



Services sociaux d'intérêt général
Réponse au questionnaire du SPC

Volet logement social

Avant-projet version 1 du 29-11-06

Questionnaire

Le présent questionnaire n'engage ni la Commission ni l'un de ses services

Champ 1 – Description des services sociaux

1. *Veillez indiquer si la description des services sociaux donnée par la communication (voir ci-dessus sous "Champ d'application") est appropriée et correcte, dans l'optique aussi de la correspondance entre les régimes de sécurité sociale et les critères découlant de la jurisprudence rendue dans l'affaire Poucet et Pistre.*

La définition du logement social retenue par la Communication, à savoir « *logement destiné aux personnes défavorisées ou aux groupes moins avantagés* » pose problème pour trois raisons :

- ➔ elle définit a priori la mission du logement social alors qu'il appartient aux Etats-membres de le faire conformément aux principaux généraux des Traités, à la jurisprudence constante de la CJCE en matière de SIEG et à la compétence exclusive des Etats-membres en matière de politique du logement,
 - ➔ elle ne correspond pas à la conception française du logement social et aux missions confiées aux organismes d'Hlm par le législateur national (cf L 411 et L411-2 du CCH), notamment les missions relatives à la « contribution à la nécessaire mixité sociale des villes et quartiers » et à la « recherche de la diversité de l'habitat ».
 - ➔ elle exclut du champ des SSIG les conceptions universalistes du logement social existant dans certains Etats-membres, notamment en Suède, en Autriche et aux Pays-Bas.
2. *Si vous estimez que la description pourrait être améliorée ou qu'un autre (type de) service devrait être ajouté, veuillez formuler des suggestions concrètes.*
 - ➔ Le logement social doit être défini en tant que catégorie à part entière de SSIG compte tenu de ses spécificités (infrastructure immobilière dédiée + service à la personne) et en référence à la défaillance du marché à satisfaire l'ensemble des besoins en logement et à assurer la nécessaire mixité sociale. Il est proposé la définition suivante :
 - ➔ **« Le logement social est un logement dont les conditions d'occupation sous soumises à des obligations de service public (par exemple, politique tarifaire, politique d'attribution, sécurité d'occupation, participation des bénéficiaires...) afin d'assurer une mission spécifique. (par exemple consistant à permettre à tous d'accéder à un logement décent, à mettre en oeuvre le droit au logement et à assurer la nécessaire mixité sociale et la diversité de l'habitat). Il relève de la compétence des Etats-membres, sous réserve d'abus manifeste, de définir les missions spécifiques du logement social ainsi que les obligations de service public qui en découlent. »**

Champ 2 – Pertinence des caractéristiques

3. *Veillez indiquer si les caractéristiques identifiées dans la communication sont pertinentes pour évaluer les spécificités des services sociaux d'intérêt général par rapport à d'autres services (d'intérêt général)?*

→ OUI

4. *Si nécessaire, veuillez exprimer des suggestions concrètes de formulation des caractéristiques telles qu'elles sont actuellement présentées dans la communication.*

→ Elles sont correctement formulées

5. *Des caractéristiques doivent-elles être ajoutées? Veuillez formuler des suggestions concrètes et des exemples de services concernés par ces caractéristiques.*

Oui,

→ la participation des bénéficiaires en lien avec l'asymétrie d'information,

→ l'existence de prestataires créés spécifiquement pour assurer les missions d'intérêt général et encadrés par la loi sous la forme de régimes d'autorisation et de droits spéciaux

6. *Veillez donner un maximum de 3 exemples pertinents de services sociaux représentant une ou plusieurs des caractéristiques (supplémentaires) qui pourraient servir de critères descriptifs de la nature spéciale. Veuillez indiquer quel élément concret des caractéristiques est aisément repérable dans l'exemple choisi.*

→ **Le logement social** : représentation des bénéficiaires dans le conseil d'administration des organismes d'Hlm, consultation locative, agrémentation des bailleurs sociaux Hlm

7. *Comment ces caractéristiques pourraient-elles expliquer l'exclusion de certains services sociaux du champ d'application de la directive sur les services (article 2, paragraphe 2, lettre j) combiné au considérant 27) adoptée sur le plan politique le 29 mai 2006 (Doc. 100003/06)¹?*

→ **Libre prestation de services** : Les obligations de service public imposées aux organismes d'Hlm agréés repose sur le principe de continuité du service et de continuité de la présence dans les territoires de vie. La prestation temporaire est incompatible avec cette exigence de continuité du service et d'ancrage territorial.

