néanmoins l'objet d'un écho local fort influent dans son organisation et sa mise en œuvre. Le devenir de Mayotte en département apparaît ainsi propice à une plus grande efficacité dans la réponse aux besoins en logements sociaux. Les impacts de la départementalisation de Mayotte sur les politiques publiques en matière de logement social établissent tout d'abord l'intérêt du 101^{ème} département dans la responsabilisation de l'État français en la matière (I), et la rationalisation de celle-ci (II).

I.– La responsabilisation de l'État français dans la systématisation d'un droit à un logement social

¹ Colloque du Conseil général de Mayotte et de l'Institut de droit d'outre-mer (IDOM) - (Mamoudzou, 9-11 décembre 2009).

² Article 1^{er} de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, alinéa 2.

La politique du logement social fait partie d'un ensemble plus vaste que constitue la politique de l'habitat¹, elle-même trouvant son origine logique dans la reconnaissance d'un droit au logement. Chaîne d'inférence de laquelle, le département de Mayotte retire un certain bénéfice dans la conceptualisation de ce droit au logement (A), préalable à la systématisation de ce même droit annoncé comme opposable (B).

A.- Le bénéfice du département de Mayotte dans la conceptualisation du droit au logement

Le droit au logement, en qualité de concept, s'organise dans un ensemble cohérent à plusieurs niveaux national, international et supranational, de nature à faire apparaître un système conceptuel ayant une organisation propre, et s'articulant soit sur la permanence des problèmes, soit sur la continuité des traditions, soit sur le mécanisme des influences. L'intérêt d'une conceptualisation nationale, supranationale et internationale du droit au logement est de permettre l'appréciation de notre droit positif interne et de ses impacts dans un contexte de départementalisation de Mayotte. En effet, le nouveau département est voué à s'inscrire dans la politique nationale du logement, marqué de l'emprunte internationale et européenne du droit au logement. La perception de cette formation conceptuelle passe tout d'abord par décrire l'organisation du champ normatif où apparaît et circule le droit au logement conceptualisé (1), puis, par apprécier l'adéquation du concept aux enjeux objectivés (2).

1/ L'organisation du champ normatif où apparaît et circule le concept de droit au logement

L'encadrement juridique du droit d'accès à un logement échappant aux seules considérations internes des États se conçoit dans la succession et la coexistence d'instruments juridiques internationaux et supranationaux (a) auxquels le système juridique français, ainsi qu'étrangers, ne sont pas imperméables (b).

a/ Succession et coexistence des instruments internationaux et supranationaux

Sous l'égide des principes proclamés dans la Charte des Nations Unies, le droit au logement, prémices d'un droit au logement social, bénéficie de multiples consécutions textuelles dont les préambules de trois premières présentées ici débutent par la reconnaissance de la dignité inhérente à la personne humaine et à tous les membres de la famille humaine ainsi que l'égalité et le caractère inaliénable de leurs droits dont le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 évoque, en son article 25, que « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires [...]* ». Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies et non pas un Traité international, cette déclaration reste peu contraignante, et sans valeur normative en France² il n'en demeure pas moins que la

¹ François PRIET, *Le contexte législatif*, AJDI 2009, p. 503

² CE Ass., 23 novembre 1984, Roujansky, n° 60106

portée morale¹ de ce texte lui confère le poids d'une coutume internationale². L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 19 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976, dispose que « *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.* ». Autant la DUDH évoquait le droit des personnes, autant ce pacte se souhaite plus contraignant et s'adresse, en les citant expressément, aux États partis en exigeant d'eux la reconnaissance et la mise en œuvre du droit au logement. En 2008, apparaît le terme de logement convenable³, élément du droit à un niveau de vie suffisant, du droit à un logement suffisant et à la non discrimination à leurs égards. Le troisième instrument juridique des Nations Unies, La Convention Internationale des Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 recourt à la même méthode d'interlocution du Pacte de 1966 pour disposer en son article 27.3 que « *Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit⁴ et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.* ». La Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social (Nations Unies, 1969) propose un article 10 qui définit un des principaux objectifs des politiques de développement : « *Procurer à tous, et en particulier aux personnes à faibles revenus et aux familles nombreuses, des logements et des services collectifs satisfaisants* ».

Sortie de la seconde guerre mondiale, l'Europe réalise ses ambitions d'une construction commune. Créé le 5 mai 1949 par dix États fondateurs, dont la France, pour favoriser en Europe un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme⁵ et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu, le Conseil de l'Europe se dote d'une Charte sociale européenne le 18 octobre 1961, révisée le 3 mai 1996, qui intitule son article 31 « *Droit au logement* », « *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :*

- à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;
- à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;

¹ Anne DEMETZ, Avocate au Barreau de Paris Invitée permanente de l'UJA de Paris Chargée des droits fondamentaux Membre de l'Institut des droits de l'homme du Barreau de Paris (IDHBP), *Présentation de la Déclaration Universelle*, Gazette du Palais, 18 mars 2006 n° 77, p. 8

² Le premier directeur de la Division des droits de l'homme à l'ONU, John Humphrey évoquait : « **La Déclaration universelle (...) n'avait pas (...) de valeur juridique et elle n'était pas censée lier les États. Elle a cependant été invoquée si souvent à l'ONU (...) qu'on peut affirmer que la Déclaration lie les États, parce qu'elle fait partie maintenant du droit coutumier des nations, les coutumes étant une source de droit** », in Justice, décembre 1986, vol. V, n° 8, p. 16, Bibliothèque nationale du Québec, ISSN 0707-8501, Internet : www.biblianat.gouv.qc.ca

³ Raquel ROLNIK (Brésil) et Miloon KOTHARI (Inde), rapporteurs spéciaux au Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, adoptent pour définition des éléments fondamentaux du droit à un logement convenable : « *le droit fondamental de la personne humaine à un logement convenable est le droit de tout homme, femme, jeune et enfant d'obtenir et de conserver un logement sûr dans une communauté où il puisse vivre en paix et dans la dignité* », <http://www2.ohchr.org/french/issues/housing/index.htm>.

⁴ Il s'agit du droit figurant à l'alinéa premier du même article 27 : « *Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, menta, spirituel, moral et social.* »

⁵ Dont l'article 8 affirme le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

- à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

L'Union Européenne¹, dans son règlement CEE n°1612/68², du 17 octobre 1968, en son article 9.1, considère que « Le travailleur ressortissant d'un État membre occupé sur le territoire d'un autre État membre bénéficie de tous les droits et de tous les avantages accordés aux travailleurs nationaux en matière de logement, y compris l'accès à la propriété du logement dont il a besoin ». Le Parlement européen adopte en juin 1987 une résolution pour faire que « (...) que le droit à l'habitat soit garanti par des textes législatifs, que les États membres le reconnaissent comme un droit fondamental ». Faisant suite à une première résolution du Parlement européen sur la conférence des Nations Unies Habitat II de mai 1996, une seconde sur les aspects sociaux du logement de mai 1997 « invite l'Union européenne à inclure le droit au logement dans les traités et dans la CIG ». Dans son avis 1999/C 293/07 du 3 juin 1999, le Comité des Régions, « [...] considérant que le logement est la première condition permettant à une personne de s'engager dans un processus d'insertion sociale et professionnelle » adopte la recommandation 5.4 pour « Approfondir le principe du droit au logement à l'échelle de l'Union Européenne ». En mars 2000, La Commission européenne, dans une communication « Construire une Europe de l'inclusion », préconise « [...] améliorer l'impact général des mesures d'inclusion sociale grâce à une législation-cadre qui définit l'exclusion en termes d'accès aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, des soins de santé, de la justice, de l'éducation, de la culture, de la famille et de la protection des enfants ». Parue le 18 décembre 2000 au JOCE, la Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne (2000/C 364/01) déclare qu' « Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales ».³

Faisant naître une réelle volonté collective de faire du droit au logement un droit fondamental, ces instruments internationaux ou supranationaux, dont l'effet direct n'étant pas toujours évident⁴, s'établissent néanmoins dans un champ de présence, de concomitance et un domaine de mémoire de nature à permettre des procédures d'intervention en droit interne.

b/ La mise en rapport interne de ce faisceau : la formation d'un système conceptuel de droit au logement, et a fortiori au logement social

« [...] la portée éducative et symbolique [...] »⁵ du droit au logement, des instruments internationaux et supranationaux, bien que peu pourvu d'applicabilité immédiate, se transcrit dans les législations constitutionnelles internes d'un certain nombre d'État. Parmi eux, certains adoptent la technique d'écriture d'un droit au logement à destination de la personne, sur l'exemple de la DUDH. C'est le cas par exemple de la Belgique, article 23 de la constitution de

¹ Dont L'article 136 du Traité instituant la communauté européenne se réfère aux droits sociaux fondamentaux énoncés dans la Charte sociale européenne de 1961. (la charte sociale révisée inclue le droit au logement).

