

N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2009.

PROPOSITION DE LOI

pour un tiers secteur de l'habitat participatif, diversifié et écologique,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Messieurs

Noël MAMÈRE, Yves COCHET et François de RUGY,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi s'inscrit dans une perspective de transformation écologique et sociale de l'économie et de la société. Il est au centre de trois priorités convergentes : le défi écologique en réduisant l'empreinte écologique en matière de logement; la justice sociale en permettant l'accès de tous au droit au logement, la démocratie participative en autorisant les habitants à s'organiser pour développer l'autopromotion, l'autoconstruction et l'initiative citoyenne en matière de logement.

La crise du logement a tendance à s'accroître et contribue à la précarité et à l'exclusion. La ségrégation urbaine redouble les différenciations sociales. Plus de 3 500 000 mal logés, selon le rapport de la Fondation Abbé Pierre, des centaines de milliers de personnes sans logement et souvent en situation de SDF, des dizaines de milliers de personnes sur les listes d'attente des offices d'HLM. La notion de droit au logement a fait l'objet d'une loi – dite loi Besson – promulguée le 31 mai 1990, qui vise à la mise en œuvre de ce droit. L'article 1^{er} affirme : « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». Ce droit s'applique à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence. La loi Dalo, adoptée dans l'urgence ne répond que très partiellement à cette crise; si elle garantit le droit au logement opposable, elle ne permet guère de concrétiser l'accès à ce droit fondamental. Une partie des catégories populaires et moyennes (jeunes, étudiants, personnes handicapées, saisonniers, démunis, personnes âgées, migrants...) est durablement, structurellement exclue de l'accès au logement considéré comme normal. Le logement social est en crise : il devrait loger tous ceux qui en ont besoin ; il n'y parvient pas parce que son évolution l'éloigne de plus en plus de cette fonction d'accueil des couches sociales les plus défavorisées. De fait dans le secteur du logement, les mécanismes de marché déterminent le foncier et le financement. Si l'intervention publique reste considérable, tant du point de vue des moyens d'intervention qu'au niveau des systèmes de régulation, l'État ne se considère plus en mesure d'intervenir à l'échelle des problèmes rencontrés.

Le paysage urbanistique reste donc encore dominé par deux formes d'habitat héritées du siècle dernier : l'habitat privé, livré aux mains des promoteurs immobiliers et l'habitat public structuré autour du mouvement HLM voué au logement social.

Pourtant, entre ces deux secteurs, un tiers habitat existe, regroupant une grande partie du

logement des classes moyennes ou des travailleurs pauvres. Le tiers habitat tiers recouvre le logement des ménages les plus défavorisées, le parc social de fait, l'habitat hors normes. Chacune de ces notions correspond à des situations particulières. Le logement des personnes défavorisées, s'impose dès les années cinquante comme un des objectifs explicites des politiques du logement, complément de l'industrialisation et de l'urbanisation. Le parc social de fait a trouvé droit de cité quand il est apparu clairement que le parc social public (les HLM) ne logerait pas tout le monde. On a redécouvert qu'une partie non négligeable des couches populaires, les mal logés, ne pourraient pas accéder au logement social formel ou ne pourrait pas y rester. On est passé alors à la reconnaissance d'une fonction sociale, celle du parc social de fait. L'habitat hors normes n'est pas lié à celle d'habitat insalubre. Une partie du parc n'est pas mise aux normes. Des habitants décident délibérément de choisir le type d'habitat ou de s'adapter à leurs besoins. Ces pratiques ne sont pas nouvelles. Le mouvement des Castors apparu dans l'immédiat après guerre voit alors des familles se regrouper dans différentes villes de France autour d'expériences d'auto-construction coopérative fondées sur le principe de l'apport – travail : le travail collectif, effectué pendant les heures de loisirs, vient pallier l'incapacité des personnes ainsi associées à financer l'achat ou la construction d'un logement. Ces regroupements ont été une réponse militante de différents mouvements politiques et sociaux à la crise du logement dénoncée à l'hiver 54 par l'Abbé Pierre dans son appel resté dans la mémoire collective des français. A partir des années soixante-dix, un mouvement de l'habitat groupé autogéré se développe, se définissant par la participation des usagers à la conception architecturale, l'autogestion et l'entretien des logements et la construction de locaux communs. Depuis quelques années avec la priorité accordée à la dimension environnementale, un habitat participatif écologique émerge fondé sur la mutualisation permettant d'envisager une meilleure qualité du bâti, un moindre impact sur l'environnement et la réduction des coûts dans une situation de spéculation intense. Dans le même temps les pratiques d'habitats issues des luttes urbaines menées par des dizaines d'associations comme le Droit au logement (DAL), les Don Quichotte, Jeudi Noir révèlent des demandes sociales nouvelles, celles des familles pauvres, souvent immigrées, discriminées dans le logement, celle des étudiants et des jeunes, ou encore des artistes qui organisent des squats dans les grandes villes.