→ **Encadrement des régimes d'autorisation** : Les exigences interdites et à évaluer (article 14 et 15) ne prennent pas en considération l'asymétrie d'information entre le bailleur et la personne en recherche d'un logement. L'encadrement des bailleurs sociaux par régime d'autorisation est nécessaire à l'accomplissement de la mission

¹ Texte accessible à l'adresse web suivante: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_en.htm

d'intérêt général qui lui est confiée, notamment en terme de couverture territoriale, d'attribution des logements et de sécurité d'occupation. Par ailleurs, l'obligation de notification des agréments Hlm relevait d'un cas « d'impossibilité matérielle » de mise en œuvre de cette législation communautaire faute d'effectifs suffisants à la Commission européenne (notification des agréments des 20.000 bailleurs sociaux agréés dans l'Union européenne). Face au refus de la Commission de prendre en considération ces spécificités du logement social, le Parlement s'est prononcé pour une exclusion du logement social de la proposition de directive services.

Champ 3 – Utilisation des caractéristiques par les États membres

8. *Veillez donner une définition de la notion d'"intérêt général" dans votre pays, et indiquer de quelle manière (aux niveaux national, régional ou local) elle est définie ou le sera à l'avenir.*

Par définition, l'intérêt général ne se définit pas.

En matière de logement social, le législateur national a décliné l'intérêt général par des missions spécifiques relatives :

- ➔ à la mise en œuvre du droit au logement,
- ➔ à la contribution à la nécessaire mixité sociale des villes et quartiers,
- ➔ à l'amélioration des conditions d'habitat des personnes à ressources modestes ou défavorisées,
- ➔ à la recherche de la mixité sociale et de la diversité de l'habitat.

9. *Comment les États membres peuvent-ils utiliser les caractéristiques au niveau national, régional ou local, pour définir la mission particulière d'intérêt général d'un service social et pour en déterminer les modalités d'efficacité et d'organisation?*

- ➔ En France, le législateur national a défini la mission particulière d'intérêt général du logement social dans une loi qui est codifiée aux articles L411 et L411-2 du Code de la Construction et des Habitations et y a explicitement mandaté les organismes d'Hlm, créés spécifiquement pour accomplir cette mission particulière d'intérêt général en leur octroyant des droits spéciaux sous régimes d'autorisation (agrément Hlm).

10. *L'attribution d'un mandat précis pour l'accomplissement d'une mission particulière d'intérêt général d'un service social a-t-elle posé des problèmes dans le passé?*

- ➔ Non, en France, le législateur national a explicitement mandaté les organismes d'Hlm, créés spécifiquement pour accomplir cette mission particulière d'intérêt général en leur octroyant des droits spéciaux sous régimes d'autorisation (agrément Hlm).

Champ 4 – Utilisation des caractéristiques au niveau de l'UE

11. *Veillez indiquer comment (par exemple, de manière contraignante ou non), à votre avis, les caractéristiques d'organisation pourraient/devraient être utilisées au niveau de l'UE (par exemple, liste de contrôle agréée) de manière à vérifier si les règles communautaires applicables à un service social particulier sont respectées?*
- ➔ Le pragmatisme et la proportionnalité de la décision sur les aides d'Etat aux petits SIEG, aux hôpitaux et au logement social (dit Paquet Monti-Kroes) doivent être généralisés et appliqués à la question des SSIG.
 - ➔ Il faut définir des conditions de compatibilité a priori aux dispositions du droit communautaire pour les SSIG afin de sécuriser les autorités publiques et les prestataires tout en introduisant une possibilité de recours comme le prévoit le paquet Monti-Kroes, ainsi qu'un processus régulier d'évaluation.
 - ➔ Le paquet Monti-Kroes est une excellente base de travail qu'il faut étendre à l'ensemble des SSIG, notamment sur la question des droits spéciaux et des régimes d'autorisation. Le champ d'application doit y être défini sur base de la finalité de la mission particulière d'intérêt général (solidarité, droits fondamentaux, dignité humaine, besoins sociaux de base) et en référence aux caractéristiques communes d'organisation.
 - ➔ Un tel instrument juridique doit cependant relever de la codécision.

Champ 5 – Expériences dans l'application du droit communautaire

La communication et son annexe contribuent à une clarification plus poussée des conditions d'application aux services sociaux des règles et principes communautaires, notamment dans les domaines suivants:

- *Marchés publics*
 - *Partenariats public-privé*
 - *Libre fourniture de biens et prestation de services et liberté d'établissement:*
 - *Aide d'État*
12. *Veillez indiquer si des difficultés se produisent encore ou risquent de se produire et, dans ce cas, dans quels domaines juridiques et pour quel type de services sociaux.*
- **Marchés publics** : les organismes d'Hlm étant des organismes de droit public en droit communautaire, ils relèvent des pouvoirs adjudicateurs et les directives marchés publics leur sont applicables. Leur modernisation par la mise en commun de moyens au sein de GIE par exemple pose problème dès lors qu'il faut mettre en concurrence les GIE constitués avec d'autres prestataires de services. Cela renvoie à la question du in-house et à

l'équivalence entre la notion de « contrôle conjoint » et de « contrôle analogue ».

