

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles, familiales et sociales

- Examen pour avis du projet de loi (articles 22 A à 27), adopté par le Sénat, de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (n° 1207) (*M. Étienne Pinte, rapporteur pour avis*)..... 2
- Examen des propositions de résolution sur le comité d'entreprise européen (n° 1245) et sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs (refonte) (n° 1300) (*Mme Chantal Brunel, rapporteure*) 22
- Information relative à la commission 26

Mercredi

10 décembre 2008

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 27

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence de
M. Pierre Méhaignerie,
Président**



**COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES**

Mercredi 10 décembre 2008

La séance est ouverte à dix heures.

(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission)

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales examine pour avis, sur le rapport de M. Étienne Pinte, le projet de loi (articles 22 A à 27), adopté par le Sénat, de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (n° 1207).

M. Etienne Pinte, rapporteur pour avis. Je tiens à remercier M. Pierre Méhaignerie qui a répondu favorablement à ma demande que la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales se saisisse pour avis du présent projet de loi, en lien étroit avec les travaux de la Commission des affaires économiques et de son rapporteur. Il me paraissait en effet indispensable que notre Commission puisse s'exprimer sur un texte qui revêt une importance considérable compte tenu des difficultés d'accès au logement de nombre de nos concitoyens. En outre, la Commission des affaires sociales du Sénat s'étant saisie pour avis du projet, il était normal que nous fassions de même.

Le champ de notre saisine est le chapitre V du projet de loi, qui rassemble les dispositions relatives à la lutte contre l'exclusion, à l'hébergement et à l'accès au logement. Ce chapitre, qui comportait initialement 7 articles, a été largement complété par les Commissions des finances et des affaires économiques du Sénat. Il regroupe à présent 19 articles, autour de quelques grands thèmes : la lutte contre l'exclusion et l'hébergement, la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), l'habitat indigne et l'intermédiation locative.

Il est à noter que beaucoup a été fait ces dernières années en matière d'hébergement, tant pour renforcer les capacités que pour en améliorer la qualité. Pour ce qui est du logement, on doit saluer les progrès de la lutte contre l'habitat indigne et le développement des formules innovantes d'accès au logement que sont notamment l'intermédiation locative, les maisons relais et les résidences accueil.

Le projet de loi, conforté par tous les apports du Sénat, améliore encore ces mesures. Les articles 22 A à 23 *quinquies* reprennent, précisent et améliorent des dispositifs déjà existants en matière d'exclusion et d'hébergement :

– Ils aménagent des dispositions de la loi instituant le DALO, pour les rendre plus opérationnelles. Il est important de garder à l'esprit que cette loi fixe des obligations aux communes pour développer l'offre d'hébergement, qui doit bien être distinguée de celle de logement. La loi DALO a instauré une pénalité financière pour celles qui ne respectent pas leurs obligations pour le développement de l'offre d'hébergement, mais cette pénalité n'était pas applicable pour des raisons de rédaction imparfaite de la loi ; le présent projet y remédie.

– Ils accroissent la cohérence des outils de planification en établissant un « plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile », qui relève du préfet, intégré au dispositif de portée plus générale qu'est le plan départemental d'action pour le

logement des personnes défavorisées (PDALPD), cet instrument de planification étant copiloté par le préfet et le président du conseil général.

– Ils ouvrent la possibilité à tous les réservataires de logements locatifs sociaux, notamment les organismes collecteurs du 1 % logement, d'être signataires des accords collectifs intercommunaux et départementaux. Cette amélioration apportée à la mise en œuvre du droit au logement opposable a été rendue possible grâce à la signature d'un accord entre le ministère du logement et les organismes collecteurs du 1 % logement, qui consacreront 25 % de leur contingent aux publics désignés prioritaires au titre du DALO.

– Ils renforcent les dispositifs de veille sociale.

Les articles 24 à 24 *quinquies* précisent les modalités de mise en œuvre du DALO et remédient à des difficultés d'ores et déjà signalées par divers acteurs. Il est tout à fait compréhensible qu'une fois mises en application, certaines dispositions d'une loi se révèlent peu opérationnelles. Le présent projet permettra donc de corriger certaines imperfections initiales.

Il est donc proposé que plusieurs commissions de médiation puissent être créées dans un même département et que, le cas échéant, des personnes reconnues prioritaires au titre du DALO puissent en Ile-de-France se voir attribuer un logement dans un département autre que celui où leur demande a été déposée. Il convient de garder à l'esprit la situation tout à fait spécifique de la région Ile-de-France. En effet, 60 % des demandes de logement prioritaires relevant de la loi DALO sont déposées dans des communes d'Ile-de-France. Il paraît donc indispensable de dépasser le cadre départemental pour permettre d'offrir des solutions d'hébergement ou de logement là où des disponibilités existent, même si elles sont situées dans la « grande couronne ». Par ailleurs, le mode de calcul de l'astreinte à laquelle l'État est susceptible d'être condamné en cas de non-respect de ses obligations au titre du DALO est précisé.

Les articles 25 à 25 *quinquies* ont pour objet de renforcer la lutte contre le mal-logement en donnant une définition légale, jusqu'alors inexistante, de la notion d'« habitat indigne » et en prenant un ensemble de mesures techniques complémentaires.

Les articles 26 et 27 étendent les possibilités d'intermédiation locative. Je rappelle que ce mécanisme permet à une collectivité ou le plus souvent à une association caritative de prendre à bail certains logements auprès de bailleurs privés pour les sous-louer ensuite à des personnes en situation de précarité sociale qui trouveraient difficilement une location sur le marché privé ou même dans le parc social. La nouveauté apportée par le projet de loi est d'étendre cette possibilité d'intermédiation aux organismes HLM, de façon à favoriser le développement d'une offre de logements « passerelle », comme solution transitoire dans l'attente de la construction de logement sociaux ou alternative à l'hébergement. L'objectif recherché est aussi d'éviter le recours à des hôtels meublés pour héberger les personnes en situation de précarité car cette solution est particulièrement onéreuse pour les finances publiques. Le coût en est en effet évalué à un million d'euros par jour en moyenne aujourd'hui, une nuit dans ces hôtels revenant à trente euros.

Le présent projet de loi regroupe donc des mesures très significatives, mais elles doivent encore être complétées si l'on veut en faire un outil puissant pour héberger, loger, mieux loger tous ceux qui aujourd'hui ne parviennent pas à accéder à un logement décent adapté à leurs besoins.

En effet, malgré les résultats obtenus, les conditions d'accès au logement des ménages les plus modestes restent difficiles et semblent s'être plutôt dégradées ces dernières années, même s'il convient d'être prudent sur la situation actuelle, la crise économique actuelle risquant encore d'envenimer la situation.

La loi DALO connaît une montée en charge progressive avec plus de 50 000 dossiers déposés devant les commissions de médiation ; ce n'est qu'un début car, lors du vote de la loi, les associations estimaient que 600 000 personnes pourraient être immédiatement concernées par le droit opposable. Or, aujourd'hui, seules 50 000 personnes ont fait valoir leur droit, ce qui peut paraître à première vue fort modeste mais des explications peuvent être avancées pour comprendre ce démarrage lent. L'information sur la loi DALO a jusqu'ici été assez confidentielle et les bénéficiaires potentiels rencontrent des difficultés pour constituer leur dossier administratif ; il faut souvent prévoir un accompagnement spécifique pour permettre aux plus défavorisés de faire valoir leurs droits. Certains demandeurs se montrent aussi assez sceptiques sur la nécessité de remplir un nouveau dossier alors qu'ils attendent depuis des années un logement pour lequel ils sont théoriquement prioritaires.

J'attire l'attention de tous sur l'importance du nombre de Français concernés par le mal-logement. J'essaierai, d'ici la discussion du texte en séance publique, de vous fournir des chiffres plus récents sur ce phénomène. Selon les données un peu anciennes du recensement de 1999, on comptait alors 850 000 personnes vivant dans des logements dépourvus du confort sanitaire de base et 1,7 million dans des locaux surpeuplés, 700 000 personnes étant par ailleurs confrontées à des statuts d'occupation très précaire (habitat de fortune, résidence à l'hôtel ou en meublé, hébergement par un tiers, *etc.*)

Outre la part importante des personnes en fait insérées dans la société et l'emploi qui sont contraintes de résider dans des structures d'hébergement, d'autres indicateurs, notamment ceux des documents budgétaires rendent compte des insuffisances de notre dispositif d'hébergement :

– en 2007, 70 % seulement des appels au 115 ont reçu une réponse « adaptée » à la demande d'hébergement exprimée ;

– la même année, seules 52 % des sorties de CHRS se sont accompagnées d'un accès au logement « durable » (y compris en résidence sociale ou maison-relais).