L'État est souvent en retard sur ces pratiques innovantes. Si l'on prend le cas des coopératives d'habitants ou celui des propriétaires de logements mobiles, ces habitants ont précédé depuis longtemps la démarche d'engagement du Grenelle de l'environnement, utilisent des matériaux naturels, et favorisent les énergies renouvelables. Pourtant leur statut n'est pas reconnu. Le code de la construction et de l'habitation et le code de l'urbanisme les ignorent et leur droit à l'expérimentation est entravé au nom du respect de normes qui sont en train de devenir obsolètes. Cette proposition de loi vise à reconnaître ce tiers secteur de l'habitat diversifié, sans pour autant déréglementer le secteur public du logement et le Code de la construction et de l'habitation. La démarche de ce projet est de développer l'offre de logements pour les ménages à revenus réduits, d'améliorer l'impact environnemental et la qualité de la vie. Cette utopie réaliste doit être favorisée par l'État par le biais de la reconnaissance du statut de l'habitat participatif, diversifié et écologique de son droit à l'expérimentation et d'un accompagnement à l'innovation. Ce tiers secteur de l'habitat écologique, diversifié, participatif et écologique, regroupe d'ores et déjà une fraction importante d'habitants, suscite de nombreuses initiatives, et s'appuie sur une démarche participative des habitants et le besoin de diversifier les formes d'accession au logement fondées sur l'auto promotion et l'autoconstruction : les initiatives rurales (écovillages, éco-hameaux) les initiatives urbaines (coopératives d'habitants, habitat autogéré), l'occupation des logements vacants, l'habitat mobile, la possibilité de nouvelles formes d'accession à la propriété ou au logement locatif, l'approche participative dans les éco quartiers, les projets d'habitats participatifs, diversifiés et écologiques.

Ce type d'habitat est une modalité de logement qui existe dans de nombreux pays européens. Dans les pays anglo-saxons, on parle de *cohousing*, le terme désignant aussi bien l'habitat

communautaire que collectif. Il se définit par « la propriété individuelle des maisons ou des logements et par celle commune de certains locaux ». La gestion du ou des bâtiments se fait de manière participative : les résidents décident ensemble des aménagements et sont tous responsables des choix émis.

Aux Pays-Bas, l'habitat groupé ou *woongroepen* est très développé, en particulier pour les personnes âgées de plus de 50 ans. Il se présente essentiellement sous deux formes : soit un ensemble de petites structures indépendantes, soit une série de logements englobés dans une structure plus grande. La construction de *woongroepen* peut s'appuyer sur les centres de ressources et de gestion des demandes qui sont des associations de promotion de l'habitat groupé qui aident au montage de projets. En Suède, les *Kollektivhuis* ou « maisons collectives » ont la particularité de prévoir une offre de services collectifs aux résidents.

