

N° 1316

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 décembre 2008.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, *de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*,

PAR M. ÉTIENNE PINTE,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 497 (2007-2008), 8, 10, 11 et T.A. 3 (2008-2009)

Assemblée nationale : 1207

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- UNE SITUATION QUI APPELLE LA MOBILISATION DE TOUS	9
A. UNE POLITIQUE TRÈS ACTIVE DONT LES RÉSULTATS SONT RÉELS.....	9
1. En matière de logement.....	9
2. En matière d'hébergement.....	12
B. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES D'ACCÈS AU LOGEMENT DES MÉNAGES PAUVRES OU MODESTES.....	13
C. LES INSUFFISANCES DU DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT.....	15
II.- UN PROJET DE LOI ENRICHİ PAR LE SÉNAT	17
A. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI.....	17
1. Les mesures destinées à la mobilisation des acteurs.....	17
2. L'amélioration du fonctionnement des copropriétés.....	18
3. Le lancement d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.....	18
4. Le développement d'une offre nouvelle de logements.....	18
5. L'accroissement de la mobilité dans les logements en location.....	19
6. Les dispositions diverses.....	20
B. LES DISPOSITIONS DONT S'EST SAISIE POUR AVIS LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES.....	20
1. Les dispositions relatives à la lutte contre l'exclusion et à l'hébergement.....	20
2. Les dispositions relatives à la mise en œuvre du droit au logement opposable.....	21
3. Les dispositions relatives à l'habitat indigne.....	22
4. Les dispositions relatives à l'intermédiation locative.....	23

III.- UN PROJET DE LOI QUI DOIT CEPENDANT ÊTRE COMPLÉTÉ	25
A. LES PERSONNES SANS-ABRI OU MAL LOGÉES DOIVENT CONSTITUER UNE PRIORITÉ NATIONALE.....	25
1. Le rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées	25
2. Les mesures déjà prises ou inscrites dans les textes en discussion	26
B. LE PROJET DE LOI PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ DANS PLUSIEURS DIRECTIONS	28
TRAVAUX DE LA COMMISSION	31
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	31
II.- EXAMEN DES ARTICLES	37
<i>Avant l'article 22 A</i>	37
<i>Article 22 A</i> : Localisation des terrains familiaux d'accueil des gens de voyage	39
<i>Article 22</i> : Fonctionnement et compétences de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances	40
<i>Article additionnel après l'article 22</i> : Prise en charge des mères isolées sans domicile par l'aide sociale à l'enfance	41
<i>Article additionnel après l'article 22</i> : Prise en charge des jeunes couples sans domicile par l'aide sociale à l'enfance	42
<i>Article 23</i> : Clarification des obligations des communes en matière d'hébergement	42
<i>Après l'article 23</i>	48
<i>Article 23 bis</i> : Participation des titulaires de droits de réservation sur les logements locatifs sociaux aux accords collectifs départementaux et intercommunaux	50
<i>Article additionnel après l'article 23 bis</i> : Droit à l'accompagnement des personnes accueillies dans les structures d'hébergement	50
<i>Article 23 ter</i> : Renforcement de la régulation de l'hébergement d'urgence	50
<i>Article 23 quater</i> : Régionalisation de la veille sociale en Île-de-France	53
<i>Article 23 quinquies</i> : Extension des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées à la mobilisation du parc privé	53
<i>Article 24</i> : Aménagement des modalités du droit au logement opposable en Île-de-France	54
<i>Article 24 bis</i> : 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	56
<i>Article 24 ter</i> : Association des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à la diffusion de l'information relative au droit au logement opposable (DALO)	57
<i>Article 24 quater</i> : Mention obligatoire de la superficie dans les baux locatifs	57
<i>Article additionnel après l'article 24 quater</i> : 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	58

<i>Article additionnel après l'article 24 quater</i> : Attribution prioritaire des logements sociaux aux victimes de violence conjugale.....	58
<i>Article 24 quinquies</i> : Délégation directe de tout ou partie du contingent préfectoral aux EPCI ayant conclu un accord collectif intercommunal pour le logement des personnes défavorisées.....	59
<i>Article additionnel après l'article 24 quinquies</i> : 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.....	60
<i>Article additionnel après l'article 24 quinquies</i> : Procédures de relogement des personnes suite à des mesures de police pour insalubrité ou danger de leur logement.....	60
<i>Article 25</i> : Définition de l'habitat indigne.....	61
<i>Article 25 bis</i> : Réalisation de travaux d'office dans les logements vacants faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité.....	62
<i>Article 25 ter</i> : Clarification des règles relatives aux interdictions de division de locaux.....	63
<i>Article 25 quater</i> : Transmission obligatoire au préfet des jugements relatifs aux litiges portant sur le respect des caractéristiques du logement décent.....	63
<i>Article 25 quinquies</i> : Redéfinition des modalités d'évaluation de la valeur des fonds de commerce des établissements d'hébergement en cas d'expropriation.....	64
<i>Article 26</i> : Extension des possibilités d'intermédiation locative des organismes HLM.....	65
<i>Article 27</i> : Précisions relatives à la prise à bail et à la sous-location des logements conventionnés ANAH.....	67
<i>Article additionnel après l'article 27</i> : Procédure de sortie du bail glissant.....	68
<i>Article additionnel après l'article 27</i> : Faculté pour les agences immobilières à vocation sociale de prendre en gérance des logements du parc social.....	68
<i>Après l'article additionnel</i>	68
<i>Article additionnel après l'article 27</i> : Financement national de l'intermédiation locative.....	70
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	71
ANNEXE : Circulaire du premier ministre aux préfets en date du 22 février 2008.....	77

INTRODUCTION

Un peu plus de dix-huit mois après le vote de la loi créant le droit au logement opposable, un an après le début de la mise en place des commissions de médiation et au moment où les personnes reconnues prioritaires par celles-ci (et à qui une offre de logement n'a pas été faite) peuvent commencer à déposer des recours contentieux, le Parlement va à nouveau débattre du logement en lien avec la lutte contre l'exclusion.

Depuis quelques années, de très nombreux rapports ont été rendus sur ce sujet, émanant tant des deux assemblées parlementaires que des collectifs d'associations travaillant sur le terrain, d'organismes publics ou encore très récemment d'Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective. Tous ces rapports fourmillent de chiffres, de diagnostics et d'idées. Nous disposons donc d'une meilleure connaissance des problématiques et de beaucoup de propositions. Les plans gouvernementaux et les lois se sont aussi succédés pour relancer l'offre d'hébergement et de logement, améliorer l'accompagnement et l'insertion dans le logement. Mais inmanquablement, ce sujet revient au coeur de l'actualité chaque année au début de l'hiver quand le froid rend encore plus prégnante la situation de tous les grands exclus et de ceux qui vivent dans la rue ou dans un habitat précaire, au point parfois d'en mourir.

Nous manquons de logements en France. Non seulement nous ne construisons pas assez de logements en général, mais encore nous ne construisons pas assez de logements très sociaux ou de logements adaptés aux populations les plus fragiles.

Pourtant, depuis le début des années 2000, des efforts très importants ont été engagés par les gouvernements successifs pour développer et améliorer les dispositifs d'hébergements et le parc de logements. Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a également accompli un travail considérable depuis sa nomination.