Pour répondre à ces défis, je vous présenterai un ensemble d'amendements avec plusieurs objectifs :

– assurer une coordination plus efficace en Ile-de-France, notamment entre les communes de la première périphérie et celles de la grande couronne ;

– reconnaître le rôle des personnes qui vont au-devant des sans-abri, par exemple dans le cadre des « maraudes », et de l'accueil de jour ;

– clarifier les missions de l'aide sociale à l'enfance en ce qui concerne les femmes et les jeunes couples sans domicile ayant à charge des enfants ;

– affirmer le droit à l'accompagnement dans les structures d'hébergement et maintenir à un niveau élevé les obligations des communes en la matière ;

– rendre plus efficace la lutte contre l’habitat indigne ;

– sécuriser et développer les formules novatrices d’intermédiation et de logement temporaire, car elles peuvent fournir, à titre transitoire, des réponses utiles aux difficultés d’accès au logement.

M. le président Pierre Méhaignerie. Pour aborder la discussion de ce texte important, je me bornerai à trois remarques liminaires.

Tout d’abord, je m’interroge sur le calendrier qui sera finalement retenu pour l’examen de ce texte en séance publique. Les présidents de Commission sont favorables à un examen avant la fin de l’année car il contient des dispositions indispensables pour la relance du secteur de la construction, telles que l’extension du bénéfice de la TVA à 5,5 % aux logements en accession sociale à la propriété éligibles au Pass foncier et situés dans des immeubles collectifs.

Ensuite, lors du débat au Sénat, des débats passionnés ont eu lieu sur la nécessité d’aménager le dispositif de quota de logements sociaux s’imposant aux communes tel que l’avait prévu l’article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Le Sénat a décidé de supprimer l’article 17 du présent projet de loi et il me paraît sage d’en rester là, afin d’éviter de nouvelles polémiques qui retarderaient les débats. Je pense qu’il est préférable de rechercher d’autres mesures pour faciliter l’accession populaire à la propriété, notamment en jouant sur les conditions d’accès au Pass foncier et en réduisant la contribution forfaitaire demandée aux communes pour les opérations éligibles à ce dispositif.

Enfin, on ne peut que déplorer la complexité actuelle du droit de l’urbanisme et du logement. On recense au moins 147 sigles abscons pour qualifier les différents dispositifs. Les élus locaux sont totalement perdus face à la complexité du système, ce qui explique d’ailleurs les difficultés de la mise en place effective du droit opposable au logement. J’invite les commissaires à garder à l’esprit la nécessité de simplifier les mécanismes existants. Evitons donc par de nouveaux amendements de rendre les textes encore moins lisibles !

M. Roland Muzeau. Nous abordons ce matin un problème particulièrement complexe et douloureux pour de nombreuses familles confrontées à de longues démarches pour trouver un hypothétique logement. N’oublions pas non plus que nombre de nos concitoyens disposent certes d’un hébergement, mais dans des conditions d’inconfort ou de surpeuplement tout à fait scandaleuses pour un pays comme le nôtre. L’habitat indigne est une réalité en France.

Je regrette que la Commission des affaires sociales ne se soit pas saisie pour avis de l’ensemble du texte car les dysfonctionnement actuels du financement du logement conduisent un nombre croissant de nos concitoyens à recourir à l’hébergement d’urgence, alors qu’ils ne devraient pas en relever, ou à faire valoir leurs droits dans le cadre du dispositif DALO : les problèmes ne peuvent être examinés indépendamment.

Concernant la proposition du rapporteur relative à la mise en œuvre du DALO en Ile-de-France et à la possibilité de proposer aux demandeurs des solutions de logement dans un autre département que celui initialement demandé, il convient d’être particulièrement prudent. Si cette préconisation paraît réaliste compte tenu du nombre de demandes non satisfaites, il faut avoir conscience qu’elle peut conduire à concentrer les attributions dans les communes où l’offre de logements sociaux est la plus importante, c’est-à-dire dans les communes où les

difficultés sociales sont déjà énormes. Cette solution risque de concentrer les populations les plus précarisées dans les communes déjà les plus exposées et où l’habitat du parc privé est, de plus, particulièrement dégradé.

Concernant les dispositions du projet de loi relatives à l’intermédiation active assurée par des organismes HLM, il s’agit d’une bonne idée mais là encore des précautions doivent être prises. Les solutions offertes dans ce cadre doivent être temporaires mais rien n’est dit sur la manière dont les bénéficiaires pourront accéder à un logement pérenne. Il serait paradoxal d’expulser des familles qui n’ont pu trouver de solutions durables à l’issue de cette période transitoire.

Le recours aux hôtels meublés, pudiquement appelés dans le jargon administratif « hôtels de préfecture », est un véritable scandale. Les propriétaires de ces hôtels gagnent des fortunes sur le dos de la collectivité ; leur taux de rentabilité est bien plus élevé que celui des hôtels de luxe ; le respect de la dignité des personnes y est pourtant aléatoire. Le recours à cette solution a de plus des effets pervers. Les bénéficiaires de ce mode d’hébergement déposent des dossiers de logement dans les communes où sont situés ces hôtels, ce qui conduit les communes défavorisées à devoir gérer un afflux de demandes de logements sociaux. Il est urgent de trouver des solutions pour éviter de concentrer dans certaines communes, déjà en situation sociale dégradée, les personnes les plus fragilisées.

Quant à l’article 17 du projet de loi, j’apprécie les propos tenus par M. Pierre Méhaignerie. Je voudrais toutefois savoir s’il s’exprimait à titre personnel ou s’il se faisait l’écho de la position de la majorité ; la Commission, même si elle n’est pas saisie de l’article 17, pourrait-elle émettre un avis explicite ? Il faut s’en tenir à la solution préconisée par le Sénat si nous voulons éviter d’entamer de nouvelles polémiques qui compromettront l’adoption du projet de loi.

M. le président Pierre Méhaignerie. Lors de l’examen de l’article 17 en séance publique, je m’exprimerai à ce propos et je m’efforcerai d’expliquer la position qui me semble être majoritaire au sein de la Commission.

M. Francis Vercamer. La position exprimée par le président Méhaignerie sur l’article 17 me paraît sage. L’article 55 de la loi SRU doit rester inchangé ; s’il était modifié, je proposerais en conséquence des aménagements, mais le débat risque alors d’être très long. Si je souscris à la volonté de favoriser l’accession à la propriété, cet objectif ne relève pas directement des articles dont la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales est saisie.

L’enjeu, s’agissant de ces dispositions, c’est de concilier le besoin de logements avec les exigences de mixité sociale. Il serait bon de réfléchir à des solutions pour mieux répartir les populations au-delà des possibilités déjà offertes par la loi SRU. Lorsqu’un préfet demande à reloger des familles, cela augmente trop souvent les problèmes des communes qui ont déjà des logements sociaux et j’ai proposé à ce sujet un amendement destiné à orienter les demandes vers les communes qui n’ont pas suffisamment de logement social.

Pour ce qui est de l’habitat indigne, j’avais précédemment présenté un amendement créant un « permis de louer » communal dans des zones délimitées. Cet amendement n’a pas été adopté et l’on a instauré seulement une simple obligation de déclaration d’intention de louer, laquelle ne permet pas un véritable contrôle de la décence des logements et ne semble d’ailleurs même pas appliquée sur le terrain, d’après ce que je sais de l’agglomération lilloise.

Qu'est-il globalement ? Je me réserve la possibilité, en fonction de la réponse du rapporteur, de déposer à nouveau un amendement relatif au permis de louer.

M. le rapporteur pour avis. Sur la question de la gestion des attributions en Ile-de-France, il ne s'agit certes pas de sursaturer les communes qui ont déjà un pourcentage important de logements sociaux, mais il serait tout aussi déraisonnable de laisser vides des logements à caractère social. Les interactions existent déjà ; par exemple, la ville de Paris dispose d'un contingent de logements sociaux dans les Yvelines. Il faut donc organiser une meilleure interaction entre les différents acteurs. Il en est de même en matière d'hébergement, où nous devons aboutir à une connaissance en temps réel des disponibilités d'accueil, notamment par une coordination optimale des centres d'appel 115 entre les différents départements.

Il est parfaitement vrai que l'intermédiation ne suffit pas toujours et je proposerai également un amendement ayant pour objet d'inciter au relogement à la fin de la période de sous-location par un organisme HLM.