² Règlement relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, (JO L 257 du 19.10.1968, p. 2)

³ Sur la base des articles 30 et 31 de la Charte sociale révisée.

⁴ Dans une décision du 12 octobre 2000, le tribunal suprême de la principauté de Monaco, s'est prononcé sur l'applicabilité directe du « droit au logement reconnu par l'article 11-1 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels [...] ». A ce propos : François COLLY, *La reconnaissance du droit au logement dans le droit monégasque, un exemple pour le droit français ?*, Mélanges B. Janneau, Dalloz, 2002, p. 33.

⁵ Nicolas BERNARD, *Le droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?*, RDP 2008 N°3 p. 833

1994 : « *Chacun a le droit de mener une vie respectant la dignité humaine [...] en garantissant les droits économiques, sociaux et culturels [...] Ces droits comprennent : ... le droit à un logement décent* ». L'article 21 de la Constitution grecque de 1975 évoque « *L'obtention d'un logement par les sans abris ou ceux qui sont logés de façon inadéquate constitue un objet d'attention spéciale de la part de l'État* ». L'article 65 de la Constitution portugaise de 1976 révisée en 1992 dispose que « *Chacun a le droit pour lui et sa famille à un logement de taille adéquate, répondant aux standards d'hygiène et de confort et préservant l'intimité personnelle et familiale [...]* ». La Constitution espagnole s'adresse également à l'individu mais le nommant précisément : « *Tous les espagnols ont le droit de jouir d'un logement décent et convenable [...]* » (article 47 de la constitution de 1978). Sur le modèle du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, les constitutions d'autres États s'adressent aux pouvoirs publics. Alors que la section 15a de la Constitution finlandaise de 1995 obligent « *Les autorités publiques doivent [...] (à) promouvoir le droit pour chacun à un logement décent et favoriser les efforts de chacun pour avoir son propre logement est la tâche des autorités publiques* », l'article 22.2 de la Constitution hollandaise de 1984 admet que « *Les autorités publiques ont le devoir de fournir un logement convenable* ». L'article 2, chapitre I de la Constitution suédoise de 1976 admet qu' « *[...] il incombe à la communauté d'assurer le droit au logement [...]* ». En Allemagne, la mention constitutionnelle du droit au logement existe bien, mais ne se retrouve que dans les constitutions de certains Landër, notamment ceux de Brème, Berlin, Brandebourg, Bavière et Hambourg, pour lesquels, malgré un refus des autorités fédérales de parler du droit au logement, obligation est faite aux autorités publiques de veiller à ce que personne ne dorme dans la rue, en réquisitionnant notamment les logements vacants, dans un souci d'ordre public.

D'autres États choisissent de maintenir cette portée éducative et symbolique sur le terrain international, en ne l'intégrant pas directement dans leur instrument constitutionnel. Ces systèmes juridiques internes font le choix d'une réécriture directe dans des lois ordinaires. Au Danemark, la loi « anti pauvreté » sur l'assistance sociale met à la charge des municipalités l'obligation de fournir un logement convenable. La *Housing Act* britannique de 1996 impose aux autorités locales de loger certaines catégories de sans abri. La *Housing Act* irlandaise de 1988 déclare que les autorités locales sont tenues de mesurer l'importance des besoins en logements, de recenser le nombre de sans abri et de fixer les priorités de logement. Le droit au logement est reconnu dans la législation d'un certain nombre de régions italiennes ; le logement est un droit social fondamental, selon un arrêt tribunal constitutionnel d'Italie¹.

La France n'a pas intégré le droit au logement dans sa Constitution. Elle n'en demeure pas moins soucieuse de sa protection et garantie. Pour ce faire, le système juridique français associe, comme il sera abordé plus en profondeur par la suite, législation et jurisprudence (notamment administrative et constitutionnelle). Une pierre à l'édifice a été posée en 1982, mais de manière indirecte en matière de la protection du droit au logement, dans la mesure où la loi « Quillot »² œuvre pour une protection renforcée du locataire. L'article 1^{er} de cette loi évoque un droit à l'habitat en sa qualité de droit fondamental, s'exerçant dans le cadre des lois qui le régissent, et devant permettre une liberté de choix, ouverte à toute catégorie sociale, dans le mode et la localisation de l'habitation. En 1989, la loi dite « Malandain Mermaz »³ débute comme la précédente mais substitue le terme de logement à celui d'habitat, dans la reconnaissance d'un droit fondamental. Il est permis de douter de la réelle valeur contraignante de ces deux formulations de principe introduisant ces deux lois, car dépourvue de sanction

¹ Décisions n° 252/1985, 49/1987, 217/1988, 404/1998

² Loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations du locataire, JO du 23 juin 1982

³ Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs

juridique et ne concernant que des rapports locatifs entre locataires et bailleurs. Il apparaît improbable d'obtenir un logement au moyen de ces lois¹. Celle du 31 mai 1990 dite « Besson »² contient un article 1^{er} riche en garantie et en garants : « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* » ; la mise en œuvre du droit au logement de 1990 sera reprise en 1998, dans le cadre d'une loi³ sur la lutte contre les exclusions devenue un impératif national⁴. 2007 et 2009, voient apparaître, comme abordé par la suite, des lois d'un autre type. La première⁵ associe droit au logement et opposabilité. La seconde⁶ associe lutte contre l'exclusion et mobilisation pour le logement. La conceptualisation entreprise du droit au logement a permis d'en faire dérivée celle d'un droit au logement social.

L'énumération de textes en droit international et national, concourt à appréhender la réelle valeur ou portée juridique de ces instruments dans le quotidien des personnes intéressées par l'effectivité d'un droit au logement, et au logement social.

2/ Les domaines de validité et d'actualité

Consacré à l'échelle internationale et poursuivi en droit interne, le concept de droit au logement et au logement social requiert d'être défini dans leur domaine de validité (a) et d'actualité à Mayotte (b).

a/ La valeur fondamentale du droit au logement : pragmatisme juridique ou affichage politique ?