Or, si la construction a augmenté ces dernières années, elle est restée en deçà des objectifs et la crise économique et financière va entraîner en 2008 et 2009 une baisse de l'offre de logements neufs. Il est donc d'autant plus indispensable que l'Etat ne relâche pas son effort en matière de construction de logement social et de logement adapté, ainsi que de lutte contre l'habitat indigne. En dépit de l'augmentation de l'offre de places d'hébergement, les services gérant le numéro d'appel 115 refusent encore des personnes. La question de l'hébergement est en effet étroitement liée à celle du manque de logement disponible, car ce manque empêche une sortie par le haut de tous ceux qui sont accueillis en centre d'hébergement d'urgence ou en centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

Certaines situations ne sont pas encore assez prises en compte comme celle des publics les plus fragiles et tout particulièrement des jeunes femmes seules avec enfants et des personnes souffrant de troubles du comportement ou de problèmes psychiatriques, qui sont abandonnées aujourd’hui par l’Etat.

De plus, si nous ne nous mettons pas en capacité de répondre aux demandes déposées par les personnes jugées prioritaires dans le cadre de la loi instituant le DALO, celle-ci va créer une situation explosive. En adoptant cette loi, nous nous sommes lancés collectivement un véritable défi qu’il faut aujourd’hui relever. En particulier, nous devons nous interroger sur la manière dont nous allons pouvoir appliquer un dispositif qui fait reposer sur la seule responsabilité de l’Etat la capacité à offrir un logement, alors que ce sont les élus locaux qui sont les premiers décideurs en matière d’urbanisme et de construction. Nous devons aussi susciter de nouveaux opérateurs pour satisfaire les besoins en logements sociaux, soutenir les projets innovants, faire des efforts d’explication, d’information et de pédagogie vers nos concitoyens, faire preuve d’imagination, de pragmatisme et surtout de volonté politique.

Car pour répondre à l’urgence, il faut une mobilisation générale.

Le texte qui nous est proposé aujourd’hui affiche la volonté de répondre à ces défis, mais va-t-il assez loin ? La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales entend contribuer à l’efficacité du projet de loi, dont elle s’est saisie pour avis, en proposant un ensemble de mesures complémentaires qui s’inscrivent dans quelques grands axes : la mise en œuvre de dispositifs de premier recours (maraude, veille sociale, accueil de jour, hébergement d’urgence) mieux reconnus, comportant un véritable droit à l’accompagnement et mieux coordonnés, en particulier en Île-de-France ; la protection et la prise en charge de catégories de personnes fragiles telles que les jeunes parents sans domicile, les victimes de violence conjugale, les occupants de meublés et les sous-locataires ; l’amélioration des procédures relatives à l’habitat indigne en articulation avec celles instituées au titre du droit au logement opposable ; le développement de formules innovantes de logement reposant notamment sur l’intermédiation.

I.- UNE SITUATION QUI APPELLE LA MOBILISATION DE TOUS

La question du logement comme celle de l'accueil des sans-abri ont été très présentes dans les politiques publiques des dernières années, avec au demeurant des résultats réels. Pourtant, sans insister sur l'actualité tragique que ramène chaque hiver, force est d'admettre que les données disponibles sur l'accès au logement ou à l'hébergement des plus modestes, des plus démunis, traduisent encore les limites de ces politiques. Une mobilisation de tous les acteurs autour de ce chantier prioritaire est nécessaire.

A. UNE POLITIQUE TRÈS ACTIVE DONT LES RÉSULTATS SONT RÉELS

Un certain nombre de lois ou de plans ont manifesté le volontarisme des gouvernements successifs, depuis cinq ans, en matière de logement et d'hébergement.

1. En matière de logement

Pour ce qui est du logement, et sans prétendre à l'exhaustivité, on peut ainsi citer :

– La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui a instauré un programme national de rénovation urbaine (PNRU) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) chargée de le mettre en œuvre. Le PNRU prévoit, pour la période 2004-2013, une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font partie, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux dans les mêmes zones, enfin, la démolition de 250 000 logements.

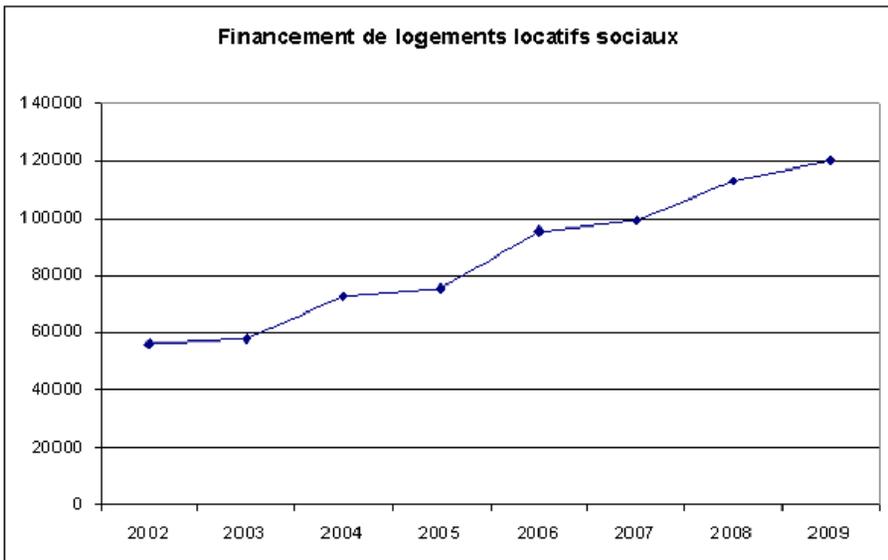
– La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, transcription législative du plan de cohésion sociale présenté le 24 juin 2004, a notamment programmé pour la période 2005-2009 un effort important de financement de places d'hébergement et de logements sociaux, 500 000 étant programmés.

– La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (« loi ENL ») comprend un ensemble de modifications de réglementation et de mesures fiscales destinées à faciliter la tâche des collectivités locales souhaitant conduire des projets de construction, à augmenter l'offre de logements à loyers maîtrisés, à favoriser l'accession sociale à la propriété et à améliorer le confort des logements (en complétant les moyens juridiques de lutte contre l'habitat indigne, en interdisant les coupures d'eau et d'électricité en hiver, *etc.*).

– Enfin, la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 (« loi DALO ») instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a notamment mis en place le cadre juridique permettant à chacun de faire valoir son droit individuel à être hébergé ou logé dans un « *logement décent et indépendant* », avec un dispositif reposant sur un recours amiable devant une commission de médiation, l’obligation pour le préfet de faire en sorte de loger les demandeurs reconnus prioritaires et urgents et enfin l’ouverture, au 1^{er} décembre 2008, d’un recours juridictionnel pour les personnes qui cependant n’auraient pas reçu d’offre de logement ou d’hébergement dans les délais prévus par la loi.

Cette action régulièrement relancée a porté ses fruits. Globalement, le nombre de logements mis en chantier par année a constamment augmenté de 2001 à 2007, passant de 308 000 à 435 000.

S’agissant en particulier du logement social et plus particulièrement de logement très social financé par les prêts locatifs aidés d’intégration (PLAI), les résultats sont également réels : le nombre annuel de logements sociaux financés a augmenté de 92 % de 2002 à 2007. Si la programmation prévisionnelle 2009 (soit 120 000 logements sociaux financés) est respectée, plus de 518 000 logements locatifs sociaux auront été financés fin 2009 sur la durée du plan de cohésion sociale ; l’objectif initial de 500 000 logements locatifs sociaux aura donc été dépassé ; en revanche, l’objectif révisé par la loi DALO de 591 000 logements financés ne sera probablement pas atteint. De même, sans atteindre l’objectif de 20 000 par an, le nombre de PLAI, qui stagnait à 5 000/6 000 par an jusqu’en 2004, a progressé en 2005-2006 et surtout 2007, où l’on a dépassé 13 000 logements PLAI.