Pour ce qui concerne l'hébergement en hôtel, c'est un vrai problème. C'est pourquoi il est légitime d'imposer l'ouverture de places d'hébergement comme l'a fait la loi DALO. Il est essentiel d'inciter les communes à s'engager en ce domaine tant elles sont solidaires sur cette question puisque la création d'un hébergement supplémentaire coûte moins cher qu'une place en hôtel. Certains s'étant inquiétés des obligations prévues à l'article 23 du projet de loi, j'ai fait mettre à la disposition des commissaires un tableau du ministère du logement qui met en évidence les catégories de logements et d'hébergements prises en compte soit au titre de l'article 55 de la loi SRU, soit au titre du présent article 23. On y voit que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont pratiquement les seules structures qui sont prises en compte au titre des deux obligations, ce qui devrait rendre attractive la création de telles structures.

Conformément à la position du président Pierre Méhaignerie, je suis d'accord sur le fait qu'il est essentiel que la Commission ait une position commune pour ne pas modifier l'article 55 de la loi SRU et essayer plutôt de jouer sur le champ du Pass-Foncier.

Je reconnais que le sujet de la mixité sociale est un sujet difficile qui nécessite un dialogue permanent pour être mis en œuvre. J'appelle l'attention sur le fait que le sujet de la mixité sociale ne concerne pas uniquement des personnes étrangères mais que 60 % de nos concitoyens relèvent du logement social. C'est un sujet qui nécessite beaucoup de doigté et sur lequel je n'ai pas solutions toutes faites. C'est également un sujet où toute initiative risque rapidement de se heurter à la liberté des collectivités locales.

Si le problème de l'habitat indigne n'est pas plus facile, il existe néanmoins des réponses possibles. Il y a des règles légales ; les préfets doivent prendre leurs responsabilités et informer les maires de leurs devoirs en matière d'insalubrité. Il est en effet essentiel de rappeler à ces derniers qu'ils disposent de pouvoirs, notamment à travers les commissions d'hygiène, mais il est vrai que trop peu de maires les appliquent, préférant se défausser sur les préfets. Pourquoi ne pas solliciter M. Alain Régnier, délégué général à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, qui pourrait adresser aux préfets une lettre circulaire ?

M. Roland Muzeau. J'ai déjà eu avec M. Francis Vercamer un débat sur le permis de louer, qui me paraît effectivement être une bonne idée, mais qu'à ma connaissance pas une

seule commune n'applique ! Si cette disposition a du sens, elle se révélerait vite kafkaïenne dans sa mise en œuvre. En l'état actuel du droit, un tel permis ne pourrait être une décision du seul maire, car il heurte la liberté commerciale. Je serais favorable à une responsabilité du préfet en la matière. Il est nécessaire, d'une part de trouver un équilibre entre la liberté de louer et les contraintes d'intérêt public, d'autre part de mieux répartir les compétences entre le maire et le préfet. En tout état de cause, il faut alléger les procédures actuelles de l'habitat indigne, qui sont extrêmement lourdes.

M. Patrice Debray. Sur la question du logement en hôtel, je suis intervenu récemment en faveur d'une femme seule avec trois enfants qui était précédemment logée dans le 18^e arrondissement de Paris. Elle loge désormais dans un hôtel, ce qui lui revient plus cher que son ancien loyer et la prive en outre de l'aide personnalisée au logement (APL) ; bien que cette personne travaille, elle est donc dans une situation précarisée. J'ai été surpris car je pensais que l'APL était maintenue dans ce cas de figure.

M. Dominique Tian. Je ne suis pas un spécialiste du logement, mais je n'ai pas compris la logique qui sous-tend la position du Gouvernement et du ministre du logement. En effet, par l'abandon de l'article 17 du projet de loi, les communes ne seront pas incitées à vendre des logements sociaux, ce qui va à l'encontre de la volonté du président de la République de donner une priorité à l'accession sociale à la propriété, alors que la France est déjà en retard sur ce sujet par rapport à des pays comme la Grande-Bretagne qui compte déjà 60 % de propriétaires.

Par ailleurs, il semblerait que seuls les CHRS entrent en ligne de compte dans le quota des 20 % de logements sociaux exigé. Cela est totalement injuste, la mairie de Marseille mettant par exemple à disposition des milliers de places d'hébergement qui coûtent chères alors qu'elles ne sont pas prises en compte. Il faudrait élargir la liste des types d'hébergements pris en considération, par exemple aux centres d'hébergement d'urgence (CHU), aux résidences hôtelières à vocation sociale et aux centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).

M. Guy Malherbe. Malgré 61 % de logements sociaux parmi les logements réalisés ces dernières années dans la commune dont je suis maire, nous n'arrivons pas à tenir notre engagement triennal car nous n'avons pas de réserves foncières disponibles et sommes donc lourdement pénalisés financièrement. Or nous avons par ailleurs 148 places de stabilisation pour héberger les anciens occupants du quai de Valmy et je regrette au passage que le très médiatique M. Augustin Legrand n'ai pas jugé bon me rencontrer à cette occasion. Mais ces 148 places ne sont pas prises en compte au titre de l'article 55 de la loi SRU. Enfin, je suis actuellement en discussion avec le préfet de l'Essonne pour ouvrir à cent mètres de ces places de stabilisation une maison-relais qui, elle, sera prise en compte. Tout cela démontre l'aberration de la situation actuelle et la nécessité de revoir la loi SRU.

M. le rapporteur pour avis. Le cas évoqué par M. Patrice Debray est malheureux ; cependant je ne suis pas favorable à une extension de l'APL aux personnes résidant à l'hôtel, vus les risques de dérives et les coûts que cela entraînerait. Ce type de cas relève manifestement du régime institué par la loi DALO ; si cette personne saisissait la commission de médiation, le préfet devrait ensuite la loger en urgence.

En réponse à M. Dominique Tian, je rappellerai que tous les hébergements qu'il a évoqués sont des hébergements temporaires et non pérennes. Aussi convient-il de ne pas intégrer les centres d'hébergement en urgence (CHU) dans le champ de l'article 55 de la loi

SRU, car cela ouvrirait la porte à des dérives importantes. A ce titre, j'observe que les CHU sont le seul type de structures où l'on accueille les personnes sans aucune condition, notamment les étrangers en situation irrégulière.

En réponse à M. Guy Malherbe, il me semble qu'il faut distinguer les cas qui relèvent clairement de l'abus de ceux où la commune n'a pas pu tenir ses engagements, mais a accompli de réels efforts. Ces deux situations ne sont pas comparables. Le maire qui s'est engagé dans un important programme de construction de logements sociaux et qui, parallèlement, se trouve dans l'obligation de loger temporairement les personnes aidées par l'association Don Quichotte ne devrait pas subir de pénalités.

Je rappelle, à cet égard, que le préfet dispose d'un pouvoir de discernement et que son exercice devrait – précisément – permettre d'exonérer de pénalité les maires se retrouvant dans cette situation. Au-delà des lois et des règlements, tous ceux qui ont une autorité doivent faire preuve de discernement dans leur application, en particulier pour éviter les drames qu'entraînent certaines expulsions, comme récemment à Istres. C'est à ce devoir de discernement qu'en appelle la circulaire du Premier ministre aux préfets en date du 22 février 2008 afin de tout mettre en œuvre pour prévenir les expulsions.

M. Guy Malherbe. Dans mon cas, le préfet s'abrite derrière la décision de la commission départementale, qui a estimé que la ville d'Épinay-sur-Orge était en situation de carence. Ensuite, le préfet m'a indiqué qu'il ne pouvait faire que deux choses : augmenter la pénalité pour mauvaise foi ou l'appliquer, mais pas la retirer.

M. le rapporteur pour avis. Il est toujours possible de déposer un recours devant la commission nationale.

M. Guy Malherbe. Il semble que ce soit uniquement la commission départementale qui peut déposer un tel recours.

M. le président Pierre Méhaignerie. Ces sujets sont vraiment complexes. A ce propos, bien qu'ancien ministre du logement, ce n'est qu'aujourd'hui que je découvre, grâce au tableau du rapporteur pour avis, que les logements conventionnés par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) peuvent être prise en compte au titre de la loi SRU. Par ailleurs, bien que je ne partage pas les conclusions de M. Dominique Tian, ses propos relatifs à l'accession sociale comprennent une petite part de vérité. On peut en effet constater qu'en cas de vente de logements locatifs dans une petite ville ou une ville moyenne, certaines maisons sont vendues seulement 90 000 euros. Après un délai de cinq ans, ces logements sont exclus du parc social. Ce délai n'est-il pas un peu bref et susceptible de bloquer la vente de logements locatifs, compromettant ainsi le désir social d'accéder à la propriété ?

M. Pierre Cardo. Ne rouvrons pas la boîte de Pandore de l'article 55 !

La Commission passe ensuite à l'examen des articles du projet de loi.