La question fondamentale du droit au logement concerne l'accès à un logement, précisément en ce qui nous concerne, à un logement social. Or, nous l'avons vu, les lois de 1982 et de 1989 ne s'intéressent qu'aux rapports locatifs. Par ailleurs, la loi de 1990 ne fait que permettre aux personnes défavorisées d'obtenir une aide de la part des collectivités. La loi de 1998 va sanctionner pécuniairement les propriétaires de logements vacants susceptibles d'être offerts à bail. La loi de 2000⁷ va elle aussi prévoir des sanctions pécuniaires à l'encontre des mairies ne respectant les quotas de logements sociaux sur leur territoire, les circonstances le démontrant, qu'un certains nombres d'elles ont préféré payer la pénalité, ce qui ajoute au peu d'efficacité d'accès à un logement social. Développé ultérieurement, la loi de 2007 rendant le droit au logement opposable peut aussi soulever des doutes sur son efficacité à un véritable accès à un toit. Éric SALES⁸ évoque « *La législation en matière de droit au logement correspond donc*

¹ Voir notamment : Eric SALES, *Droit constitutionnel et droit social – La dualité du « droit au logement opposable »*, Revue Française de Droit Constitutionnel, N°79, juillet 2009, p. 601 ; R. ROUQUETTE, *Le droit au logement*, AJPI 10 novembre 1990, p. 763 ; G. GODE, RTD civ., 1^{er} juillet-20 septembre 1982, p. 801

² Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement, JO du 2 juin 1990

³ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998, dite « Aubry », d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, JO du 31 juillet 1998

⁴ Article 1^{er} de la loi « Aubry » : « *La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. [...]* ». Il y a reprise ici du devoir de solidarité nationale issue de la loi de 1990, en impératif national, avec précision sur la lutte contre l'exclusion et la nécessité de protection de la dignité humaine.

⁵ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, JO du 6 mars 2007.

⁶ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

⁷ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain, JO du 14 décembre 2000.

⁸ Voir supra.

de manière topique aux formulations d'objectifs dissimulés derrière une règle de droit classique ». En doctrine, le droit à l'habitat, considéré comme un droit nouveau en promotion, aurait légitimé le comportement du législateur à n'entreprendre que des lois à formulation d'objectifs, d'orientation et de finalités à poursuivre, dans la mesure où « [...] le domaine de la loi au sens strict étant limité par la Constitution aux principes fondamentaux d'une matière, le législateur n'a pas à établir des règles techniques et a davantage tendance à s'en tenir à des orientations et à définir des finalités »¹. Or le droit au logement, ou à l'habitat, n'est pas mentionné dans la Constitution française. Il n'y a donc pas ici de secteur limité à la loi, à qui on interdirait l'audace de la technicité, comme ce fut le cas pour exemple de la loi de 2009 susmentionnée. Par ailleurs, en 1995, le Conseil Constitutionnel² a fait de la possibilité pour toute personne de disposer d'un droit à un logement décent, un objectif à valeur constitutionnel, repris par la Cour d'appel de Paris³. L'intérêt d'ériger le droit à un logement (décent) en objectif à valeur constitutionnel est que, désormais, « [...] habilitation est donnée au législateur pour apporter certaines limitations aux droits fondamentaux (droit propriété ici visé), afin de les concilier entre eux »⁴. En 1998, le Conseil Constitutionnel⁵ exprime clairement qu'il incombe au législateur de mettre en œuvre cet objectif à valeur constitutionnel. Le droit au logement social peut ainsi dépasser la seule définition d'objectifs et oser la technicité ou la justiciabilité de ses dispositions, bien que le Conseil Constitutionnel ait dans ses décisions eu une vision minimale du droit au logement dans son critère d'urgence. Le refus du Conseil d'État⁶ d'ériger le droit au logement en liberté fondamentale au sens de l'article 521-2 du code de justice administrative, réduit la portée, certes, de la brèche ouverte par le Conseil Constitutionnel, mais n'en réduit pas l'habilitation du législateur à aller plus loin dans sa démarche de mise œuvre d'une politique de logement social plus pragmatique.

Il apparaît ainsi que le droit au logement, et au logement social, jusqu'aux années 2000, se présentait d'avantage comme un recueil de principes et de volontés politiques, sans grande efficacité pour ce qui est du pragmatisme attendu par les principaux destinataires du logement social : l'accès à un logement.

b/ Le domaine d'actualité de la conceptualisation du droit au logement et au logement social à Mayotte

La départementalisation est réclamée dès 1958, par le Congrès des notables de Mayotte, devenu en 1959 l'Union de la défense des intérêts de Mayotte. 1967, devant la chambre des députés des Comores, les représentants mahorais ont la même réclamation. Le secrétaire d'État aux DOM TOM, Pierre MESSMER se prononce, le 30 janvier 1972 à Dzaoudzi, pour un vote île par île, sur l'avenir de chacune au sein de la république française⁷. Ainsi, de deux « Non » à l'indépendance de Mayotte, le 22 décembre 1974⁸ réitéré le en 1976¹ les 8 février et 11 avril, les

¹ Jean-Louis BERGEL, *Essai de synthèse*, Les Cahiers de la méthodologie juridique, n°4, *La formulation d'objectifs dans les textes législatifs*, Revue de la recherche juridique, Droit prospectif, 1989-3, p. 979.

² Conseil constitutionnel, n° 94.359 DC Loi relative à la diversité de l'habitat, 19 janvier 1995, *Rec.*, p. 176 et A.D., 1995, note J. BORION

³ CA Paris 15 septembre 1995, D. 1995, p. 224. « [...] Le droit au logement est considéré comme un droit fondamental et comme objectif constitutionnel ».

⁴ Bruno GENEVOIS, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel. Principes directeurs*. Paris, STH, 1988, p. 205

⁵ Conseil constitutionnel n°98.403 DC, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, 29 juillet 1998, *Rec.*, p. 276.

⁶ CE, 3 mai 2002, AJDA, p. 818, note E. DESCHAMPS.

⁷ Pierre MESSMER déclare : « Mayotte, française depuis 130 ans, peut le rester autant d'années si elle le désire ».

⁸ Référendum d'autodétermination, première consultation où 64% des mahorais s'opposent à l'indépendance

mahorais se sont prononcés pour leur maintien dans la République française, pour ne plus faire partie de l'État comorien. En avril 1976, près de 80% des votants ne répondent pas à la question posée² mais déposent dans les urnes un bulletin nul, mais sur lequel s'imprime massivement la volonté de devenir département. L'avortement d'un premier projet de départementalisation³ témoigne de l'impossibilité de faire de Mayotte, à l'époque, un Département d'outre mer, et du refus des mahorais d'être un Territoire d'outre mer. Ce qui a permis à la loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte de créer une collectivité territoriale à statut particulier régie par l'article 72 de la Constitution, avec néanmoins la possibilité issue de cette même loi d'une évolution en département après consultation⁴. La conséquence est la mise en œuvre de la spécialité législative, telle qu'énoncée à l'article 10 de la loi susmentionnée : « *Les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse* », et reprise, mais nuancée, notamment par l'accord de Paris du 27 janvier 2000, approuvée par consultation locale du 2 juillet 2000, « *Mayotte continuera de bénéficier de la spécialité législative : les lois ne s'y appliqueront que sur mention expresse et après avis du conseil général ; dans certains domaines, l'identité législative sera progressivement instauré [...]* » comme le souligne Olivier GOHIN⁵, ainsi que par la loi du 11 juillet 2001⁶. Réaffirmer la spécialité législative et y apporter des nuances en prévoyant les prémices d'identité législatives concourent au processus de départementalisation et de marche vers le droit commun. Devenue collectivité départementale, Mayotte est depuis le 1^{er} janvier 2008 soumise au principe de l'identité législative : Créé par Loi n°2007-223 du 21 février 2007, article 3⁷ : « *Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou dans l'une des matières suivantes* :

1° *Impôts, droits et taxes ;*

2° *Propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre ; expropriation ; domanialité publique ; urbanisme ; construction ; habitation et logement ; aménagement rural ;*

3° *Protection et action sociales ;*

4° *Droit syndical ; droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;*

5° *Entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ;*

6° *Finances communales.*

¹ Sur le fondement de la loi n°75-560 du 3 juillet 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores.