Evolution du nombre de logements locatifs sociaux financés

	2005	2006	2007 (program- mation loi DALO)	2007 (réalisé)	2008 (program- mation loi DALO)	2009 (PLF) ⁽¹⁾
PLUS	44 225	50 355	60 000	45 764	80 000	58 000
PLAI	7 538	7 672	20 000	13 014	20 000	20 000
PLS	23 708	37 593	37 000	32 893	42 000	42 000
Total	75 471	95 620	117 000	99 043	142 000	120 000

Source : documents budgétaires, ministère du logement et de la ville.

Il convient en outre de rappeler l'action de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). En 2007, elle a notamment conventionné plus de 33 000 logements à loyers maîtrisés, permis la remise sur la marché de plus de 10 000 logements vacants et traité plus de 7 000 logements au titre de la lutte contre l'habitat indigne. S'agissant de l'habitat insalubre, on est passé de 156 logements traités en 2001 à 520 en 2006 et le nombre de logements sociaux produits dans le cadre des opérations a progressé de 16 en 2001 à 355 en 2006.

Enfin, le développement de formules innovantes d'accès au logement doit être signalé. Ainsi, la loi DALO du 5 mars 2007 a-t-elle ouvert la possibilité pour les associations d'aide au logement de pratiquer l'intermédiation locative sur des logements conventionnés par l'ANAH, c'est-à-dire de les prendre à bail en vue de les sous-louer aux demandeurs prioritaires au titre du DALO. Cette faculté, élargie et renforcée par la loi de finances rectificative pour 2007, devait se concrétiser par la signature de conventions d'intermédiation locative entre les associations et l'État. Les premières ont été ratifiées au mois de novembre dernier, et devraient donner lieu, selon le ministère du logement et de la ville, à l'ouverture à la location de 200 logements d'ici la fin de l'année 2008, pour des familles vivant aujourd'hui en chambre d'hôtel ou en centre d'hébergement. Au premier semestre 2009, au moins 500 logements devraient être concernés par l'intermédiation locative.

Des mécanismes d'intermédiation locative avaient par ailleurs déjà été mis en place en dehors de ce cadre légal. Ainsi, l'agglomération de Rennes mobilise depuis une dizaine d'années environ 500 logements par an, répartis à parts égales entre le patrimoine privé des communes et des logements captés sur le marché privé, au titre de l'intermédiation locative. L'intermédiaire est une agence immobilière à vocation sociale (AIVS), qui assure la gestion locative, y compris la remise en état du logement, l'accompagnement social des occupants étant géré par le service social départemental et par une association spécialisée.

(1) Compte non tenu du plan de relance annoncé le 4 décembre 2008 par le Président de la République, qui prévoit notamment 70 000 logements sociaux et intermédiaires supplémentaires en 2009-2010.

2. En matière d'hébergement

Plusieurs plans successifs ont permis un substantiel renforcement des capacités d'hébergement depuis cinq ans :

– Le plan de cohésion sociale (2005-2009) a prévu la création plus de 5 000 nouvelles places d'hébergement (hors centres d'accueil pour les demandeurs d'asile-CADA).

– Dans le cadre du pacte national pour le logement, 50 millions d'euros ont été mobilisés en octobre 2005 pour la réalisation de travaux de mise en sécurité dans les structures d'hébergement collectif. Ce programme avait permis, au 30 août 2007, la mise aux normes de sécurité de près de 900 structures (centres d'hébergement d'urgence et centres d'hébergement et de réinsertion sociale).

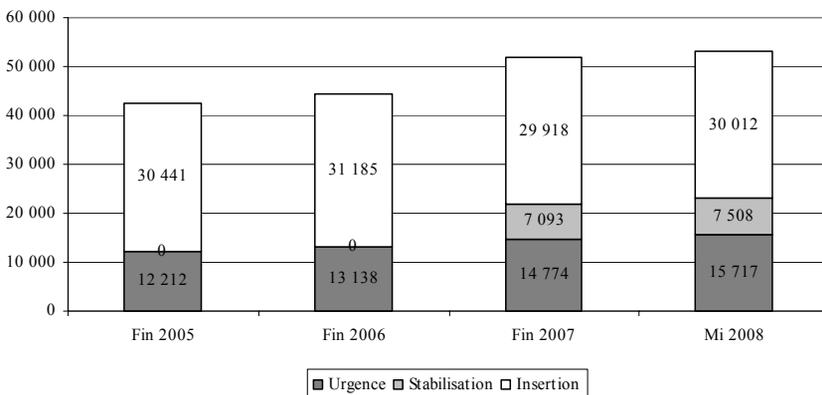
– Le plan triennal d'action en faveur de l'hébergement d'urgence de mai 2006 a programmé la pérennisation de 5 000 places hivernales et la création de plus de 4 000 places (de stabilisation et en CHRS).

– Le programme d'actions renforcé pour les sans-abri (PARSA) de janvier 2007 a, à son tour, prévu la création de 5 000 places de CHRS, principalement par transformation de places d'urgence et de places de stabilisation. Il a également fixé des objectifs qualitatifs tels que l'extension des horaires d'ouverture dans les centres d'hébergement d'urgence.

– La loi DALO de mars 2007 énonce le principe de la non-remise à la rue : une personne hébergée doit pouvoir le rester tant que ne lui est pas proposée une orientation durable. Elle affirme également le droit à l'hébergement des personnes orientées vers ce type de solutions par les commissions de médiation.

Les capacités globales d'hébergement en places d'urgence, de stabilisation et d'insertion ont finalement augmenté de plus de 10 000 places depuis la fin de l'année 2005, passant de moins de 43 000 à 53 000 places. Le parc de places de CHRS est passé de 31 465 places en 2006 à 37 220 places au 31 décembre 2007.

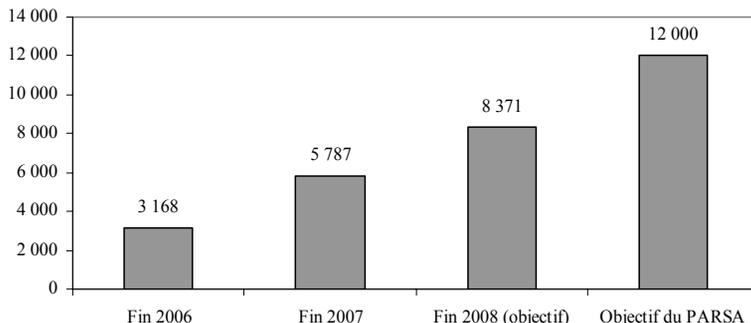
Evolution de la capacité en places d'hébergement



Source : deuxième rapport du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO.

Par ailleurs, afin d'assurer à de grands exclus difficiles à réinsérer dans les formules de droit commun un logement durable (voire définitif si une évolution vers le logement classique n'est pas possible ou n'est pas souhaitée), le principe des « maisons-relais » ou « pensions de famille » a été élaboré et mis en œuvre : il associe des logements privatifs et des locaux collectifs tenus par un « hôte ». La montée en puissance est rapide, comme on le voit sur le graphique ci-après.

Evolution du nombre de places en maisons-relais



Source : documents budgétaires.