Avant l'article 22 A

La Commission examine un amendement de M. Roland Muzeau visant à déclarer inéligibles, au terme de leur mandat municipal en cours, les maires dont les communes ne respecteraient pas l'objectif de réalisation d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux.

M. Roland Muzeau. Nous avons déposé cet amendement pour alerter la représentation nationale sur la situation scandaleuse que constitue le refus, par certains maires, d'appliquer la loi SRU. Il vise à montrer du doigt notamment M. Patrick Balkany et le maire de Neuilly qui, on se demande comment, ont réussi à échapper à l'application de la pénalité dans des proportions que je qualifierai d'astronomiques.

Je m'étonne par ailleurs que les préfets aient adopté une position très ferme à l'égard des maires sur la non-application de la loi concernant le service minimum d'accueil (SMA) dans les écoles primaires, tandis qu'ils ont pu faire preuve d'une grande indulgence en ce qui concerne la non-application de la loi SRU. Ainsi, d'un côté les préfets ont multiplié les recours devant les tribunaux à l'encontre des maires n'ayant pas appliqué le SMA à peine trois mois après la promulgation de la loi ; de l'autre, je ne connais aucun maire qui ait été traduit devant un tribunal pour non-application de la loi SRU, texte qui a pourtant été adopté il y a plus de quinze ans.

M. le rapporteur pour avis. Je suis défavorable à cet amendement pour deux raisons. D'une part, la déclaration d'inéligibilité ne peut résulter que d'une décision de justice. D'autre part, la loi SRU a donné à toutes les collectivités locales un délai de vingt ans pour se conformer à l'objectif de réalisation d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux ; la date butoir a été fixée par le législateur en 2020. On peut donc espérer que les maires pour lesquels le préfet a constaté la carence seront d'autant plus incités à respecter, au final, leur obligation que le délai fixé par la loi est important. Votre amendement est quelque peu lapidaire car il remet en cause l'équilibre de la loi : si celle-ci impose une lourde obligation aux communes, elle leur donne aussi du temps pour la respecter.

La Commission rejette cet amendement.

La Commission examine un amendement de M. Roland Muzeau visant à étendre le bénéfice du taux réduit de TVA à 5,5 % afférent aux opérations d'accession à la propriété à tout le territoire des communes comprenant une ou plusieurs zones urbaines sensibles.

M. Roland Muzeau. Les opérations conduites par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) portent sur des périmètres réduits. Elles concernent par exemple un immeuble dégradé. Or la limitation à 500 mètres du périmètre de bénéfice du taux réduit autour des secteurs ANRU ne rend pas toujours possible des opérations permettant de favoriser la mixité sociale. Ainsi, ma ville compte deux sites ANRU et les situations que j'ai pu y constater me conduisent à penser que les parcours résidentiels ne pourront devenir effectifs qu'après un élargissement des périmètres trop étroits définis par la loi.

M. Pierre Cardo. Il est certain qu'on ne peut pas construire des itinéraires résidentiels dans des zones trop proches. Les problèmes de mixité se rencontrent aussi en dehors des périmètres, en raison du besoin qu'ont les parents d'être assez proches de l'école où leurs enfants sont scolarisés. Dans ces conditions, on pourrait peut être raisonner en termes d'itinéraire résidentiel conçu sur l'ensemble d'une ville.

M. le rapporteur pour avis. Je suis défavorable à cet amendement pour deux raisons. D'abord, il devrait modifier l'article 16 du projet et non être placé dans le chapitre V ; il est donc hors du champ de la saisine de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Ensuite, votre amendement est satisfait par un amendement déposé par M. Michel Piron, cosigné par M. Patrick Ollier et adopté par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, qui va encore plus loin dans l'élargissement du périmètre.

M. le président Pierre Méhaignerie. Cet amendement est-il retiré ?

M. Roland Muzeau. Je le maintiens.

La Commission rejette cet amendement.

La Commission examine un amendement de M. Roland Muzeau prévoyant que le montant total des ressources à prendre en compte pour l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % afférent aux opérations d'accession à la propriété est apprécié à la date de l'acte de vente ou à la date de signature du contrat d'emprunt ou d'achat de terrain bâti, en cas de livraison à soi-même.

M. Roland Muzeau. L'article 28 de la loi portant engagement national pour le logement applique un taux de TVA réduit à 5,5 % pour l'accession à la propriété sur les sites ANRU et dans un périmètre de 500 mètres autour. Cet article prévoit que deux voies d'accession à la propriété peuvent bénéficier du taux réduit de TVA : les ventes en état futur d'achèvement (VEFA) et les livraisons à soi-même (LASM). Il s'agit d'un excellent dispositif, qui est très utile pour ceux qui veulent acquérir un logement.

Or, dix-huit mois après son adoption, le ministère des finances a publié un arrêté modifiant les conditions d'application aux LASM, en disposant que la condition de ressources des accédants est dans ce cas appréciée à l'achèvement de la construction et non à la signature de l'acte comme pour les VEFA. Cette révision du dispositif voté par le législateur a eu des effets très négatifs sur des personnes qui s'étaient engagées sur le fondement de la loi et avaient signé des contrats devant les notaires. Ces personnes ont en effet acheté un terrain et conclu un bail. On peut donc imaginer leur surprise lorsqu'elles ont pris connaissance de l'arrêté qui les exclut de fait du bénéfice de la LASM, information qui leur a d'ailleurs été communiquée par des notes que leur envoyaient les notaires.

J'ai interpellé le ministère sur cette situation et celui-ci m'a répondu par une lettre qui n'est qu'un « copier-coller » de l'arrêté. J'ai donc souhaité déposer avec ma collègue Jacqueline Fraysse cet amendement afin de saisir la Commission de ce problème.

M. le rapporteur pour avis. Je suis défavorable à cet amendement. Outre le fait qu'il aurait davantage sa place à l'article 16 du projet de loi, il devrait être satisfait par un amendement de M. Michel Piron adopté par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire qui me semble répondre pratiquement à ce problème.

M. le président Pierre Méhaignerie. M. Patrick Ollier est d'autant plus sensibilisé à l'application du taux réduit à l'accession à la propriété qu'il s'agit d'un élément important dans la ville dont il est le maire. Par ailleurs, des quartiers très résidentiels peuvent bénéficier de la règle des 500 mètres. Cet amendement est-il, dans ces conditions, retiré ?

M. Roland Muzeau. Je le maintiens, car je n'ai pas encore pris connaissance de l'amendement adopté par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

La Commission rejette cet amendement.

Article 22 A : Localisation des terrains familiaux d'accueil des gens de voyage

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 22 A sans modification.

Article 22 : Fonctionnement et compétences de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.

Article additionnel après l'article 22 : Prise en charge des mères isolées sans domicile par l'aide sociale à l'enfance

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis précisant que le fait d'être sans domicile justifie la prise en charge des mères isolées par l'aide sociale à l'enfance.

M. le rapporteur pour avis. J'ai constaté durant la mission que m'a confiée le Premier ministre une pratique très hétérogène de l'accueil des mères selon les départements. Dans certains départements, les femmes sont accueillies sans restriction, dans d'autres doivent être réunis le besoin de soutien matériel et de soutien psychologique, dans certains enfin les enfants sont accueillis mais pas nécessairement les mères. Le présent amendement vise donc à clarifier le texte en vigueur en rappelant que le fait d'être sans domicile suffit à attester du « besoin de soutien » justifiant la prise en charge.

La Commission adopte cet amendement.

Article additionnel après l'article 22 : Prise en charge des jeunes couples sans domicile par l'aide sociale à l'enfance

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis étendant l'aide sociale à l'enfance aux jeunes couples sans domicile qui ont ou attendent des enfants.

M. le rapporteur pour avis. Les centres maternels qui existent dans pratiquement tous les départements n'accueillent que les jeunes femmes seules. Or il existe aussi de jeunes couples en situation précaire qui ont besoin d'être accompagnés pour pouvoir construire leur famille et leur insertion professionnelle et sociale. Il conviendrait donc d'inciter à la création de maisons parentales, à l'instar de ce que fait l'association « Aire de famille » dans le XIX^{ème} arrondissement à Paris avec beaucoup de réussite.

M. Pierre Cardo. Ceci est très positif. Les maisons parentales ainsi créées entreraient-elles dans le pourcentage de logements sociaux ?

M. le rapporteur pour avis. Tout dépendra de la structure d'hébergement affectée.

La Commission adopte cet amendement.