² « *Souhaitez vous que Mayotte conserve ou abandonne le statut de territoire d'outre mer ?* ». Deux réponses sont possibles : « *Je souhaite que Mayotte conserve le statut de territoire d'outre mer* » ou « *Je souhaite que Mayotte abandonne le statut de territoire d'outre mer* ».

³ Projet parlementaire n°2286 du 12 mai 1976

⁴ Article 1^{er} de la loi n°76-1212 qui, après avoir déclaré Mayotte collectivité départementale de la République française, offre la possibilité à la majorité des deux tiers du conseil général, de solliciter la population de Mayotte sur le devenir en département ou en tout autre statut.

⁵ Olivier GOHIN, *Mayotte : La longue marche vers le droit commun*, Revue Juridique de l'Océan Indien RJOI, Numéro spécial Mayotte, *Questions sur l'avenir du 101^{ème} Département*, 2009, p. 5

⁶ Loi n°2001-616 du 11 juillet 2001, JO du 13 juillet 2001, article 3 : « *[...] Les autres lois, ordonnances et décrets ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse.* », après l'énumération d'un certains nombres textes sur des matières applicables de plein droit.

⁷ Référent au nouvel article LO 6113-1 du Code Général des Collectivité Territoriales

Les dispositions législatives et réglementaires intervenant dans les matières mentionnées aux 1° à 6° ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse.

L'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de Mayotte.

Le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Les dispositions législatives et réglementaires intervenues dans les matières soumises, en vertu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, au régime de l'application de plein droit des lois et règlements sont applicables à Mayotte, à compter de cette date, sous réserve qu'elles n'en disposent pas autrement. »

En attendant, le département de Mayotte prévu pour 2011, avec la sortie de la collectivité de Mayotte du Livre VI du code général des collectivités territoriales sur celles d'outre mer régies par l'article 74 de la Constitution, avec ainsi passage sous le régime de l'article 73, nous retrouvons, parmi les six domaines échappant à l'identité législative de principe, l'habitat et le logement, et a fortiori, la politique commune de logement social.

B.- Opposabilité, justiciabilité, effectivité

Faire du droit au logement un droit opposable, bien qu'ambiguë d'un point de vue sémantique, à cet intérêt d'être annonciateur d'une vision renouvelée du droit au logement, instituée par la loi du 5 mars 2007¹. La difficulté pour Mayotte est que, conformément à l'article LO 6113-1 du code général des collectivités territoriales susmentionné, issue de la loi organique, l'habitat, le logement et a fortiori le logement social font partis des six matières pour lesquelles les lois et règlements ne trouvent à s'appliquer sur le territoire du 101^{ème} département que sur mention expresse. A la lecture de la loi, ainsi que des décrets² et arrêtés³ relatifs au logement opposable, il n'est fait qu'une seule fois mention de Mayotte⁴, et ce n'est que pour y reconnaître un objectif chiffré de construction de logements sociaux, sans évoquer l'applicabilité de l'ensemble du dispositif à Mayotte. L'intérêt de ce dispositif permettant l'association des deux formations conceptuelles du droit au logement et de l'opposabilité (1) est la (ré)affirmation du rôle prépondérant de l'État en le responsabilisant à nouveau (2).

¹ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures sur la cohésion sociale

² Décret n° 2009-400 du 10 avril 2009 modifiant le code de la construction et de l'habitation et modifiant le décret n° 2008-1227 du 27 novembre 2008 relatif au contentieux du droit au logement opposable ; Décret n° 2008-1227 du 27 novembre 2008 relatif au contentieux du droit au logement opposable ; Décret n° 2008-1227 du 27 novembre 2008 relatif au contentieux du droit au logement opposable (rectificatif) ; Décret n° 2008-567 du 18 juin 2008 relatif à la composition du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable et modifiant le décret n° 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable ; Décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation ; Décret n° 2007-1354 du 13 septembre 2007 relatif à la composition du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable et modifiant le décret n° 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable ; Décret n° 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable

³ Arrêté du 19 septembre 2007 portant nomination au comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable

⁴ Article 23 de la loi du 5 mars 2007 : « L'article 87 de la loi no 2005-32 du 18 janvier 2005 précitée est complété par un II ainsi rédigé : « II. – Dans les départements d'outre-mer, à Mayotte (sic) et à Saint-Pierre-et-Miquelon, 37 500 logements sociaux seront créés au cours des années 2007 à 2009,[...] »

1/ La rencontre faisant double emploi de deux formations conceptuelles : droit au logement et opposabilité

Rappelons que le droit au logement souffrait, jusqu'à maintenant d'un manque d'effectivité. Bien que prônant de louables principes et volontés politiques, les résultats n'étaient guère satisfaisant dans l'accès à un logement et qui plus est social. L'accent sur la notion d'opposabilité dans la loi de 2007 manifeste un nouveau degré dans les volontés politiques, que celui de conférer une réalité juridique à un droit de « bonne volonté », au risque de confesser que le droit au logement, jusqu'à lors, n'était « [...] *en fait un sous-droit ou un non droit.* »¹. Il fait, en toute logique, double emploi d'associer une opposabilité à un droit, dont une des caractéristiques intrinsèques est la sauvegarde de son respect au bénéfice de son titulaire par l'identification des tiers à qui ce droit est opposable. L'opposabilité est une caractéristique d'un droit. Par ailleurs, il n'est pas certain que le droit au logement, et au logement social, soit dépourvu de réalité juridique avant 2007 comme le relève Éric SALES² dans une jurisprudence active en la matière. L'emploi d'opposable resté au seul stade de l'intitulé, le contenu de la loi ne réitère pas avec les habitudes passées d'un droit sans effectivité, au travers une procédure à deux vitesses : une première amiable (a), une autre contentieuse (b).

a/ Une phase de conciliation préalable

Créée par la loi du 29 juillet 1998³, les commissions départementales de médiation ont pour fonction de déterminer, à la fois, les personnes à qualifier de prioritaire dans l'attribution d'un logement social, et les caractéristiques du logement en fonction des besoins des candidats. L'examen des dossiers relève de l'urgence et concerne les demandeurs dont une demande préalable aux services sociaux concernés n'a pas abouti, répondant nécessairement aux conditions nécessaires d'accès à un logement locatif social⁴. La saisine de la commission peut également se faire sans condition de délai dans cinq cas limitatifs, à savoir : lorsque que le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ; ou encore lorsque le demandeur est logé dans des locaux manifestement sur occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap. Le décret du 28 novembre 2007⁵ ajoute la saisine de la commission sans condition de délai pour les personnes de bonne foi qui satisfont aux conditions réglementaires d'accès au logement social et qui, soit n'ont pas reçu de proposition adaptée à leur demande dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 ; soit

¹ Eric SALES, voir supra.

² Eric SALES, *Le droit au logement dans la jurisprudence française, étude comparée des jurisprudences constitutionnelle, administrative et judiciaire*, ANRT, 2002.

³ Article 56 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions : « [...] » Art. L. 441-2. - *Il est créé, dans chaque organisme d'habitations à loyer modéré, une commission d'attribution chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif composée de six membres qui élisent en leur sein un président qui dispose d'une voix prépondérante.* [...] »

⁴ Article L. 441-2-3 1° - II du code de la construction et de l'habitation (issue de la loi du 5 mars 2007)

⁵ Décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation

sont dépourvues de logement ; soit sont logés dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ; soit ont fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement ; soit sont hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de six mois ou logées dans un logement de transition depuis plus de dix-huit mois, sans préjudice, le cas échéant, des dispositions du IV de l'article L. 441-2-3 ; soit sont handicapées, ou ont à leur charge une personne en situation de handicap, ou au moins un enfant mineur, et occupent un logement présentant au moins un des risques pour la sécurité ou la santé, ou, pour une personne seule, d'une surface inférieure à celle mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du même décret. Si la situation particulière du demandeur le justifie, la commission peut, par une décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire une personne ne répondant qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus.