Les moyens budgétaires inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009 devraient permettre de financer près de 38 000 places en CHRS et, en principe, d'atteindre l'objectif de 12 000 places en maisons-relais à la fin de l'année. Ces moyens correspondent aussi à 9 000 places en hébergement d'urgence avec accompagnement, 3 698 places de stabilisation hors CHRS, 5 000 places hivernales et plus de 9 000 nuits d'hôtel annualisées. Il convient de mentionner aussi les nouvelles formes d'habitat adapté qui ont été développées, telles que les villages de l'espoir ou les résidences hôtelières à vocation sociale, qui sont des établissements commerciaux d'hébergement où 30 % des logements doivent être réservés à des personnes en difficulté désignées par le préfet, comme par exemple des travailleurs pauvres

B. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES D'ACCÈS AU LOGEMENT DES MÉNAGES PAUVRES OU MODESTES

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 :

– car les données statistiques disponibles s'arrêtent en 2006 ou 2007 ;

– car le « retour » en termes de logements disponibles des crédits engagés est décalé. Un délai d'environ trente mois sépare le financement de la mise en location des logements sociaux neufs ; en conséquence, la forte augmentation du nombre de logements sociaux financés de 2004 à 2006 ne se traduira logiquement

par une progression du nombre de logements sociaux mis en location qu'entre 2007 et 2009 ; en 2005, seuls 46 000 logements ont été mis en service, et 50 000 en 2006 ;

– car, dans l'autre sens, il est évidemment impossible de prévoir les conséquences exactes de la crise économique présente.

Sous ces observations, toujours est-il que ces dernières années, le nombre de logements sociaux attribués annuellement correspondait, en moyenne, au tiers du nombre de demandeurs : 450 000 attributions pour 1 300 000 demandeurs, la situation étant encore plus déséquilibrée dans certaines grandes villes (à Paris, en 2006, 12 700 attributions pour 110 000 demandes) ⁽¹⁾.

Le dernier rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), remis en mai 2008, met en lumière plusieurs caractéristiques des ménages pauvres et modestes (en l'espèce ceux appartenant aux trois premiers déciles de revenus, soit les 30 % ayant les revenus les plus modestes) pour ce qui est du logement :

– Le taux annuel de mobilité de ces ménages est de près de 12 %, soit un point de plus que celui des ménages dans leur ensemble ; ce taux s'élève même à 18 % dans le parc locatif privé.

– Le confort est souvent limité, du moins dans le parc privé et chez les propriétaires occupants, les différences étant (logiquement) faibles dans le parc HLM. En moyenne, un tiers des logements de la population concernée ne comprennent pas au moins un des éléments de confort (chauffage central, WC et salle de bains dans le logement, *etc.*) et la proportion de ménages disant avoir souffert du froid pendant l'hiver en raison d'une mauvaise installation de chauffage, d'une mauvaise isolation du logement ou du coût du chauffage a presque doublé entre 2002 et 2006, passant de 5,9 % à 10 %.

– Le taux d'effort moyen (part du revenu, après prise en compte des aides comme l'APL, consacrée au logement) s'est accru sur la période récente, augmentant de trois points entre 2001 et 2006, pour atteindre 25 % fin 2006.

Une récente enquête ⁽²⁾ sur l'accès au logement des bénéficiaires des trois principaux minima sociaux (revenu minimum d'insertion, allocation de parent isolé et allocation de solidarité spécifique) donne une autre illustration des difficultés rencontrées par les personnes démunies, même si, en se limitant aux bénéficiaires de minima sociaux, on laisse de côté les plus marginalisés, ceux qui ne font pas valoir leurs droits sociaux.

(1) 13ème rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, mars 2008.

(2) DREES, *Études et résultats*, n° 630, avril 2008.

Selon ce travail mené sur un échantillon de personnes percevant ces allocations, leurs chances d'accès à un logement autonome se sont dégradées ces dernières années : 82 % en disposaient selon une enquête précédente en 2003, ils ne sont plus que 76 % en 2006. Cette évolution est due notamment à un moindre accès au parc HLM : 40 % y étaient logés en 2003, 36 % en 2006. Les personnes ne disposant pas de leur propre logement se répartissent entre celles qui occupent un logement mis à leur disposition par des proches qui n'y résident pas eux-mêmes (5 %), celles qui sont hébergées par un parent ou un ami dans le logement qu'il occupe (15 %) et celles qui sont dans des situations encore plus précaires (4 %) : chambre d'hôtel, foyer d'hébergement, squat, caravane, ou la rue...

Les bénéficiaires de minima sociaux interrogés dans cette enquête rencontrent de grands problèmes de maintien dans leur logement : 55 % de ceux qui doivent s'acquitter d'un loyer ou rembourser un emprunt déclarent avoir des difficultés à la faire ; 30 % de ceux qui ont un logement autonome ont été menacés d'expulsion ou de coupure (d'eau, d'électricité, de téléphone...) sur une période de dix-huit mois. La mobilité, contrainte dans plus du tiers de cas, est donc importante : un quart des personnes interrogées occupent leur logement depuis moins de deux ans.

D'autres faits montrent à quel point l'accès au logement, pour des personnes pauvres, même insérées dans l'emploi, est difficile :

– Un quart des occupants des établissements d'hébergement d'insertion (de type CHRS) ont un emploi rémunéré.

– La loi DALO connaît une montée en charge progressive, avec plus de 50 000 dossiers déposés devant les commissions de médiation durant ses dix premiers mois d'application, 13 000 décisions favorables et 3 000 relogements. Il est vrai que selon les données un peu anciennes mais pertinentes 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.)⁽¹⁾.

C. LES INSUFFISANCES DU DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT

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⁽²⁾, rendent compte des insuffisances de notre dispositif d'hébergement :

(1) CNAF, *Recherches et Prévisions* n° 76, juin 2004.

(2) *Projet annuel de performances « Ville et logement » annexé au PLF pour 2009.*

– 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).

Certes, la mise en place d’un dispositif d’hébergement optimal se heurte à deux types de tensions entre des impératifs difficiles à concilier :

– d’une part, la tension entre la contrainte de gérer un flux de personnes sans-abri avec un dispositif fluide et la revendication légitime d’un droit à l’hébergement stable et durable, sinon définitif, de chacun (d’où les mesures de pérennisation de places, de création de places « de stabilisation »...), tension que seule peut surmonter la sortie par le haut que constitue l’accès au logement des personnes hébergées qui le peuvent ;

– d’autre part, la tension entre la volonté d’adapter les dispositifs aux besoins des différents publics, en différenciant les formules, et la nécessité d’un accueil en urgence « généraliste » qui s’adapte aux besoins et gère l’imprévu inhérent à l’urgence, même si cela implique parfois d’héberger des personnes dans des structures qui ne leur sont pas normalement dédiées ou dans des conditions peu satisfaisantes.

Cela dit, sans contester l’ampleur de l’effort effectué en quelques années, des faiblesses durables subsistent, notamment la sous-dotation chronique du budget de l’hébergement d’urgence (*stricto sensu*, hors CHRS, maisons-relais, etc.), les crédits de loi de finances initiale devant systématiquement être complétés en cours d’année, comme on le voit sur le tableau ci-dessous.

Sans doute est-il délicat de programmer l’urgence, mais il convient d’être conscient des conséquences néfastes d’un mode de gestion qui entraîne nécessairement des retards dans la mise à disposition des crédits : l’obligation pour les opérateurs associatifs de se financer sur leur fonds propres ou par l’emprunt ; leur découragement consécutif ; l’affaiblissement de la crédibilité de l’Etat ; la remise en cause brutale d’actions en cours et la mise à la rue de personnes hébergées ; le coût extrêmement lourd du recours aux nuitées à l’hôtel, de l’ordre de 30 euros par nuit et par foyer, soit un million d’euros par jour sur tout le territoire...