Article 23 : Clarification des obligations des communes en matière d'hébergement

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis intégrant la veille sociale et l'accueil de jour aux plans d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile et instituant un plan régional d'accueil pour l'Île-de-France.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'instituer un plan régional d'hébergement pour l'Île-de-France, car de fait les départements de la grande couronne sont sollicités dans la gestion de l'urgence en région parisienne. Ce plan ne se substitue pas aux plans départementaux, mais les coordonne afin de permettre une mise en œuvre effective du dispositif régional de veille sociale et de gestion des places d'hébergement.

M. Roland Muzeau. Je partage l'objectif de cet amendement, mais attention aux dérives possibles ! Comme le rapporteur, je regrette qu'il existe une si grande disparité entre les règles posées par les plans départementaux en Île-de-France car cela alourdit les difficultés déjà existantes. Des règles communes pourraient effectivement être établies.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

La Commission est saisie d'un amendement de M. Roland Muzeau supprimant les alinéas 12 et 13 de l'article.

M. Roland Muzeau. L'article 23 crée un nouveau plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile et impose aux communes des obligations en matière de places d'hébergement. Au regard de l'expérience de l'application de l'article 55 de la loi SRU, il convient d'éviter que les communes ne puissent s'affranchir de leurs obligations en réalisant les places d'hébergement sur le territoire d'une autre commune.

M. le rapporteur pour avis. On ne peut pas se référer à l'article 55 de la loi SRU. Les obligations en matière d'hébergement correspondent à un petit nombre de places (une pour mille habitants au plus) et la mutualisation est nécessaire vu le nombre de places d'un centre d'hébergement moyen.

M. Pierre Cardo. Je me demande si la rédaction de l'alinéa 13 est suffisamment précise pour éviter que certaines communes, souvent les mêmes, ne se retrouvent en situation de faiblesse par rapport aux autres communes de l'agglomération et ne soient contraintes de réaliser les places d'hébergement manquantes. Bref, la nécessité d'un accord individuel de chaque commune doit être claire.

M. le rapporteur pour avis. Un amendement de précision pourrait être utile.

*La Commission **rejette** cet amendement.*

La Commission est saisie de deux amendements identiques du rapporteur pour avis et de M. Roland Muzeau portant le prélèvement sur les communes ne remplissant pas leurs obligations en matière de création de places d'hébergement à deux fois leur potentiel fiscal par habitant pour chaque place manquante.

M. le rapporteur pour avis. Je propose de conserver un prélèvement de deux fois le potentiel fiscal par habitant car c'est celui qui a été inscrit dans la loi instituant le droit au logement opposable de mars 2007, dont Mme Christine Boutin était la rapporteure.

*La Commission **adopte** ces deux amendements.*

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis insérant dans la loi la définition des résidences accueil, qui sont des pensions de famille destinées à des personnes ayant un handicap psychique.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de coordination avec la nouvelle définition que nous donnons des maisons-relais, qui seront désormais des « pensions de famille ».

*La Commission **adopte** cet amendement.*

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis précisant que les résidences hôtelières à vocation sociale sont dédiées à des personnes qui ne nécessitent pas un accompagnement social ou médico-social sur site.

M. le rapporteur pour avis. Créées par la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, les résidences hôtelières à vocation sociale sont des établissements commerciaux d'hébergement agréés par le préfet, dont 30 % des logements doivent être réservés à des personnes en difficulté. Quand on visite ces établissements, on voit que des personnes très diverses doivent y cohabiter. Cet amendement précise donc les publics en difficulté susceptibles d'y être accueillis en écartant les personnes qui ont les plus gros problèmes.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis visant à mieux protéger les occupants de meublés en cas d'expulsion, notamment en imposant préalablement à l'assignation une information des autorités publiques par les exploitants d'hôtels meublés.

M. le rapporteur pour avis. Les procédures d'expulsion des occupants ayant leur résidence principale dans un hôtel meublé ne permettent trop souvent ni aux occupants de défendre leurs droits, ni aux autorités publiques d'être averties pour prendre les mesures nécessaires en temps utile. Aussi le présent amendement prévoit-il une clause d'information du préfet préalablement à l'audience, afin qu'il puisse saisir les organismes chargés de rechercher une solution pour les personnes concernées. Par ailleurs, le droit des occupants permanents en hôtel meublé, comme en meublé, est insuffisamment reconnu. Aussi est-il proposé de disposer que les dispositions législatives relatives aux meublés sont d'ordre public, ce qui confirmera par voie législative une position de la Cour de cassation.

M. Roland Muzeau. Je partage l'objet de cet amendement. N'y a-t-il cependant pas un risque de rendre plus difficile la démolition de ces hôtels en figeant leurs occupants ?

M. le rapporteur pour avis. Je ne le crois pas. La clause d'information du préfet permettra au contraire de proposer aux occupants de ces hôtels une solution d'hébergement de rechange.

M. Pierre Cardo. Je tiens à souligner qu'en 2011 les normes qui entreront en vigueur conduiront beaucoup de ces hôtels à fermer en raison du coût prohibitif des travaux à exécuter. La question de ces hôtels insalubres pourrait donc disparaître toute seule.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*La Commission donne **un avis favorable** à l'adoption de l'article 23 ainsi modifié.*

Après l'article 23

La Commission est saisie d'un amendement de M. Guy Malherbe visant à prendre en compte, pour l'application de l'article 55 de la loi SRU, les pensions de famille et les places d'hébergement et de stabilisation.

M. Guy Malherbe. Cet amendement vise à réparer la situation injuste que j'ai décrite durant la discussion générale.

M. le rapporteur pour avis. Pour ce qui est des maisons-relais, l'amendement est satisfait. Pour le reste, je ne souhaite pas modifier l'article 55 de la loi SRU.

M. Guy Malherbe. L'article 55 ne me semble pas aussi clair pour ce qui concerne les pensions de famille.

M. le président Pierre Méhaignerie. Je vous propose de déposer ultérieurement un amendement de précision.

*La Commission **rejette** cet amendement.*

La Commission est saisie d'un amendement de M. Dominique Tian visant à prendre en compte à partir de 2009, pour l'application de l'article 55 de la loi SRU, les logements créés à l'intention des personnes sans domicile.

M. Dominique Tian. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, l'entretien de centres d'hébergement d'urgence coûte très cher aux communes, d'autant plus que beaucoup de leurs occupants ne souhaitent pas bénéficier d'un logement permanent. Les communes doivent donc supporter un coût à la fois social et financier très élevé. Elles sont donc doublement pénalisées, en étant soumises à l'obligation des 20 % de logement social de la loi SRU et en assumant l'entretien de ces centres.

M. le rapporteur pour avis. La notion de « *logements créés à l'intention des personnes sans domicile* » n'est pas assez précise. Plus généralement ne revenons pas sur la loi SRU, mais utilisons ses opportunités en réalisant des CHRS qui seront pris deux fois en considération, en tant qu'hébergement et en tant que logement.

M. Dominique Tian. Suite à l'adoption de l'amendement du rapporteur, identique à celui de M. Roland Muzeau, les pénalités sont considérablement augmentées pour les communes qui ne respectent pas le quota de 20 % de logements sociaux. Elles sont multipliées par deux !

M. le rapporteur pour avis. Il ne s'agit pas ici de logements sociaux, mais d'hébergement pour des personnes sans domicile. Cela ne saurait relever de l'article 55 de la loi SRU.

M. Dominique Tian. Les communes font des efforts importants en matière d'hébergement, il convient de les comptabiliser. Par ailleurs, l'article 23 du projet de loi traite bien d'hébergement et non de logement.

M. le président Pierre Méhaignerie. Il conviendrait de proposer une nouvelle rédaction de votre amendement et de le redéposer ultérieurement.

L'amendement est retiré.

Le rapporteur pour avis ayant émis un avis défavorable, la Commission rejette un amendement de M. Francis Vercamer visant à ce que le préfet oriente prioritairement vers les communes n'ayant pas satisfait le quota de 20 % de logements sociaux les demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement.

Article 23 bis : *Participation des titulaires de droits de réservation sur les logements locatifs sociaux aux accords collectifs départementaux et intercommunaux*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 23 bis sans modification.

Article additionnel après l'article 23 bis : *Droit à l'accompagnement des personnes accueillies dans les structures d'hébergement*

La Commission adopte un amendement du rapporteur pour avis affirmant le droit à l'accompagnement des personnes accueillies dans les structures d'hébergement.

Article 23 ter : *Renforcement de la régulation de l'hébergement d'urgence*

La Commission est saisie d'un amendement de rédaction globale de M. Roland Muzeau.

M. Roland Muzeau. Il s'agit de réécrire le nouveau dispositif de veille sociale afin de rajouter certaines notions essentielles qui figuraient dans l'article initial L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles, afin de mieux définir la veille sociale notamment : l'impératif de réponse immédiate ; la possibilité de solliciter le concours des services publics ; la mission « d'évaluation de l'urgence de la situation de la personne ou de la famille en difficulté ».