Chaque département doit avoir sa commission de médiation, afin de permettre l'égalité de traitement de chacun où qu'il se situe sur le territoire nationale. Dans la réalité, la présence de cette commission n'est pas évidente dans tous les départements¹. Mayotte n'étant pas expressément visée par le texte, n'est pas concernée par la mise en œuvre d'une telle phase amiable, préalable à la phase contentieuse suivant. Le droit au logement opposable reste à se construire dans le 101^{ème} département. Le français de Mayotte pourrait éventuellement exercer un recours contentieux, après avoir saisi le préfet, et à condition qu'il n'ait pas reçu d'offre correspondant à ses besoins dans un délai raisonnable.

La décision de la commission tend à déterminer un demande prioritaire et la conformité du logement à sa situation, véritable pouvoir de décision et pas simplement un avis, de nature à justifier la phase contentieuse suivante.

b/ Une phase contentieuse

Toute personne dont la demande de logement ou d'hébergement est reconnue comme prioritaire et urgente par la commission de médiation et qui n'a pas reçu une offre de logement ou d'hébergement tenant compte de ses besoins et de ses capacités a la possibilité de saisir la juridiction administrative. L'exercice de ce recours se fait dans le délai de trois mois à compter du jour de la notification, par la commission de médiation, au demandeur reconnu prioritaire et devant être logé d'urgence ; délai étendu à six mois dans les DOM ou dans les départements comportant une entière ou partie d'agglomération comptabilisant plus de 300 000 habitants, ce jusqu'au 1^{er} janvier 2011². L'objectif est de faire ordonner le logement ou le relogement du demandeur, ou encore son accueil dans une structure d'hébergement. Bien que la conception du Conseil d'État ne faisant pas du droit au logement un droit justiciable, qui ne bénéficie pas de garanties spécifiques dans la mesure où le Conseil Constitutionnel n'a pas érigé ce droit en un principe constitutionnel³ mais en simple objectif à valeur constitutionnelle, la haute juridiction administrative n'exclut pas ce droit de garanties légales⁴. Par ailleurs, les juridictions administratives de première instance ne sont pas en terre inconnue, ayant par le passé, déjà apprécié l'examen par une commission d'attribution de la situation d'un demandeur de logement social⁵. Les actes nominatifs pris par les commissions de médiation sont donc susceptible de

¹ En 2007, 32 départements n'ont pas de commission de médiation. L'article 7 de la loi DALO prévoit la création de la commission dans chaque département au 1^{er} janvier 2008.

² Article R. 441-16-1 du Code de la Construction et de l'habitation

³ CE. 3 mai 2002, *Association de réinsertion sociale du Limousin* ; CC. 29 juillet 1998

⁴ CE. 10 décembre 1962, *Société indochinoise de constructions électriques et mécaniques* ; CE. 29 novembre 1968, *Sieur Tallagrand*

⁵ TA. Nantes 14 mars 1995, *Melle Lefauchaux et M. Grange* ; TA Versailles, 6 juillet 2001 ; CAA Versailles 10 février 2001.

recours devant le juge administratif, dont les modalités d'examen et dont les pouvoirs sont précisés¹

L'intervention du juge administratif apparait comme le remède aux carences dans l'attribution des logements sociaux, et ce, sous plusieurs aspects :

L'exercice de ce recours n'est ouvert qu'aux seules personnes définies précédemment, considérées comme prioritaire par la loi (à compter du 1^{er} décembre 2008), ainsi donc qu'aux personnes satisfaisant aux conditions d'accès au logement social et n'ayant reçu aucune solution adaptée en temps nécessaire (à compter du 1^{er} janvier 2012).

Attaché aux principes généraux de la procédure administrative contentieuse, le président du tribunal administratif a le choix de porter le recours devant une formation collégiale ou devant un juge unique, en audience sans conclusion du commissaire du gouvernement. L'intérêt de permettre le recours au juge unique se justifie par l'urgence de traitement dont peut prétendre le demandeur compte tenu de sa situation déjà compromise dans le temps.

Afin d'ordonner le logement ou le relogement du demandeur, le juge est amené à faire trois séries de vérifications, selon deux hypothèses de départ : celle de l'absence de proposition de logement au demandeur et celle de la proposition au demandeur d'un logement non adapté. La première vérification relève du constat que la demande en logement a bien été affranchie du seuil de la priorité par la commission de médiation. La seconde tend à dégager l'urgence du traitement de la demande. La troisième reconnaît au juge le pouvoir d'apprécier l'adaptabilité du logement proposé au demandeur, en fonction de ses besoins et capacités. C'est cette troisième vérification qui laisse au juge un certain pouvoir d'appréciation, en exerçant un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation de la part de la commission, dans la mesure où les deux précédentes vérifications s'exercent par la simple assurance de la présence du demandeur sur les listes adressées au préfet.

Lors de l'audience, le ministère d'un avocat n'étant pas requis, le demandeur peut se faire assister par le représentant de services sociaux, d'un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique, ou d'une association agréée de défense des personnes en situation d'exclusion.

Ce contentieux spécifique existe en parallèle d'autres recours de droit commun, qui présente premièrement l'intérêt pour un demandeur, qui n'aura pas été jugée prioritaire par la commission, ou qui fait l'objet d'un refus d'attribution, de disposer de deux mois pour intenter un recours dans les conditions du droit commun. Il existe aussi la possibilité d'un recours en responsabilité contre l'État, dès lors que celui-ci n'aura pu attribuer de logement ou un hébergement au demandeur dans le temps imparti, pour obtenir une indemnisation du préjudice.

L'intérêt du dispositif est donc de condamner l'État à loger les demandeurs, en droit, de logements sociaux.

2/ Deux concepts « obligationnels », un débiteur : L'État

¹ Articles L.441-2-3-1, R.441-16-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation et décret du 27.11.08). Création d'un nouveau chapitre dans le code de justice administrative intitulé « *le contentieux du droit au logement* » renvoyant aux articles L.441-2-3 et L.441- 2-3-1 du CCH. Codification de l'article 1 du décret du 27 novembre 2008, aux articles R. 778-1 à R. 778-2 du Code de justice administrative

Conceptualiser le droit au logement et, a fortiori, au logement social, en droit interne, international et supranational, et le rendre opposable, ne peuvent que renforcer l'identification de l'État comme débiteur premier des garanties à mettre en œuvre pour rendre effectif le droit au logement social. Le socle génétique de cette obligation (a) établit l'impératif de solidarité nationale comme outil de la centralisation de la politique publique en la matière (b).