Evolution des crédits initiaux et effectifs d’hébergement d’urgence

(en millions d’euros)

	2005	2006	2007	2008	2009 ⁽¹⁾
Crédits en loi de finances initiale	101,65	109,66	136,5	149,44	234,22
Crédits effectivement ouverts dans l’année	174,83	184,78	206,5	247,4	-

(1) Projet de loi de finances.

Source : direction générale de l’action sociale.

II.- UN PROJET DE LOI ENRICHIS PAR LE SÉNAT

Le présent projet de loi, déposé au Sénat le 28 juillet dernier et examiné par ce dernier, en séance publique, du 14 au 21 octobre, répond, comme l'indique son exposé des motifs, au constat des blocages persistants de « *la chaîne qui, de l'hébergement d'urgence au logement, privé ou social, locatif ou en accession, doit permettre de répondre à ce besoin fondamental : donner un toit à chacun* ». L'ambition est donc de « *libérer l'offre de logements et de rétablir le bon fonctionnement de la chaîne du logement, en concentrant les interventions de tous les acteurs (...) autour d'axes prioritaires en nombre limité, permettant de parvenir à un niveau de construction tendant vers 500 000 logements par an et à une production de 120 000 logements locatifs sociaux, de faire du logement un chantier national prioritaire et d'augmenter le nombre de ménages propriétaires* ».

Initialement composé de 27 articles, le projet de loi a été grandement enrichi par le Sénat, le texte dont est saisi l'Assemblée nationale comprenant 70 articles. Avant de détailler les dispositions du chapitre V dont s'est saisi la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, il convient de rappeler les principales dispositions du reste du projet.

A. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

1. Les mesures destinées à la mobilisation des acteurs

Le chapitre I^{er} du projet de loi regroupe des « *dispositions relatives à la mobilisation des acteurs* ». Parmi ces mesures, plusieurs sont particulièrement significatives :

– L'article 1^{er} transforme les conventions globales de patrimoine en convention d'utilité sociale, obligatoires pour tous les organismes HLM ou sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux.

– L'article 2 instaure à partir de 2011 un système de mutualisation des ressources, alimenté par un prélèvement sur les organismes HLM dont les investissements (constructions) sont insuffisants.

– L'article 3 procède à une réforme de la gouvernance du 1 % logement, dont la caractéristique principale est la mise en place d'un dispositif légal et réglementaire précis quant à l'emploi des fonds en lieu et place de leur gestion partenariale et conventionnelle actuelle. Les missions de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) sont recentrées sur le contrôle des organismes collecteurs. Le Sénat a veillé à ce que le Parlement soit mieux associé à cette nouvelle gouvernance dans laquelle le rôle de l'État est renforcé.

– L'article 3 *bis* aménage la gouvernance de l'ANAH et élargit formellement ses missions à la lutte contre l'habitat indigne.

– L'article 4 sécurise les conditions dans lesquelles les organismes HLM peuvent recourir au contrat de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

2. L'amélioration du fonctionnement des copropriétés

Le chapitre I^{er} *bis* concerne les copropriétés. Il propose notamment de rendre applicable aux copropriétés comprenant des logements locatifs sociaux vendus à leurs occupants l'obligation de constituer des provisions spéciales pour financer les travaux d'amélioration sur les parties communes (article 5) et de créer un mécanisme d'aide aux copropriétés où les impayés excèdent le quart du budget, mécanisme reposant sur la désignation d'un mandataire *ad hoc* par le président du tribunal de grande instance (article 6).

3. Le lancement d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

Le chapitre II prévoit la création d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés. Il s'agit, pour la période 2009-2016, de réhabiliter 60 000 logements privés et de produire 30 000 logements locatifs sociaux, dont 5 000 places d'hébergement ou logements de transition.

4. Le développement d'une offre nouvelle de logements

Le chapitre III comprend des modifications de réglementation destinées à faciliter la construction de logements nouveaux adaptés aux besoins. Il s'agit notamment, pour ce faire, de renforcer certaines prérogatives des administrations ou d'aménager des dispositifs fiscaux :

– Les articles 9 et 9 *bis* visent à renforcer le caractère opérationnel des programmes locaux de l'habitat (PLH) en précisant leur contenu, en étendant le champ des agglomérations tenues d'élaborer cet instrument et en prévoyant un PLH couvrant Paris et les départements de la petite couronne.

– Les articles 9 *ter* et 9 *quater* autorisent la délimitation par les plans locaux d'urbanisme de secteurs dans lesquels les opérations immobilières devront comporter un pourcentage défini de logements d'une certaine taille et suppriment le droit de délaissement qui avait été institué en contrepartie des obligations de construire des logements sociaux posées par ces documents.

– L'article 9 *quinquies* étend le droit de préemption urbain aux cessions de la majorité des parts de société civile immobilière (SCI).

– L'article 9 *sexies* étend le droit de priorité communal aux bâtiments de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris.

– L'article 9 *undecies* transfère le droit de préemption au préfet dans les communes pour lesquelles il a prononcé un arrêté de carence pour réalisation insuffisante de logements sociaux.

– L'article 10 habilite les conseils municipaux à assouplir localement les règles de construction (hauteur, coefficient d'occupation des sols, gabarit et emprise au sol) en vue de l'agrandissement des bâtiments à usage d'habitation.

– L'article 11 étend le champ de la procédure d'opération d'intérêt national pour la réalisation de logements sur des terrains publics.

– L'article 12 institue une nouvelle procédure de financement des équipements publics, la convention de projet urbain partenarial (PUP).

– L'article 13 permet aux maires d'accorder des dérogations aux règles d'urbanisme lorsque des travaux sont nécessaires à l'accessibilité d'un logement existant aux personnes handicapées.

– L'article 14 donne à l'ANRU la faculté de financer certaines opérations de construction, d'acquisition ou de réhabilitation de structures d'hébergement ou assimilées.

– L'article 15 recentre les dispositifs d'incitation fiscale dits « Robien » et « Borloo » sur les secteurs où le marché immobilier est tendu.

– L'article 16 étend le bénéfice de la TVA à 5,5 % aux logements en accession sociale à la propriété éligibles au dispositif du *Pass-Foncier* situés dans des immeubles collectifs à usage d'habitation.

5. L'accroissement de la mobilité dans les logements en location

Le chapitre IV comporte plusieurs dispositions ayant pour but d'accroître la mobilité locative, en particulier dans le parc social, soit en facilitant l'entrée en location, soit en remettant en cause certaines situations anormales.

À ce titre, l'article 18 interdit toute exigence de cautionnement en cas d'assurance du bailleur contre les risques d'impayés et apporte des restrictions supplémentaires quand ce bailleur est une personne morale : le cautionnement ne pourra être prévu que dans le cadre de dispositifs tels que le *Loca-Pass* ou pour les étudiants non boursiers.

L'article 19 ramène de trois à un an les délais que peuvent accorder les juridictions afin de surseoir à l'exécution d'une décision d'expulsion.

L'article 19 *bis* rend obligatoire la création de commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions.

L'article 20 renforce les dispositifs permettant aux bailleurs sociaux de promouvoir la mobilité de leurs locataires en situation de sous-occupation ou dont les revenus sont au moins deux fois supérieurs aux plafonds de ressources pour l'attribution des logements.

L'article 21 diminue de 10,3 % les plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux.

6. Les dispositions diverses

Le chapitre VI du projet de loi est constitué de mesures diverses introduites au Sénat, concernant le livre foncier en Alsace-Moselle (article 28), les règles relatives à la restitution du dépôt de garantie en cas de changement de bailleur (article 29), les règles relatives aux participations croisées entre sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (article 30), la réglementation des établissements publics fonciers locaux (articles 31 à 34), la responsabilité des vendeurs pour vices de construction et défauts apparents (article 35), *etc.*

B. LES DISPOSITIONS DONT S'EST SAISIE POUR AVIS LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

La commission s'est saisie pour avis du 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 DALO, l'habitat indigne et l'intermédiation locative.