M. le rapporteur pour avis. Votre demande est en partie satisfaite par mon amendement qui suit, s'agissant du principe de « l'aller vers ». En revanche, l'introduction d'une obligation de « réponse immédiate et inconditionnelle » doit être envisagée avec prudence, notamment par rapport aux personnes en situation irrégulière.

La Commission rejette cet amendement.

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis intégrant la notion de maraude dans l'organisation du dispositif départemental de veille sociale.

M. le rapporteur pour avis. Le présent amendement vise à prendre en compte la mission essentielle de « maraude », de prise de contact avec les personnes sans-abri qui est assurée notamment par les SAMU sociaux : avant d'accueillir les personnes, il faut aller à leur devant, prendre contact, les convaincre de venir dans les lieux d'hébergement si l'on veut éviter des drames comme il en est encore arrivé tout récemment. Les maraudes doivent donc être intégrées dans le dispositif coordonné qui est souhaité.

La Commission adopte cet amendement

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis visant à rendre plus cohérent le dispositif départemental de veille sociale, notamment en prévoyant un suivi en temps réel des disponibilités d'hébergement.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement prévoit que « *les organismes proposant des places d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion informent en temps réel le représentant de l'Etat dans le département de leurs places vacantes. Le suivi en temps réel et l'attribution des places d'hébergement disponibles sont effectués dans des conditions définies par convention entre le représentant de l'Etat et les organismes précités* ». Il s'agit donc de rendre le dispositif plus efficace.

M. Roland Muzeau. Sous la responsabilité de qui ? Du préfet ?

M. le rapporteur pour avis. Effectivement, sous la responsabilité du préfet de département.

La Commission adopte cet amendement.

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 23 ter ainsi modifié.

Article 23 quater : Régionalisation de la veille sociale en Île-de-France

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte un amendement de M. Roland Muzeau ayant pour objet de rendre obligatoire la mise en place d'un dispositif régional unique de veille sociale en Île-de-France.

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 23 quater ainsi modifié.

Article 23 quinquies : Extension des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées à la mobilisation du parc privé

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 23 quinquies sans modification.

Article 24 : Aménagement des modalités du droit au logement opposable en Île-de-France

La Commission est saisie d'un amendement de M. Roland Muzeau de suppression de l'article.

M. Roland Muzeau. La solution retenue par le présent article, à savoir l'interdépartementalisation en Île-de-France de la gestion des demandeurs de logements reconnus comme prioritaires dans le cadre de la loi, n'est pas de nature à rendre effectif le droit au logement opposable.

M. le rapporteur pour avis. Je suis défavorable à cet amendement. La coordination du dispositif de veille et d'hébergement par le préfet de région, adoptée dans un précédent amendement, donnera une dimension régionale à ces dispositifs. Il faut faire de même pour la mise en oeuvre du DALO.

La Commission rejette cet amendement.

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.

Article 24 bis : *Définition du mode de calcul de l'astreinte due par l'État en cas de non respect de ses obligations au titre du droit au logement opposable*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 24 bis sans modification.

Article 24 ter : *Association des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à la diffusion de l'information relative au droit au logement opposable (DALO)*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 24 ter sans modification.

Article 24 quater : *Mention obligatoire de la superficie dans les baux locatifs*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 24 quater sans modification.

Article additionnel après l'article 24 quater : *Conditions d'appréciation des ressources pour l'attribution d'un logement social aux membres d'un couple en instance de divorce et aux victimes de violence conjugale*

La Commission est saisie d'un amendement de Mme Françoise Guégot visant à ne prendre en compte que les revenus du requérant pour l'attribution d'un logement social aux membres d'un couple en instance de divorce et aux victimes de violence conjugale.

M. Benoist Apparü. Cet amendement, de même que le suivant, répond à la situation des victimes de violences conjugales.

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte cet amendement.

Article additionnel après l'article 24 quater : *Attribution prioritaire des logements sociaux aux victimes de violence conjugale*

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte un amendement de Mme Françoise Guégot visant à ajouter les victimes de violence conjugale à la liste des personnes prioritaires pour l'attribution d'un logement social.

Article 24 quinquies : *Délégation directe de tout ou partie du contingent préfectoral aux EPCI ayant conclu un accord collectif intercommunal pour le logement des personnes défavorisées*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 24 quinquies sans modification.

Article additionnel après l'article 24 quinquies : *Engagement des procédures de police et signalement aux différentes instances intéressées des cas d'insalubrité, de dangerosité ou de caractère non décent du logement soumis aux commissions de médiation*

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis imposant, en cas de saisie des commissions de médiation sur le fondement de l'insalubrité, de la dangerosité ou du caractère non décent du logement des requérants, l'engagement des procédures de police correspondantes et le signalement aux différentes instances intéressées.

M. le rapporteur pour avis. Les personnes habitant des locaux impropres à l'habitation ou des logements insalubres ou dangereux figurent parmi les personnes prioritaires à reloger en application de la loi DALO. Lorsque le caractère indigne des locaux est avéré, il est indispensable qu'ils ne soient pas loués à nouveau en l'état, qu'ils soient repérés par les différents acteurs locaux et sociaux et qu'ils soient traités. A cette fin, il est nécessaire, d'une part, qu'ils soient inscrits à l'observatoire départemental de l'habitat indigne, d'autre part, qu'ils fassent l'objet des mesures de police administrative adéquates pour être, selon le cas, interdits définitivement à l'habitation ou soumis à des prescriptions de travaux pour pouvoir être à nouveau loués comme logements décents. Le présent amendement vise à établir un « câblage » efficace entre les commissions de médiation et les autres acteurs appelés à intervenir en matière d'habitat indigne.

M. Roland Muzeau. Il s'agit plus d'une déclaration de bonnes intentions que d'une disposition opposable aux maires... Par ailleurs, c'est déjà le cas aujourd'hui. Qu'ajoute votre amendement par rapport à la situation présente ?

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement est tout à fait précis et impose d'engager les procédures de police existantes en cas de transmission d'un dossier par la commission DALO.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

Article additionnel après l'article 24 quinquies : *Procédures de relogement des personnes suite à des mesures de police pour insalubrité ou danger de leur logement*

*La Commission **adopte** un amendement du rapporteur pour avis visant à accélérer le relogement des personnes suite à des mesures de police pour insalubrité ou danger de leur logement, d'une part, en les dispensant de saisir la commission de médiation, d'autre part, en dotant le maire de pouvoirs d'attribution de logement comparables à ceux du préfet suite aux mesures de police qui sont de son ressort.*

Article 25 : *Définition de l'habitat indigne*

*La Commission donne **un avis favorable** à l'adoption de l'article 25 sans modification.*

Article 25 bis : *Réalisation de travaux d'office dans les logements vacants faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité*

*La Commission donne **un avis favorable** à l'adoption de l'article 25 bis sans modification.*

Article 25 ter : *Clarification des règles relatives aux interdictions de division de locaux*

*La Commission donne **un avis favorable** à l'adoption de l'article 25 ter sans modification.*

Article 25 quater : *Transmission obligatoire au préfet des jugements relatifs aux litiges portant sur le respect des caractéristiques du logement décent*

*La Commission donne **un avis favorable** à l'adoption de l'article 25 quater sans modification.*

Article 25 quinquies : *Redéfinition des modalités d'évaluation de la valeur des fonds de commerce des établissements d'hébergement en cas d'expropriation*

*La Commission donne **un avis favorable** à l'adoption de l'article 25 quinquies sans modification.*

Article 26 : *Extension des possibilités d'intermédiation locative des organismes HLM*

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis disposant que l'organisme HLM pratiquant l'intermédiation locative doit proposer aux sous-locataires, trois mois avant le terme définitif de leur contrat, une solution de logement.

M. le rapporteur pour avis. S'agissant des contrats de sous-location que pourra proposer un organisme HLM faisant de l'intermédiation locative, cet amendement précise que le bailleur doit proposer, trois mois avant le terme définitif du contrat, une solution de logement correspondant aux besoins et aux possibilités des occupants.

M. Roland Muzeau. N'oublions pas que, selon la jurisprudence, dans les procédures d'urbanisme, il faut deux ou trois propositions de relogement. Ici, une seule est prévue. Que se passe-t-il en cas de refus ? Il ne faudrait pas retomber dans les difficultés innombrables que l'on rencontre actuellement.