- **Partenariats public-privé** : incertitude sur la qualification de PPP de certaines opérations mixtes de logement social, incertitude sur la qualification de PPPI de certains organismes d'Hlm, incertitude sur le droit applicable aux PPP et aux PPPI.
- **Libre fourniture de biens et prestation de services et liberté d'établissement**: incertitude sur la compatibilité aux dispositions des traités des régimes d'autorisation et des droits spéciaux des organismes d'Hlm liés à l'accomplissement de leur mission d'intérêt général. Conditions de généralisation aux autres SIEG des dispositions de l'arrêt Analir relatives aux SIEG de transport maritime.
- **Aide d'État** : sécurité juridique acquise suite à la publication au JOUE du paquet Monti-Kroes concernant le logement social.

Globalement, la référence aux principes généraux de transparence et de non discrimination en matière d'établissement et de LPS ne règle pas le fond du problème et ne donne pas d'indications concrètes sur la façon dont ces principes seraient appliqués uniquement alors dans le cas juridictionnel par la CJCE, qui n'aboutirait qu'à des solutions d'espèces mais pas de réponse globale afin d'assurer une réelle sécurité juridique

13. *Veillez donner des exemples et des expériences concrets illustrant ces difficultés.*

- ➔ Droit applicable à la constitution et à l'usage de GIE par les organismes d'Hlm dans le cadre de leur processus de modernisation ;
- ➔ Précontentieux sur le livret A qui assure le financement du logement social, la commission considérant que les droits spéciaux de collecte ne sont pas nécessaire à l'accomplissement la mission d'intérêt général du logement social ;
- ➔ Précontentieux sur le droit exclusif de la société de garantie de l'accession à la propriété ;

14. *Veillez donner un aperçu du débat dans votre pays/organisation sur la manière souhaitable de résoudre ces difficultés (par exemple, clarification des règles de non applicabilité de l'aide d'État à différents services sociaux d'intérêt général).*

- ➔ Comment atteindre la sécurité juridique ? à quel prix ? le contexte politique et interinstitutionnel y est-il favorable ? Réflexions en cours autour d'une directive SSIG suite à l'agression de la proposition initiale de directive services mise sur la table sans aucune concertation préalable des parties prenantes d'une part et au solutionnement adapté et pragmatique de la question des aides d'Etat de l'autre à l'issue d'une vraie concertation avec les parties prenantes.

Champ 6 – Régimes de sécurité sociale répondant aux critères définis dans la jurisprudence rendue dans l'affaire *Poucet et Pistre*.

15. *Veillez indiquer si les champs 2, 3 et 4 pourraient aussi avoir de l'intérêt au regard des régimes de sécurité sociale répondant aux critères définis dans la jurisprudence de l'affaire Poucet et Pistre.*
16. *Veillez indiquer s'il est nécessaire d'expliquer plus profondément et spécialement l'application des règles communautaires telles qu'elles sont énumérées au champ 5 à ces régimes de sécurité sociale.*

Champ 7 – Mesures futures au niveau de la Communauté

17. Quelles sont vos attentes quant aux mesures futures au niveau de la Communauté?
- Sécurité juridique
 - Respect du principe d'équilibre des Traités entre marché intérieur et accomplissement des missions d'intérêt général, de la pleine compétence des EM à définir les missions et les obligations de service public dans les SSIG
 - Développement de l'article 86§2 dans le droit positif
 - Conditions de compatibilité a priori des régimes d'autorisation liés à l'accomplissement d'un SSIG sur base de l'arrêt ANALIR
 - Clarification de la notion d'in-house
18. *Si des mesures futures devaient être envisagées, notamment un échange intensifié d'informations, la méthode ouverte de coordination, des communications de la Commission, mais aussi une directive cadre sur les services sociaux, quel pourrait en être le contenu, mais aussi quels en seraient les avantages ou inconvénients, ?*
- **Avantages** : sécurité juridique, transparence, signal positif de l'UE en direction des citoyens et de leurs préoccupations quotidiennes, fin de la présomption de culpabilité, présomption d'innocence et de compatibilité aux dispositions des traités.
 - **Inconvénient** : pas de maîtrise du contenu final, rapport de force interne à la Commission défavorable, risque de formalisme bureaucratique des exigences, risque d'approche résiduelle des services sociaux (de pauvres services pour les pauvres), risque d'incursion dans la compétence exclusive des EM (cf définition du logement social).

19. *Veillez indiquer ce que vous attendez de la procédure de suivi et de dialogue sous la forme de rapports bisannuels comme l'a annoncé la communication.*

- ➔ La transparence des débats et l'implication de toutes les parties prenantes
- ➔ Le suivi des précontentieux existants et de la jurisprudence
- ➔ L'analyse prospective de l'évolution des besoins liés aux évolutions sociétales et démographiques
- ➔ L'évaluation des processus de modernisation
- ➔ L'évaluation du paquet Monti-Kroes / SSIG

Contact :

Laurent Ghekiere
Représentation de l'Union sociale pour l'habitat auprès de l'UE
CEEP, 15 rue de la charité, B-1210 Bruxelles
+ 322 229 2143
+336 86 16 91 60
laurent.ghekiere@union-habitat.org