1. Les dispositions relatives à la lutte contre l'exclusion et à l'hébergement

Les articles 22 A à 23 *quinquies* reprennent, précisent et améliorent des dispositifs déjà existants en la matière :

– L'article 22 A a pour objet de clarifier et d'élargir la définition des zones où peuvent être implantées des aires pour les gens du voyage.

– L'article 22 vise à améliorer le fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), établissement public administratif créé à la suite des émeutes urbaines de l'automne 2005 et chargé de renforcer l'efficacité de l'action de l'État, en particulier en matière d'intégration des immigrants, de lutte contre les discriminations et de politique de la ville. Le présent article intervient à trois niveaux : il simplifie et allège la composition actuellement pléthorique du conseil d'administration de l'agence ; il autorise les collectivités locales à lui verser des contributions dans le cadre de projets

cofinancés ; il transfère à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) les missions et personnels actuels de l'Acse dédiés à l'accueil des primo-immigrants.

– L'article 23 aménage, pour les rendre effectives, les dispositions relatives aux obligations des communes en matière de développement de l'offre d'hébergement : la loi DALO a instauré une pénalité financière pour celles qui ne respectent pas leurs obligations en la matière, mais cette pénalité n'était pas applicable pour des raisons de rédaction de la loi. Le présent article apporte les précisions nécessaires à cette application. L'article 23 améliore également la cohérence des outils de planification en établissant un « *plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile* » intégré au dispositif de portée plus générale qu'est le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ; en région parisienne, ces plans couvriront à la fois Paris et la petite couronne. Enfin, cet article définit les notions de « *résidence sociale* » et de « *pension de famille* ».

– L'article 23 *bis* permet à tous les réservataires des logements locatifs sociaux, notamment les organismes collecteurs du 1 % logement, d'être signataires des accords collectifs intercommunaux et départementaux, en vue de faire participer, sur un mode volontaire, l'ensemble des contingents à la politique de logement des personnes en difficulté.

– L'article 23 *ter* vise à rendre plus opérationnel le dispositif de veille sociale que le préfet doit mettre en place dans chaque département, en prévoyant que les structures d'hébergement informent le préfet « *en temps réel* » des places libres.

– L'article 23 *quater* instaure un dispositif de veille sociale à l'échelle de l'Île-de-France.

– L'article 23 *quinquies* intègre dans le champ des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées la notion de mobilisation du parc privé.

2. Les dispositions relatives à la mise en œuvre du droit au logement opposable

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 :

– L'article 24 aménage les modalités de mise en œuvre du DALO en Ile-de-France où les commissions de médiation sont surchargées (les deux tiers des recours prévus par la loi DALO y ont été jusqu'à présent enregistrés) et où une gestion interdépartementale est nécessaire, une gestion départementale cloisonnée étant impossible : 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 Île-de-France se

voir attribuer un logement dans un département autre que celui où leur demande a été traitée.

– L'article 24 *bis* précise 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, dans la perspective de l'entrée en vigueur du recours contentieux pour les personnes prioritaires au 1^{er} décembre 2008.

– L'article 24 *ter* associe les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à la diffusion de l'information relative au DALO qui incombe au préfet.

– L'article 24 *quater* ajoute la superficie au nombre des caractéristiques devant obligatoirement figurer dans les baux locatifs, de manière à faciliter l'appréciation du critère de sur-occupation pris en compte par les commissions de médiation dans le cadre du DALO.

– L'article 24 *quinquies* donne au préfet la possibilité de déléguer directement, sans accord préalable du maire, tout ou partie de son contingent au président d'un EPCI ayant conclu un accord collectif intercommunal pour le logement des personnes défavorisées.

3. Les dispositions relatives à l'habitat indigne

Les articles 25 à 25 *quinquies* ont pour objet de renforcer la lutte contre le mal-logement :

– L'article 25 donne une définition légale, jusqu'alors inexistante, de la notion d'« *habitat indigne* ».

– L'article 25 *bis* prévoit que les travaux pourront être exécutés d'office dans les locaux faisant l'objet d'un arrêté préfectoral d'insalubrité et dont le propriétaire n'a pas mis en œuvre les mesures prescrites, y compris dans des logements devenus vacants. Cette possibilité est actuellement subordonnée à la saisine du juge des référés si le propriétaire conteste l'utilité des travaux. Il s'agit donc d'éviter les manœuvres dilatoires des propriétaires.

– L'article 25 *ter* clarifie les règles relatives aux interdictions de division de locaux face au constat du développement de nouvelles formes de divisions abusives par des « marchands de sommeil ».

– L'article 25 *quater* rend obligatoire la transmission au préfet des jugements relatifs aux litiges portant sur le respect des caractéristiques du logement décent, dans le but d'améliorer la connaissance des pouvoirs publics portant sur les différentes formes de mal-logement, notamment dans la perspective de la mise en place des observatoires départementaux de l'habitat indigne.

– L'article 25 *quinquies* précise les modalités d'évaluation de la valeur des fonds de commerce des établissements d'hébergement en cas d'expropriation, afin de prendre en compte la réalité de la gestion hôtelière et les travaux à entreprendre. Il s'agit de faire en sorte que l'exploitation d'hôtels meublés vétustes ou insalubres par des marchands de sommeil ne conduise pas à un enrichissement sans cause en cas d'expropriation.

4. Les dispositions relatives à l'intermédiation locative

Les articles 26 et 27 étendent les possibilités d'intermédiation locative pour les 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.

Les organismes pourront ainsi prendre à bail ou en gestion des logements conventionnés par l'ANAH pour les sous-louer à des personnes éprouvant des difficultés particulières ou nécessitant une solution locative de transition ; ils pourront aussi gérer, en qualité d'administrateurs de biens, des logements vacants pour les sous-louer à ces personnes. La nature des relations contractuelles entre le propriétaire, l'intermédiaire et le sous-locataire est également précisée.

III.- UN PROJET DE LOI QUI DOIT CEPENDANT ÊTRE COMPLÉTÉ

Le présent projet de loi regroupe des mesures très significatives, mais qui 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.

A. LES PERSONNES SANS-ABRI OU MAL LOGÉES DOIVENT CONSTITUER UNE PRIORITÉ NATIONALE

1. Le rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées

Le rapporteur pour avis a été chargé par le Premier ministre de rédiger, en tant que parlementaire en mission, un rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées. Cette mission s'est déroulée de décembre 2007 à juin 2008 et a conduit le rapporteur à présenter dès janvier 2008 une première série de propositions urgentes, puis son rapport définitif.

Ce rapport affirme d'abord la responsabilité primordiale de l'État. Dès janvier 2008, d'ailleurs, les premières propositions du rapporteur mettaient en avant la nécessité d'un pilotage fort et clairement identifié. À ce titre, la cause de l'hébergement et du logement doit être affirmée comme une priorité. Au niveau national, le pilotage pourrait être assuré par une délégation interministérielle chargée du développement de l'offre de logements, qui s'appuierait notamment sur une agence publique chargée de gérer et de vendre les terrains publics et des correspondants dans les préfectures. Un budget transparent et respecté – c'est-à-dire correctement doté dès la loi de finances initiale – de l'hébergement est également nécessaire.

Le rôle des collectivités territoriales est non moins déterminant. Elles doivent remplir leurs obligations, en particulier en matière de réalisation de logements sociaux, et il existe des enjeux de coordination des actions et de clarification des compétences avec les services de l'État.