M. le rapporteur pour avis. Dès le départ, le sous-locataire sait que l'occupation est précaire et révoquable. On n'est donc pas dans la même situation, ce qui ne dispense pas de mettre en place des solutions de relogement.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*La Commission donne **un avis favorable** à l'adoption de l'article 26 ainsi modifié.*

Article 27 : *Précisions relatives à la prise à bail et à la sous-location des logements conventionnés ANAH*

*La Commission donne **un avis favorable** à l'adoption de l'article 27 sans modification.*

Article additionnel après l'article 27 : *Procédure de sortie du bail glissant*

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis précisant que lorsqu'est mis en place un dispositif de bail glissant dans le parc HLM, un examen périodique

de la capacité des sous-locataires de la structure d'intermédiation à devenir directement locataires de l'organisme HLM propriétaire doit être organisé.

M. le rapporteur pour avis. Le bail glissant constitue un dispositif efficace d'intermédiation locative dans lequel une association prend à bail un logement et le sous-loue à une personne en insertion qui a vocation à reprendre à terme le bail à son nom. Cependant, les bailleurs peuvent être réticents à accepter ce transfert de bail. Le présent amendement dispose donc que doit être effectué, dans le seul cas où le bailleur est un organisme HLM, un examen périodique de la capacité des sous-locataires à sortir du bail glissant en devenant locataires. Cet examen, dont les conditions seront précisées par voie réglementaire mais qui pourrait être conduit par une commission paritaire bailleur/structure portant le bail glissant, devra être contradictoire.

La Commission adopte cet amendement.

Article additionnel après l'article 27 : *Faculté pour les agences immobilières à vocation sociale de prendre en gérance des logements du parc social*

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis autorisant la gérance de logements du parc HLM par des agences immobilières à vocation sociale (AIVS).

M. le rapporteur pour avis. Aujourd'hui, il n'existe pas, pour les AIVS, de faculté de gérer le parc HLM, qui peut seulement être pris en sous-location. Or, les bailleurs sociaux sont disposés à louer en tissu diffus, mais l'éclatement rend alors la gestion plus difficile, ce qui rendrait utile l'intervention des AIVS.

La Commission adopte cet amendement.

Après l'article additionnel

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis instituant un dispositif expérimental temporaire donnant un cadre juridique spécifique à l'occupation de locaux vacants par des résidents temporaires en vue de la protection et de la préservation de ces locaux.

M. le rapporteur pour avis. Ce dispositif, qui fonctionne déjà dans plusieurs pays du nord de l'Europe, permet aux propriétaires de loger dans leurs immeubles vacants (en attente de vente ou de nouvelle affectation) des personnes seules qui en assurent ainsi le gardiennage et en évitent la « squattérisation ». Le propriétaire verse une redevance de gardiennage à une entreprise privée assurant l'intermédiation dans ce système, de même que les occupants, dont la redevance est très faible (de l'ordre de 150 euros par mois). C'est une expérimentation limitée dans le temps et évaluée qui est proposée, car il faut reconnaître que ce dispositif sort de nos habitudes. En particulier, le fait que la durée minimale du contrat de résidence soit fixée à quatre mois seulement tranche avec nos baux de trois, six ou neuf ans.

M. Benoist Apparu. Comment ce dispositif s'articule-t-il avec l'interdiction des expulsions durant la période hivernale ? Ne risque-t-il pas de créer un effet d'aubaine ? Ne sera-t-il pas difficile de faire partir les familles installées dans des immeubles voués à la démolition dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine ?

M. le rapporteur pour avis. Le dispositif ne s'adresse pas aux familles mais à des personnes seules et il prévoit que les opérations seront soumises à agrément de l'État, ce qui

devrait éviter tout effet d'aubaine. Il n'impose rien, tout étant à régler par voie de convention entre le propriétaire et la société assurant l'intermédiation. J'ai en particulier à l'esprit l'inoccupation pendant près de dix ans des locaux d'un ancien hôpital versaillais, qui n'a finalement pas été utilisé par le ministère de la justice. Il faut vraiment que nous innovions, que nous expérimentions ; je ne vous propose pas les options encore plus originales que l'on rencontre dans certains pays européens, comme l'idée consistant à mettre à disposition des conteneurs pour des studios destinés à des étudiants.

Le président Pierre Méhaignerie. Il est en effet scandaleux de voir des locaux publics inoccupés, mais le dispositif proposé paraît plus difficile à mettre en œuvre dans le secteur privé, soumis à une forte pression des associations. Ne faudrait-il pas le limiter au parc public ?

M. Benoist Apparü. La pression associative risque d'être encore pire sur des locaux publics.

M. Roland Muzeau. Il faut être prudent. Je pense notamment à ces personnes qui ont été relogées, suite à une manifestation publique, dans un immeuble appartenant à Gaz de France et qui, huit ans après, s'y trouvent toujours, et ce dans de très mauvaises conditions de salubrité ; on ne sait plus comment sortir de cette situation et l'entreprise propriétaire n'assume pas ses responsabilités. De même, l'exemple de certaines résidences universitaires dans les Hauts-de-Seine montre que des logements théoriquement attribués à des personnes seules peuvent aussi abriter des familles. En outre, des dérives ne manqueront pas de se produire si le dispositif n'est pas limité aux locaux appartenant à l'État.

Mme Chantal Brunel. Qui assurera la mise aux normes des locaux concernés ?

M. le rapporteur pour avis. C'est à l'entreprise d'intermédiation que revient cette tâche.

La Commission rejette cet amendement.

Article additionnel après l'article 27 : Financement national de l'intermédiation locative

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis posant le principe d'un financement national de l'intermédiation et de la médiation locatives.

M. le rapporteur pour avis. Dans le discours qu'il a prononcé à Meaux, le Président de la République a indiqué que des crédits seraient affectés à l'intermédiation locative dans le cadre du plan de relance.

La Commission adopte cet amendement.

La Commission donne un avis favorable à l'adoption des articles 22 A à 27 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ainsi modifiés.

*

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales examine, sur le rapport de Mme Chantal Brunel, les propositions de résolution sur le comité d'entreprise européen (n° 1245) et sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant

l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs (refonte) (n° 1300).

Mme Chantal Brunel, rapporteure. La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales est saisie de la proposition de résolution présentée par MM. Guy Geoffroy et Régis Juanico au nom de la Commission chargée des affaires européennes sur le comité d'entreprise européen ainsi que de la proposition présentée par M. Jean-Jacques Candelier sur le même thème, qui portent sur la proposition de directive visant à modifier et rénover la directive du 22 septembre 1994 sur les comités d'entreprise européens (CEE).

La directive de 1994 incite les entreprises et groupes de dimension européenne à créer un comité d'entreprise européen, par la constitution d'un groupe spécial de négociation (GSN) chargé de conclure un accord établissant les modalités de fonctionnement de ce comité d'entreprise européen, des dispositions subsidiaires étant par ailleurs prévues, notamment, en l'absence d'accord. Sont concernés les entreprises et groupes de dimension communautaire, c'est-à-dire qui emploient au total au moins 1 000 salariés dans les États destinataires de la directive et comportent au moins un établissement ou une entreprise employant au moins 150 salariés dans au moins deux de ces États.

Un entretien récent avec des représentants du CEE de la société *Henkel* m'a permis de constater que les CEE constituent aujourd'hui avant tout le moyen d'assurer l'information des salariés. Or les CEE ont besoin d'être renouvelés. Le développement de la mondialisation requiert en effet de la part des entreprises des adaptations incessantes. En outre, au fil du temps, certaines lacunes juridiques du texte fondateur, la directive de 1994, ont été identifiées, à l'origine parfois de contentieux très médiatisés.

D'une part, dans l'affaire « Renault-Vilvoorde », l'annonce publique de la décision de fermeture de l'usine de Vilvoorde par Renault n'avait pas été précédée d'une réunion du comité de groupe européen de Renault (tenant lieu de CEE) pour en débattre. Le tribunal de grande instance de Nanterre puis la cour d'appel de Versailles ont jugé qu'il y avait dans ces circonstances un « *trouble manifestement illicite* ».

D'autre part, à l'occasion de la fusion Suez-GDF, en 2006, la direction de GDF avait consulté le CEE sur le projet de fusion avec Suez. Ayant jugé cette consultation insuffisante et tardive – elle précédait de seulement quelques jours la réunion du conseil d'administration sur la fusion –, le CEE a saisi le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris. Par ordonnance du 21 novembre 2006, le juge a interdit au conseil d'administration de GDF de prendre toute décision relative au projet de fusion tant que le CEE n'aurait pas donné son avis sur ledit projet. La cour d'appel de Paris puis la Cour de cassation ont confirmé cette décision. En effet, pour la Cour de cassation, compte tenu de l'accord existant à GDF sur le CEE, le délai accordé au CEE « *devait permettre aux intéressés de donner un avis au cours du processus devant aboutir à la décision* », ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

En outre, des questions d'interprétation de la directive se sont également posées, liées à l'intervention de textes communautaires postérieurs à 1994, concernant également l'information et la consultation des salariés.