En France, si notre pays est en retard sur l'innovation dans ce domaine, une première avancée notable a eu lieu avec le vote en juillet 2006 de l'article 34 de loi de la loi ENL, relatif aux SCI d'accession progressive à la propriété qui permet aux locataires d'accéder à la propriété, favorise la participation aux montages de l'opération immobilière et développe leur responsabilité dans la gestion coopérative d'un cadre de vie commun. Aujourd'hui, il s'agit tout en consolidant ces acquis d'aller plus loin et de reconnaître que ce tiers secteur de l'habitat ne dépendant ni exclusivement de la puissance publique ni des promoteurs immobiliers repose sur une démarche commune :

- la coopération entre les membres du projet et avec le territoire qui développe les solidarités de voisinage ;
- la sécurisation résidentielle des habitants les plus fragiles et le refus de l'assistanat
- la responsabilité individuelle et collective des habitants à l'égard de leur habitat collectif et de leur cadre de vie en général ;
- la participation des membres à la conception, à la réalisation et à la gestion du projet favorisant un développement social, humain, durable et soutenable ;
- la mixité sociale territoriale.

Cette proposition de loi a donc pour objectifs de :

- faire reconnaître la légitimité du tiers secteur de l'habitat et la reconnaissance de la diversité dans l'accession de tous au logement ;
- faire reconnaître le droit à l'expérimentation dans le mode de production et de consommation du logement et de la construction ;
- pérenniser un certains nombre de pratiques non soutenues en raison de leur statut flou ou non reconnue par la loi ;
- introduire dans le droit français un droit à l'initiative citoyenne dans le domaine du logement.

Examen des articles

[...]

Titre III : Dispositions relatives à la reconnaissance du statut de l'habitat mobile, diversifié et écologique,

100 000 personnes vivent dans des campings à l'année, et 41 400 dans des habitats de fortune, des cabanes et des constructions provisoires, selon la Fondation Abbé Pierre.

Des formes d'habitats précaires, conséquence de la crise du logement et du renchérissement rapide

des prix du logement, déconnecté du revenu des ménages modestes (loyers, foncier, immobilier), se sont donc développées.

L'absence de statut des usagers de ces nouvelles formes d'habitats les met dans une précarité, une dépendance et une vulnérabilité dangereuse qui ouvre la porte à tout les excès.

Ainsi, nous avons assisté ces dernières années à la fermeture de campings, dans la cadre d'opérations à caractère purement spéculatif, sans aucun égard pour les droits des personnes, en particulier le droit au logement, le droit à la sûreté, le droit de vivre en famille... Des témoignages font état de destruction arbitraire de biens privés, de destruction de courrier, de refus de droit de vote, d'inscription des enfants à l'école...

Or, de plus en plus des ménages en difficulté sociale échouent dans ces camping à l'année, envoyés, et dans de nombreux cas, pris en charge par les services sociaux, y compris pour acquérir un mobile home :

Il faut sortir de la résignation des politiques publiques fonctionnant au mieux par droits dérogatoires sur « populations-cibles », par catégorisation de types de terrains « d'accueil » : pour les gens du voyage, les campeurs à l'année, les saisonniers agricoles, les habitants en yourtes, tipis, cabanes avec aménagement léger et écologique de parcelles en propriété, en location ou prêtées.

Il s'agit :

– d'octroyer un statut aux habitants de camping à l'année, de terrains familiaux, d'aires d'accueils en obtenant la reconnaissance de ces « habitats choisis », écologiques, diversifiés, économes, et parfois mobiles et nomades, qui sont des modes de vie ;

– de parvenir à une cohérence dans la « sécurisation » du parcours résidentiel de ces habitants quel que soit leurs statuts : propriétaires, locataires, « usagers »... face à la lutte contre la cabanisation et les expulsions.

Ce qui suppose, par exemple, de sortir du permis de construire (pour les yourtes...), de cesser l'inégalité de traitement et d'application des textes ou des lois sur le territoire, de repenser des droits d'aménager pour l'habitat réversible, de concéder des droits d'occupation en raison d'usages respectueux de la terre (pratiques associées d'agriculture de subsistance, maintien de paysages ouverts, entretien de terrains en friches, autonomie vis-à-vis des réseaux...).

De nombreux obstacles juridiques les empêchent de développer de nouveaux types d'habitats avec des matériaux naturels qui permettent une réduction de l'empreinte écologique. Il s'agit de reconnaître comme résidence principale, l'habitat mobile installé sur des propriétés et de donner ainsi un statut de résident et les droits y afférent aux personnes qui y résident en permanence.

[...]