Le rapport appelle ensuite à une politique d'ensemble organisée autour de trois objectifs :

- *Ne plus condamner à la rue*

À ce titre, il s'agit notamment de renforcer la prévention des expulsions, d'améliorer les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne et de prendre des mesures s'agissant de publics particuliers qui sont également menacés : les personnes hospitalisées, les femmes avec de jeunes enfants (ce qui nécessite une clarification des compétences de l'aide sociale à l'enfance), les ex-détenus...

- *Sortir de la rue*

Des politiques plus efficaces en la matière impliquent d'abord des outils de connaissance et de pilotage améliorés. Les dispositifs dits de premier recours – les 115, les maraudes... – doivent être mieux coordonnés, plus professionnels. De même, pour ce qui est de l'hébergement, les différences actuelles de statuts juridiques et de niveau de financement public ne sont pas cohérentes ; un référentiel commun devrait être établi pour fonder des financements équitables.

Par ailleurs, l'humanisation des centres d'hébergement et la diversification des formules doivent être poursuivies. L'accompagnement social des personnes hébergées doit être systématisé et coordonné, et la situation des personnes en souffrance psychiques, handicapées ou souffrant d'addiction mieux prise en compte.

- *Augmenter l'offre de logement, en particulier de logement social et faciliter l'accès au logement des ménages les plus modestes*

Pour ce faire, il faut en premier lieu intensifier la production de logements sociaux, ce qui pourrait passer notamment par une mobilisation mieux organisée des terrains publics disponibles, des outils de planification (programmes locaux de l'habitat) plus opérationnels, de nouvelles modalités de production des logements sociaux.

L'accès au logement des ménages les plus modestes doit en outre être favorisé en accroissant la production de logements très sociaux, en développant le logement d'insertion, le logement passerelle, les maisons-relais, les résidences hôtelières à vocation sociale, en mobilisant l'ensemble des contingents (au-delà du seul contingent préfectoral) au bénéfice des publics prioritaires, en développant et sécurisant les dispositifs permettant de mobiliser le parc privé (systèmes d'occupation temporaire, intermédiation locative...).

2. Les mesures déjà prises ou inscrites dans les textes en discussion

Certaines préconisations du rapport précité sont déjà mises en œuvre.

Ainsi l'hébergement et l'accès au logement ont-ils été déclarés « *grand chantier prioritaire 2008-2012* » par le Premier ministre, qui a mobilisé les préfets à travers une circulaire qui leur a été adressée le 22 février 2008 ⁽¹⁾ et a nommé, le 28 avril, M. Alain Régnier délégué général pour la coordination des politiques de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.

(1) Reproduite en annexe du présent rapport.

La circulaire précitée prévoit plusieurs actions à engager dès 2008, telles que :

- la généralisation des enquêtes sociales préalables aux expulsions avec le concours de la force publique ;

- le renforcement des objectifs et des moyens de la lutte contre l’habitat indigne ;

- l’établissement de diagnostics départementaux du dispositif d’hébergement et d’accès au logement pour les personnes sans domicile et de plans départementaux d’humanisation et de rénovation des centres d’hébergement ;

- le financement des centres d’hébergement sur une base trimestrielle et de toutes les maisons-relais sur la base d’un tarif journalier de 16 euros ;

- l’ouverture de négociations des préfets avec les autres réservataires des logements sociaux en vue de la mobilisation d’une part de leur contingent au profit des personnes déclarées prioritaires au titre du DALO.

Par ailleurs, le décret d’avance n° 2008-629 du 27 juin 2008 a ouvert pour cet exercice un crédit supplémentaire de 147 millions d’euros pour financer la mise en œuvre de ce plan.

Le projet de loi de finances pour 2009 en reprend aussi des éléments : il finance ainsi un accompagnant pour vingt places (soit un coût supplémentaire de 1 900 euros par place) dans les centres d’hébergement d’urgence, ainsi que l’harmonisation à 16 euros du tarif quotidien des maisons-relais, quelle que soit leur date de création.

Il convient également de saluer la toute récente décision du Président de la République de dégager une enveloppe supplémentaire de 160 millions d’euros pour l’hébergement et les structures d’accueil spécialisés. Il s’agit d’une part de la création de 1000 places supplémentaires grâce à des aides à la construction (15 millions d’euros) complétées par un apport en capital de l’Etat à ADOMA. Il s’agit d’autre part de l’accélération de programmes en cours : humanisation des centres d’hébergement (40 millions supplémentaires en 2009 et en 2010), mobilisation de places supplémentaires en « intermédiation locative » (15 Millions d’euros). Cette décision a été complétée par l’annonce d’un programme de 100 000 logements dont 30 000 logements sociaux et très sociaux et 40 000 logements intermédiaires auquel il faut ajouter 200 millions de crédits supplémentaires pour l’ANRU.

Enfin, le présent projet de loi, tel que voté par le Sénat, comprend de nombreuses dispositions qui sont dans la lignée des propositions du rapport précité, par exemple en rendant plus opérationnels et en coordonnant les outils de planification (programmes locaux de l’habitat, plans locaux d’urbanisme, plans départementaux d’action pour le logement des personnes défavorisées...), en

limitant le droit des bailleurs d'exiger une caution, en rendant obligatoire la création de commissions de prévention des expulsions, en définissant la notion d'habitat indigne, en autorisant les organismes HLM à pratiquer l'intermédiation locative à des fins sociales et en sécurisant le régime juridique des sous-locations effectuées dans ce cadre, en permettant au préfet d'exercer le droit de préemption urbain à la place d'une commune en constat de carence, en assouplissant le régime juridique des opérations réalisées par les organismes HLM en VEFA, *etc.*

B. LE PROJET DE LOI PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ DANS PLUSIEURS DIRECTIONS

Le rapporteur pour avis considère toutefois que le texte proposé à l'Assemblée nationale peut encore être rendu plus efficace. Il a à ce titre déposé des amendements sur l'ensemble de ce texte.

Pour sa part, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a amendé le chapitre V dans plusieurs directions :

– Pour assurer une coordination plus efficace en Île-de-France, elle propose, à l'article 23, la mise en place d'un plan régional d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile coiffant les plans départementaux.

– Afin de rendre plus opérationnels les dispositifs de veille sociale traités notamment à l'article 23 *ter* du projet, la commission souhaite notamment mieux y intégrer les personnes qui vont au-devant des sans-abri, par exemple dans le cadre des « maraudes », et reconnaître en tant que tel l'accueil de jour.

– Dans une optique de clarification des compétences, la commission veut étendre les missions de l'aide sociale à l'enfance aux mères isolées sans domicile et aux jeunes couples sans domicile attendant ou ayant des enfants.

– Autre public fragile, les victimes de violences conjugales, qui se retrouvent trop souvent sans abri, doivent être prioritaires pour l'accès au logement social.

– En matière d'hébergement, il est proposé d'affirmer le droit à l'accompagnement (quelle que soit la structure) et de maintenir à un niveau élevé les obligations des communes en conservant le niveau de prélèvement inscrit dans la loi DALO pour chaque place d'hébergement manquante, soit deux fois le potentiel fiscal par habitant de la commune, et en ne prenant pas en compte à ce titre les places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (article 23). Par ailleurs, il convient de reconnaître le rôle des « résidences accueil », dédiées aux personnes ayant un handicap psychique, et de préciser le public auquel sont destinées les « résidences hôtelières à vocation sociale » (RHVS), qui ne saurait comprendre les personnes exigeant un accompagnement social ou médico-social lourd.