Les principaux apports de la proposition de directive peuvent être résumés de la façon suivante.

Tout d'abord, certaines notions sont clarifiées. À l'article 1^{er} de la directive de 1994, la proposition de directive précise que les modalités d'information et de consultation des travailleurs doivent respecter le principe général d'« *effet utile* » de la démarche. Dans la rédaction actuelle de la directive de 1994, l'absence d'une telle référence engendre de nombreuses incertitudes. Désormais, le texte de la directive mentionne expressément que « *les modalités d'information et de consultation des travailleurs sont définies et mises en œuvre de manière à assurer l'effet utile de la démarche et à permettre une prise de décision efficace de l'entreprise ou du groupe d'entreprises* ». À l'article 2, une définition de l'information est introduite. En outre, la définition de la consultation est complétée.

Autre élément essentiel, la question de l'articulation entre les niveaux national et transnational d'information et de consultation des travailleurs. À l'article 1^{er}, la proposition de directive établit le principe du « *niveau pertinent en fonction du sujet traité* » : désormais, « *l'information et la consultation des travailleurs s'effectuent au niveau pertinent de direction et de représentation, en fonction du sujet traité* ». À cette fin, la compétence du comité d'entreprise européen est limitée aux questions transnationales. En outre, le caractère transnational est défini comme concernant l'ensemble de l'entreprise ou du groupe de dimension communautaire, ou au moins deux entreprises ou établissements de l'entreprise ou du groupe situés dans deux États membres différents.

À l'article 12, la proposition de directive définit un principe d'articulation entre les niveaux national et transnational d'information et de consultation des travailleurs dans le respect des compétences et des domaines d'intervention respectifs des instances de représentation. Les modalités de cette articulation sont définies par l'accord conclu par le GSN chargé de la négociation sur la mise en œuvre du CEE. La proposition prévoit également, à ce même article 12, une clause importante de non-régression du niveau général de protection des travailleurs.

Les textes des directives postérieures à 1994 sont par ailleurs mis en cohérence : les intitulés des directives relatives aux licenciements collectifs (directive du 20 juillet 1998) et aux transferts d'entreprise (directive du 12 mars 2001) sont mis à jour et une référence à la directive-cadre de 2002 sur l'information et la consultation des travailleurs est introduite dans le texte de la directive de 1994.

Enfin, de nombreuses autres dispositions visent à garantir les droits des salariés. Ainsi, à l'article 4, la proposition de directive reconnaît un droit des organisations de salariés et d'employeurs à être informés du début des négociations comme de la composition du GSN. À l'article 5, la responsabilité des directions locales dans la fourniture des informations permettant l'ouverture de négociations en vue d'instituer de nouveaux comités d'entreprise européens est prévue.

Au final, l'ensemble de ces modifications, d'apparence parfois technique, sont opportunes car susceptibles de favoriser une réelle amélioration des procédures existantes dans le respect de l'esprit de la directive de 1994. Elles contribuent de fait à renforcer l'incitation des entreprises de dimension européenne à se doter d'un comité d'entreprise européen. Compte tenu de la mondialisation de l'économie, il est de plus en plus important que les représentants des salariés soient formés et informés afin de défendre au mieux leurs intérêts lorsque des restructurations sont opérées à l'échelon européen et concernent de ce fait différents territoires.

Lors de sa séance du 12 novembre dernier, la Commission chargée des affaires européennes a adopté une proposition de résolution sur le comité d'entreprise européen. Cette proposition de résolution reprend à son compte l'objectif de développement du comité d'entreprise européen comme lieu d'échange et de dialogue social, objectif qui exige une révision de la directive de 1994. La proposition de résolution approuve expressément la proposition de directive et adopte une position équilibrée sur ses différentes dispositions.

Il en va différemment du texte proposé par notre collègue M. Jean-Jacques Candelier, que je vous inviterai en conséquence à rejeter, pour deux types de raisons.

D'une part, sa proposition de résolution est en grande partie satisfaite par la proposition de résolution de la Commission chargée des affaires européennes. En effet, cette proposition de résolution commence par se féliciter de la démarche de révision, comme le fait aussi le texte de la Commission chargée des affaires européennes. En outre, les améliorations qu'elle appelle de ses vœux sont pour beaucoup d'entre elles d'ores et déjà prises en compte par la proposition de directive telle que modifiée par les partenaires sociaux. Il en va ainsi notamment de la référence au moment, à la forme et au contenu de l'information, du renforcement de l'effectivité des avis émis par les CEE sur les choix stratégiques des entreprises ou du renforcement du droit à l'information des salariés.

D'autre part, la proposition de résolution de M. Candelier aborde des questions qui vont manifestement au-delà de la démarche de révision telle qu'elle résulte du dialogue social, comme le changement de la définition des entreprises et groupes soumis aux dispositions de la directive. Un seuil de 500 salariés serait trop bas et ferait peser une très lourde obligation sur les entreprises. Au demeurant, cette question n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact et rien n'interdit à de telles entreprises de créer, si elles le souhaitent, un comité d'entreprise européen.

Pour l'ensemble de ces raisons, j'invite la Commission à adopter sans modification l'article unique de la proposition de résolution présentée par MM. Guy Geoffroy et Régis Juanico au nom de la Commission chargée des affaires européennes et, en conséquence, à ne pas adopter la proposition de résolution présentée par M. Jean-Jacques Candelier.

M. Régis Juanico. La question que nous traitons aujourd'hui est une question extrêmement importante, que nous avons voulu aborder dans le cadre des travaux de la Commission chargée des affaires européennes puisque l'on parle d'Europe et plus précisément d'Europe sociale et d'Europe concrète. Il existe aujourd'hui 880 comités d'entreprise européens – on en dénombrait environ 50 en 1994 – et, au total, 15 millions de salariés et 19 000 représentants sont concernés.

Nous avons souhaité respecter l'état du dialogue social européen puisque les partenaires sociaux européens sont parvenus à trouver un accord sur la proposition de directive. Cet accord implique une meilleure participation des salariés européens aux décisions qui les concernent ainsi que le renforcement des obligations d'information des salariés pour tout ce qui concerne la vie de l'entreprise, en particulier en matière de restructurations.

Pour autant, on peut craindre que cet accord ne soit pas totalement à la hauteur des enjeux, en particulier dans le contexte actuel de crise financière, économique et sociale. En effet, certaines entreprises multinationales profitent de cet environnement défavorable pour procéder à des restructurations ou à des fermetures de sites. Il sera donc nécessaire d'aller

plus loin pour associer les salariés à la prise de décision le plus en amont possible, pour tous les sujets qui les concernent – par exemple, la gouvernance d’entreprise ou la contre-expertise en matière de prise de décisions –, et pas seulement lorsque l’entreprise est confrontée à une crise. La discussion entre les partenaires sociaux doit donc se poursuivre.

M. Roland Muzeau. De fait, le projet de directive constitue bien une avancée car il contribue à la clarification de l’outil que constitue le comité d’entreprise européen, mais une avancée limitée. Le comité d’entreprise européen est essentiellement utilisé quand les choses vont mal, alors que cette instance devrait être associée en amont au développement et à la stratégie des entreprises, aux réflexions sur les délocalisations par exemple. Ce petit pas est cependant bon à prendre.

Par ailleurs, je partage le regret émis par notre collègue Jean-Jacques Candelier, selon lequel le champ d’application de la directive est trop limité : pourquoi, par exemple, les entreprises de médias ne sont-elles pas concernées ?

Mme la rapporteure. Il faut rappeler que les sociétés de médias étaient déjà exclues du champ d’application de la première directive de 1994. Par ailleurs, je partage ce qui a été dit quant au rôle limité des comités d’entreprise européens, consultés trop rarement et uniquement lorsque les difficultés surgissent : il sera nécessaire d’aller au-delà du rôle « super-consultatif » qu’ils jouent actuellement, notamment en matière de restructurations.

*Conformément aux conclusions de la rapporteure, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales **adopte** l’article unique de la proposition de résolution sur le comité d’entreprise européen (n° 1245) sans modification.*

*En conséquence, conformément aux conclusions de la rapporteure, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales **rejette** l’article unique de la proposition de résolution sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l’institution d’un comité d’entreprise européen ou d’une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d’entreprises de dimension communautaire en vue d’informer et de consulter les travailleurs (refonte) (n° 1300).*

*

Information relative à la Commission

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a désigné **M. Philippe Boënnec** rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à encadrer la profession d’agent sportif (n° 944).