a/ Nature et fondement de l'obligation de l'État

Nous l'avons vu, l'État est tant sur la scène internationale que nationale, garant de la mise en œuvre d'une politique adaptée d'accès et de maintien à un logement social. Le tribunal de grande instance de la Seine, la Cour d'appel en confirmation, et le tribunal d'instance de Paris auront à cet égard une formule non équivoque : « *le droit au logement [...] dont la garantie constitue un devoir de solidarité nationale pour l'ensemble de la Nation, pesant en premier chef sur l'État [...]* »¹. Cependant, peut-on d'hors et déjà apporter la précision que la formule « *en premier chef* » indique que l'État ne serait pas le seul débiteur. Tout d'abord sur le concept de solidarité nationale, sa nature n'est pas évidente, et peut alternativement se concevoir comme un devoir juridique à la charge de l'État ou un principe de l'action politique : « (la solidarité nationale) [...] se présente aux fanges du droit et de la politique, comme un principe de l'action politique et, peut être, comme un fondement possible (sic) de la responsabilité de l'État »². La différence, tel que le relève Éric SALES, réside dans le fait que « *le devoir de solidarité n'est pas un devoir juridique résidant dans une obligation qui pèse sur une personne au profit d'une autre, mais bien au contraire, une notion qui sert de fondement à l'action de l'État et surtout lui permet de justifier l'établissement de règles particulières à l'encontre de l'ensemble de la société* »³. L'impératif de solidarité nationale à la charge de l'État servant de fondement au logement social opposable, ne permet dès lors pas de répondre à une demande individualisée en logement dont la non satisfaction donnerait lieu à une sanction individualisée. Cette obligation de solidarité nationale fait reposer sur l'État la charge de l'établissement et de la mise en œuvre de politiques et de réglementations dans le sens de répondre au maximum des attentes. Cela se retrouve par ailleurs, dans la sanction que le juge administratif peut prononcer à l'encontre de l'État dans le cas du recours contentieux sur le fondement de la loi DALO : l'État serait condamné au versement d'une astreinte non pas au demandeur en logement social lésé mais à un fond d'aménagement urbain, le demandeur ne trouvant pas concrètement réponse à son besoin individuel en logement, l'État dans la situation de se verser à lui-même une astreinte. Par ailleurs, l'État, de par ses prérogatives de puissance publique, est en mesure de déterminer les modalités d'acquittement de sa dette⁴. Sur le fondement de la solidarité nationale, l'État, débiteur mais pas unique, est en mesure d'imposer un effort contributif aussi bien sur l'ensemble de la société (à savoir le contribuable mis à contribution, l'astreinte susmentionnée étant payée par le produit de l'impôt) que sur les collectivités locales⁵. De l'idée premièrement apparente d'une obligation de résultat, on en arrive à celle d'une obligation de moyen : mettre en œuvre les politiques publiques nécessaires pour répondre au besoin en logement social, et non loger toute personne le nécessitant.

¹ CA, 14^{ème} ch. 15 septembre 1995 confirmant une décision du TGI de la Seine ; TI de Paris, 2 mars 1995 *SNC Paris VI Rennes Dragon c/ Association « Droit devant »*

² J.M PONTIER, « *La République* », D., 1992 p. 246

³ Voir supra.

⁴ J. RIVERO et G. VEDEL, « *Les principes économiques et sociaux de la Constitution : le préambule* », Droit social, 1947, vol. 31, p. 13

⁵ Eric SALES, supra, évoquant une solidarité locale

b/ Les moyens d'y satisfaire : entre centralisation des compétences et décentralisation des moyens et objectifs

Depuis un vaste phénomène de décentralisation entrepris depuis les années 1982 et 1983, la politique publique en matière de logement social est restée de la compétence de l'État, garant de la solidarité nationale. Il en dérive de multiples élaborations ou approfondissements d'une politique pilote, avec une recentralisation du rôle de l'État, dans ses fonctions de gouvernance et d'animation de la politique de l'habitat. Il ne lui incombe pas le rôle de bailleur social, mais concrètement de producteur de foncier aménagé, mobilisateur des terrains constructibles et aménagés, régulateur dans les divers usages de l'espace aménagé (à savoir partage entre logements, activités économiques, activités agricoles, ...). L'État se pose aussi en régulateur dans le système du marché de logement, en organisant notamment les partenariats.

II.- La rationalisation de la politique publique du logement social à Mayotte

L'État, maître en la matière, s'associe d'autres acteurs publics, départements, communes, intercommunalités, avec qui les compétences se complexifient et se diversifient. D'un vaste mouvement de décentralisation depuis 1982, la politique publique en matière de logement social n'a pas été décentralisée, ce qui n'exclut pas le législateur d'aménager aux collectivités territoriales un rôle prépondérant à l'échelle locale, témoin d'un paysage institutionnel profondément modifié. La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion comporte un certain nombre de dispositions relatives au logement social et à Mayotte de manière expresse. C'est son article 124¹ qui le précise. Rendre effectif la politique du logement social, et la rationaliser passe, semble t'il, par deux opérations complémentaires : gouverner la politique (A) et l'harmoniser (B).

A.- La gouvernance de la politique en matière de logement

L'État demeure le pilote de la politique publique en matière de logement social, mais l'importance croissante des collectivités locales complexifie les rapports, et témoignent d'une territorialisation de cette politique (1) et de sa contractualisation (2).

1/ La territorialisation de la politique publique du logement social

L'adaptation des politiques en matière de logement sur le territoire de Mayotte passe nécessairement par sa territorialisation, que l'on retrouve dans des objectifs qui lui sont propres (a) et une programmation localement adaptée (b).

¹ Article 124 de la loi n°2009-323 : « I. – Le 1^o du IV de l'article 26, les articles 29 à 32, l'article 36, l'article 40, les II et III de l'article 42, les I et II de l'article 43, les articles 44 et 45, l'article 66 et les articles 106 à 108 sont applicables à Mayotte. [...] »

a/ L'objectivation de la politique publique

La politique du logement social, composante essentielle de la politique de l'habitat, s'oriente en fonction du pragmatisme des objectifs et des mutations nécessaires.

La finalité répondant aux besoins en logements sociaux est simple : construire des logements, mais complexe à mettre en œuvre, ce qui constitue une des priorités notamment depuis 2000¹.

Il existe, pour l'essentiel, trois types d'habitat à Mayotte : l'habitat en dur (57% du parc immobilier en 2007, comme en 2002), l'habitat traditionnel (« banga » en torchis et de matériaux végétaux, en diminution), l'habitat insalubre (tôles et matériaux de récupération, en hausse de 7000 effectifs depuis 2002). En 2002, 42% des résidences principales étaient précaire², en parallèle d'une forte immigration³ des îles voisines, accroissant la formation et la densité de bidonvilles. Le parc immobilier comporte plus de la moitié des résidences qui ont moins de dix ans, avec une taille moyenne en augmentation. La politique du logement et de l'habitat n'en paraît que plus importante. Rappelons que le dernier recensement INSEE en date du 31 juillet 2007 faisait état de la présence de près de 187 000 habitants à Mayotte⁴, pour une superficie non extensible de 374 km², soit une densité d'environ 500 habitants au km². La population y est relativement jeune⁵, ce qui préfigure que le nombre de familles en devenir sera encore plus élevée dans les années à venir, donc un besoin permanent en logement. Le taux de croissance démographique est en diminution mais reste un des plus élevés en France, soit 3,1%⁶ en 2007. D'un phénomène de désaffection de certaines régions pour un rapprochement des populations vers les bassins d'emploi, la répartition de la population se fait tout naturellement autour des principaux centres économiques du département, à savoir pour Petite Terre à Dzaoudzi et Pamandzi (2000 habitants au km²) et pour Grande Terre, à Mamoudzou (53 000 habitants, 28% de la population totale, 1280 habitants au km², principal centre névralgique et économique de Mayotte. Autant d'éléments démographiques, géographiques et sociaux qui font de la politique du logement un axe fondamental du développement du territoire, dont l'alignement sur le droit commun, en donnant par exemple à Mayotte un droit au logement opposable vu précédemment. Deux nouvelles grandes familles de produits d'habitat voient le jour à Mayotte pour l'accession sociale et le locatif social. Dans le but de favoriser l'accès à la propriété, il existe deux formules : le logement en accession sociale (LAS) et le logement en accession très sociale (LATS) qui concernent les demandeurs à faibles ressources, compris entre le SMIG et six fois le SMIG pour les familles avec six enfants à charge. Le financement se fait par association d'une subvention de l'État jusqu'à 75% et d'un crédit immobilier financé par l'allocation logement. Ces produits immobiliers sont adaptés aux besoins et aux contraintes foncières, mais subissent des contrariétés⁷ liés aux difficultés que connaît Mayotte en matière de foncier disponible. Le secteur locatif social connaît également deux formules : le logement locatif social (LLS) et le logement locatif très social (LLTS), qui concernent des demandeurs dont les revenus sont compris entre le

¹ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (Loi SRU)

² Source INSEE

³ L'immigration recouvre plus de 41% des résidents, soit 76 500 résidents de nationalité étrangère

⁴ 186 262 habitants précisément en 2007, contre 160 262 habitants en 2002, soit une hausse de 16,34%, une hausse de 55 000 habitants depuis 1997

⁵ Les moins de 20 ans représentent plus de la moitié de la population, les moins de 30 ans représentent environ 71% de la population.

⁶ +4,1% de 1997 à 2002, +5,7% de 1991 à 1997

⁷ En 2008, sur 172 dossiers de LATS, 119 ont été admis, 86 mis en chantier. En 2009, 105 LAS ont été programmés.

SMIG et 2,5 fois le SMIG pour les familles en charge de quatre enfants pour le LLTS, et des demandeurs dont les revenus sont compris entre 1,6 fois le SMIG et 4,2 fois le SMIG pour les foyers à quatre enfants à charge. Il a été prévu pour 2009, la mise en chantier d'entre 150 et 170 LLS et LLTS.

Dans son rôle de pilote, l'État a diversifié son intervention à la fois sur un plan quantitatif et aussi sur un plan géographique en s'engageant dans une nouvelle géographie prioritaire. Les besoins en logements sociaux sont le fait d'un rythme de construction de logements sociaux non calquée sur celui de l'évolution de la population et de ses besoins, sur l'inadaptation du parc immobilier aux besoins des usagers, sur les dysfonctionnements du secteur locatif privé, sur l'insuffisance ou les contrariétés que connaissent les politiques foncières. La loi DALO de 2007 a contraint l'État à accentuer la construction de logements sociaux à Mayotte¹.

b/ La programmation locale

La programmation locale en matière de politique de logement social tire son efficacité de la proximité de ses acteurs et opérateurs locaux, qui sont, à même, d'identifier les besoins et les moyens propres au territoire concerné. Le programme local de l'habitat (PLH) et le plan local d'urbanisme (PLU) doivent s'y articuler.

Le programme local de l'habitat est créé le 7 janvier 1983 et précisé par la loi d'orientation pour la ville de 1991. La loi Chevènement de 1999 permet la création d'établissement public de coopération intercommunale traitant de l'habitat, de l'urbanisme, de la protection de l'environnement et le développement économique. La loi SRU de 2000 approfondit les compétences des communautés. Les nécessités d'une politique locale de l'habitat cohérente prive depuis la loi du 13 août 2004 une commune d'établir seule un PLH. Le PLH s'établit dans une communauté de commune de plus 30 000 habitants, dont une commune comporte au moins 10 000 habitants². Les communes non membres d'un établissement public de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants doivent se doter d'un PLH³. L'objectif d'un PLH est de déterminer, pour une durée de six ans, les objectifs, enjeux et principes d'une politique publique en réponse adaptée aux besoins locaux en logements et donc en logements sociaux (par exemple : favoriser la mixité sociale, l'accessibilité des immeubles aux personnes handicapées, répartition adaptée de l'offre en logements,...), et ce, tenant compte de deux facteurs : les équipements publics et la nécessité de lutter contre la désaffectation de certaines régions urbaines. Le PLH s'intéresse également au parc ancien, en déterminant les actions de réhabilitation et d'amélioration. Il s'agit aussi d'édifier une typologie des logements à construire, tenant compte du tissu économique et social environnant. Le PLH se détaille aussi par secteur géographique, par commune ou par autre découpe utile (nombre et type de logement à réaliser ; moyens à mettre en œuvre ; échéancier prévisionnel de réalisation des logements ; ...). Dans l'élaboration du PLH, le rôle prépondérant de l'établissement public de coopération intercommunale n'éloigne pas celui de l'État à qui est transmis ledit plan, pour un examen avec possibilité d'exiger des modifications. Par ailleurs, le préfet peut demander une modification fondamentale du PLH s'il estime qu'il ne répond pas aux objectifs locaux. L'établissement public délibère sur ses demandes de modifications. Le caractère exécutoire du PLH est subordonné à la publication et à la transmission au préfet de la délibération apportant les

¹ Rappelons l'article 23 de la loi du 5 mars 2007 : « L'article 87 de la loi no 2005-32 du 18 janvier 2005 précitée est complété par un II ainsi rédigé : « II. – Dans les départements d'outre-mer, à Mayotte (sic) et à Saint-Pierre-et-Miquelon, 37 500 logements sociaux seront créés au cours des années 2007 à 2009,[...] »

² Article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat

³ Article L. 302-4-1 du code de la construction et de l'habitat

modifications demandées. L'intérêt de l'intercommunalité de se munir d'un PLH est le bénéfice de l'aide à la pierre, au travers la possibilité de conclure avec l'État une convention¹ qui délègue² à l'intercommunalité une certaine maîtrise dans l'attribution des aides publiques en ce qui concerne les logements³.

La politique en matière d'habitat, et de logement social, s'inscrit dans un ensemble plus vaste, que le législateur souhaite mieux articulé, notamment avec la politique d'urbanisme, importante dans le domaine des constructions et des aménagements de logement sociaux. La loi SRU a imposé les schémas de cohérence territoriales (SCOT) aux PLH, en exigeant par ailleurs, une cohérence entre PLU et PLH. Entre les deux plan et programme, les liens se resserrent.

Par une disposition expresse, « *Les articles L. 110 à L. 111-1, L. 111-1-2 à L. 111-3, L. 111-4 à L. 111-11, L. 112-1, L. 121-1 à L. 121-15, L. 123-1 à L. 123-18, L. 123-20, L. 124-1 à L. 124-4, L. 126-1, L. 127-1, L. 128-1 à L. 128-3, L. 130-1 à L. 130-6, L. 142-1 à L. 142-13 et L. 143-1 à L. 143-6 sont applicables à Mayotte sous réserve des dispositions ci-après* »⁴. Ainsi, en matière de plan local d'urbanisme, tout le droit commun issu du chapitre III sur ces plans, est applicable sur le territoire du 101^{ème} département, sous réserve de trois aménagements formels⁵. Un de ces aménagements formels concerne la construction de logements sociaux, « *Pour l'application de l'article L. 123-1-3, les mots : « logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État » sont remplacés par les mots : « logements locatifs financés en application de l'ordonnance n° 98-520 du 24 juin 1998 relative à l'action foncière, aux offices d'intervention économique dans le secteur de l'agriculture et de la pêche et à l'aide au logement dans la collectivité territoriale de Mayotte* »⁶.

De par son corollaire, « [...] la territorialisation a pour ambition d'améliorer l'efficacité de la politique du logement, mais elle introduit une complexité nouvelle compte tenu de la multiplicité des acteurs concernés [...] » (...) « la contractualisation apparaît comme un instrument de mise en œuvre de la territorialisation »⁷.

2/ La contractualisation de la politique publique du logement social

Le professeur François PRIET retient un double usage de la contractualisation par l'État : la régulation par l'organisation des relations dans un cadre contractuel et l'organisation d'une politique plus efficiente en matière d'habitat. Le pilotage reste le fait de l'État, mais la multiplication des acteurs font apparaître une multitude de relations croisées entre différents acteurs et opérateurs de la politique du logement social.

¹ Article L. 305-5-1 du code de la construction et de l'habitat

² On parle de délégation et non de transfert de compétence dans l'attribution des aides à la pierre, loi du 13 août 2004, ainsi a-t-on souvent entendu parler de « déconcentration ».

³ Article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitat

⁴ Article L.710-1 du code de l'urbanisme, modifié par la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 - article 124

⁵ Pour un examen plus détaillé des règles d'urbanisme à Mayotte, voir : Frédéric SAUVAGEOT, *Le droit de l'urbanisme à Mayotte : état des lieux et perspective départementale*, Revue Juridique de l'Océan Indien, Numéro spécial 2009 sur Mayotte, Questions sur l'avenir du 101^{ème} département, p. 181.

⁶ Article L.710-6-1 du code de l'urbanisme, créé par l'Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 - article 40 JORF 9 décembre 2005 en vigueur le 1er octobre 2007

⁷ François PRIET, *Le contexte législatif*, AJDI 2009, p. 503

En complément de leurs domaines respectifs, État et collectivité départementale de Mayotte coopèrent à des programmes d'investissement importants. Il y a eu des conventions de plan¹, ainsi que des conventions de développement. L'actuel treizième contrat de projet, en date du 28 mars 2008 pour la période de 2008 à 2014, a vocation à répondre au besoin d'une programmation où État et collectivité s'engagent à apporter des financements indispensables à des infrastructures de développement économique et social durable. Parmi les cinq axes principaux, on trouve notamment celui de la mise en œuvre d'un aménagement équilibré du territoire de Mayotte, notamment en répondant aux besoins en logement et en logement social. État et collectivité départementale se sont mis d'accord pour allouer à cet accord un effort financier de 203 000 000 d'euros². La maîtrise d'ouvrage appartient tout d'abord à l'État, et ensuite à la collectivité départementale, aux communes et aux opérateurs de logement, alors les services locaux pilotes sont la direction de l'équipement (DE) et le conseil général (DGA mission urbanisme habitat). C'est dans un contexte de forte demande en logements sociaux et d'un nombre important de logements insalubres et dépourvus de conditions minimales de confort, que le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) évalue à 2000 logements à créer par an, et 400 autres à réhabiliter. Les besoins sont d'autant plus importants que le contexte est emprunt de rareté de foncier aménagé disponible à la construction, avec de nécessaires restructurations de quartiers urbains et des communes qui n'ont pas les finances nécessaires pour mener une politique efficiente de logement. L'effort financier ainsi débloqué connaît donc deux orientations : d'une part, la résorption du logement insalubre et l'amélioration des conditions de vie préexistantes, et d'autre part, la création et la réhabilitation de logements sociaux (1150 LATS et 400 locatifs sociaux) et intermédiaires, au travers notamment un réaménagement ou une actualisation du foncier (aménagement de quartiers urbains diversifiés, aménagement chiffré de 70 hectares, aménagement du foncier capable d'accueillir des constructions adaptées, mise en place du Fond régional d'aménagement du foncier urbain FRAFU destiné à mobiliser des fonds État/Europe/Région de manière partenariale, ...).

B.- L'harmonisation de la politique publique en matière de logement social

La politique publique dans le logement social fait intervenir multitude d'acteurs dont les relations sont contractualisées. La cohérence de leurs interventions, à différentes échelles nationale et locale, nécessite une harmonisation (1). Leurs domaines de compétence et les impératifs d'un développement économique et social de Mayotte ne se limitant pas à la recherche de satisfaction en logements sociaux, une harmonisation est aussi nécessaire avec l'ensemble des politiques publiques (2).

1/ Harmoniser les interventions des différents acteurs au sein d'une agence locale de l'habitat

Outre l'État, la collectivité départementale de Mayotte et autres opérateurs du logement social sur son territoire, peut on imaginer la création d'une agence locale de l'habitat, sur modèle proposé par le rapport d'avril 2006 d'une mission d'audit de modernisation³. Il s'agirait d'un

¹ Le premier pour la période s'écoulant de 1994 à 1998, le second pour la période s'écoulant de 2000 à 2006

² 173 000 000 € à charge de l'Etat, et 30 000 000 à charge du département de Mayotte.

³ Rapport d'avril 2006 de la mission d'audit de modernisation sur la politique du logement social Outre-Mer (DOM et

guichet unique pour concentrer les différents financements publics, permettre l'unicité du pilotage de la politique du logement social, réunifier l'ensemble des compétences, en attribuer une maîtrise de l'ingénierie financière, et non une maîtrise d'ouvrage. Le positionnement local de l'agence servirait la prise en compte adaptée aux spécificités locales de l'animation et de la dynamisation de la politique, en définissant notamment les priorités, les besoins, et les inscrire dans une politique de développement durable, s'assurer de la correcte adaptation des produits immobiliers à construire ou à réhabiliter aux besoins, autrement dit, évaluer l'adéquation des projets immobiliers sociaux. Relai de l'État au niveau local, l'agence seconderait la collectivité départementale dans son rôle d'organisation des partenariats, et seconderait également un établissement public foncier dans les travaux d'ingénierie foncière. Sous la cotutelle du ministère du logement et de la préfecture, il s'agirait de bien veiller d'inscrire la politique du logement, et du logement social, à Mayotte dans un plan de cohésion sociale d'échelle nationale. Composée de représentants du ministère du logement, de la préfecture, de la collectivité départementale, de techniciens,...., l'agence prendrait la forme d'un établissement public de l'État à caractère administratif pour une durée limitée ou avec un terme, qui pourrait être, pour exemple, la fin du dernier chantier entamé sous l'égide du 13^{ème} contrat de projet, avec possibilité, selon besoin, de reconduction à durée déterminée et/ou possibilité à l'échéance d'un transfert de tutelle à la collectivité locale. A cette agence, un travail de veille sur l'harmonisation des politiques publiques qui influent celle du logement social, servirait le développement de Mayotte.

2/ Harmoniser l'ensemble des politiques publiques

Il s'agit d'optimiser la politique publique en matière de logement social en l'intégrant et créant le dialogue avec l'ensemble des autres politiques publiques, notamment en matière de développement des activités économiques et des infrastructures. Quatre domaines pâtissent particulièrement : le domaine agricole et maritime (commerce et pêche, l'activité reste familiale et vivrière, peu structuré et équipé), l'accueil des entreprises, le tourisme encore embryonnaire, et la formation. Il s'agit de structurer, d'organiser et de professionnaliser les secteurs à potentiel économique et créateur d'emploi. Cette volonté de favoriser le développement économique créateur d'emploi fait actuellement l'objet d'une dotation de 86 160 000 euros de la part de l'État et de la collectivité départementale de Mayotte. Favoriser les investissements et le développement des entreprises permettent la création d'activité et par voie de conséquence, la création de la richesse et de développement économique. L'intérêt est la création d'emploi, et la dynamisation du pouvoir d'achat de la population de Mayotte. Sur cette richesse créée, la mise en mouvement de l'imposition, celle de droit commun, que ce soit les sommes perçues, au titre de l'imposition directe de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, seront perçues par l'État, qui deviennent source de financement de l'ensemble des politiques publiques, de la solidarité nationale, et par voie de conséquence, de l'aide sociale, et du logement social à Mayotte. La dynamisation des activités économiques passent nécessairement par le développement des infrastructures : développer et aménager les axes de communication, attirer l'activité dans les zones urbanisées (en répartissant les activités économiques sur le territoire, il s'agit d'adapter l'aménagement des logements à la localisation de l'activité, et inversement).

Les impacts de la départementalisation sur les politiques publiques en matière de logement social sont de deux ordres. Un premier impact institutionnel rappelle la recentralisation

Mayotte)

du rôle pilote et responsable de l'État, au titre de son devoir à la solidarité nationale, et les rôles de ses partenaires locaux, département, communes, intercommunalités, ... comme le souligne le président de la République dans son pacte pour la départementalisation, relevant que la commune est la cellule de base de la vie en société, et que c'est à raison de sa proximité, que les citoyens français de Mayotte vont s'adresser aux maires pour formuler les demandes. Un second impact empirique subordonne, tout en ne négligeant pas les besoins factuels en construction et réhabilitation, la mise en œuvre effective et progressive des politiques publiques sociales au développement économique de Mayotte.