– Pour ce qui est de la lutte contre l’habitat indigne, la commission promeut une meilleure articulation entre les différentes procédures, notamment les mesures de police et les procédures de relogement qui s’inscrivent dans le cadre du DALO.

– La prévention des remises à la rue justifie des mesures spécifiques pour des publics précaires tels que les occupants de meublés et les sous-locataires.

– Enfin, en vue de développer les formules novatrices d’intermédiation et de logement temporaire, la commission propose des mesures concernant notamment les baux glissants et le rôle des agences immobilières à vocation sociale (AIVS). Elle souhaite aussi poser le principe d’un financement national de l’intermédiation et de la médiation locatives.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

*La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné 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) au cours de sa première séance du mercredi 10 décembre 2008.*

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

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 !

II.- EXAMEN DES ARTICLES

La Commission a procédé à l'examen pour avis des articles dont elle s'est saisie (articles 22 A à 27) du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion au cours de sa première séance du mercredi 10 décembre 2008.

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

Cet article additionnel, introduit au Sénat à l'initiative de M. Pierre Hérisson, clarifie une règle relative à la localisation des aires d'accueil des gens du voyage.

Le code de l'urbanisme précise que les « *terrains familiaux destinés à l'accueil des gens du voyage* » doivent être réalisés dans des « *zones constructibles* ». Cette définition est souvent interprétée comme imposant leur réalisation dans les seules zones urbaines. Or les plans locaux d'urbanisme peuvent, dans certaines zones naturelles, délimiter des secteurs constructibles de

taille limitée où l'on peut envisager des aires d'accueil. Le présent article vise donc à autoriser leur implantation dans les « secteurs » et non les « zones » constructibles.

*

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

Cet article modifie certaines modalités de fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) ; il transfère par ailleurs certaines compétences de cette agence à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

L'Acsé a été créée par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, avec un large panel de missions : d'une part, mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration, concourant à la lutte contre les discriminations et contribuant à la lutte contre l'illettrisme ; d'autre part, participer aux opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Avec ces missions, l'Acsé reprenait en effet celles de l'ancien Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), qu'elle absorbait, mais devenait aussi le grand opérateur de la politique de la ville pour le compte de l'Etat ; à ce titre, l'Acsé finance les projets de cette politique : programme « adultes-relais », opérations « ville, vie, vacances », programme « réussite éducative », etc. La nouvelle agence a également été chargée de mettre en œuvre le service civil volontaire, ainsi que, par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance qui a institué ce fonds, le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance.

En 2007, les dépenses de l'Acsé se sont élevées à 491 millions d'euros ; elles sont devraient s'élever à 511 millions d'euros en 2008 ⁽¹⁾, constituées à 94 % d'interventions. Ses ressources proviennent principalement de subventions budgétaires (405 millions d'euros en 2007 ; 451 millions d'euros prévus en 2008).

Le conseil d'administration actuel de l'agence est assez pléthorique, avec 48 membres : 24 représentants de l'Etat et 24 personnalités d'autres origines (huit représentants des partenaires sociaux, un député et un sénateur, trois représentants des différents niveaux de collectivités locales, un représentant de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), un représentant des organismes régis

(1) Documents budgétaires : projet annuel de performances « Ville et logement » annexé au PLF pour 2009.

par le code de la mutualité, quatre représentants des associations intervenant dans les domaines de compétence de l'agence, une personnalité issue des chambres consulaires et quatre personnalités qualifiées). Afin de simplifier cette composition et de réduire le format de ce conseil, le projet de loi (**alinéa 2** du présent article), tels qu'adopté par le Sénat, prévoit une parité Etat/autres personnalités en *nombre de voix*, ce qui permettra d'avoir moins de représentants de l'Etat. Les autres membres seront des élus locaux et nationaux, des représentants syndicaux et des personnalités qualifiées. Par ailleurs, afin de tenir compte de l'organisation régionale de l'Acisé, il donne aux préfets de région, comme c'est déjà le cas pour les préfets de département, la qualité de délégués de l'agence (**alinéa 3**).

Les **II** de l'article réécrit quant à lui la liste des ressources de l'agence afin d'autoriser d'éventuels concours des collectivités locales pour faciliter les projets cofinancés.

Les **III à V**, insérés par amendement du Gouvernement au Sénat, suppriment la mission d'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration de l'Acisé, mission qui représente en 2008 une dépense évaluée à 104 millions d'euros. L'ANAEM est en contrepartie chargée de la préparation à l'intégration et de la réalisation du parcours d'intégration, pour cinq ans au plus après la délivrance du premier titre de séjour les autorisant à séjourner durablement en France, des nouveaux immigrés ; elle reprend également les formations linguistiques qu'assurait l'Acisé. Les personnels de l'Acisé qui étaient affectés à l'intégration, soit 60 personnes en équivalents temps plein selon les documents budgétaires, sont transférés à l'ANAEM. Ces mesures correspondent à la traduction législative de la décision prise par le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008.

*

*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 examine 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 examine 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 entreront-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

Cet article a pour objet principal de rendre effectivement applicable le dispositif de pénalité financière institué par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite « loi DALO », à la charge des communes qui ne réalisent pas suffisamment de places d'hébergement. Plus généralement, il clarifie les règles de droit concernant l'hébergement.

La loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat avait prévu l'établissement de plans départementaux pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri et posé le principe d'une capacité d'hébergement à atteindre dans les agglomérations d'une certaine taille. La loi DALO a ensuite modifié le champ des communes devant se doter en conséquence de places d'hébergement et a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2009, une pénalité financière sur celles ne

respectant pas leurs obligations : deux fois le potentiel fiscal ⁽¹⁾ par habitant par place « *d'hébergement d'urgence* » manquante. Toutefois la loi DALO a omis de préciser le régime juridique de la pénalité (notamment qui est chargé de la recouvrer et ce que l'on fait de son produit...) de même que la notion de place « *d'hébergement d'urgence* ».

Les **alinéas 1 à 24** du présent article visent à rendre effectif le dispositif de la loi DALO en le codifiant, en définissant les catégories d'hébergement prises en compte dans le calcul de l'obligation des communes et en précisant les modalités de la pénalité financière, qui sont alignées sur celles de la pénalité de l'article 55 de la loi SRU (ainsi la pénalité globale ne pourra pas excéder 5 % des dépenses de fonctionnement d'une commune et ne sera pas recouvrée si elle est inférieure à 3 812 euros, *etc.*) ; les catégories d'hébergement prises en compte sont précisées dans le tableau reproduit à la page suivante, qui rappelle en parallèle celles qui sont décomptées au titre de l'article 55 de la loi SRU.

En contrepartie du caractère opératoire donné au dispositif, le montant de la pénalité est ramené au montant du potentiel fiscal par habitant par place manquante et la définition des agglomérations dont les communes sont soumises à l'obligation de créer des places d'hébergement est un peu restreinte : sont visées désormais les agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus 15 000 habitants, ce dernier seuil étant fixé à 10 000 habitants dans le droit en vigueur. Cette modification correspond à une harmonisation avec le champ des collectivités potentiellement visées par l'article 55 de la loi SRU.

Selon des évaluations du Gouvernement, le nombre de places manquantes par rapport à l'obligation légale (et donc susceptibles de donner lieu à des pénalités) serait d'environ 6 800. Le potentiel fiscal moyen (qui donnera le montant du prélèvement) est d'environ 680 euros dans les communes de 3 000 habitants et de 1 000 euros dans celle de plus de 30 000 habitants. Le produit théorique global du prélèvement représenterait donc quelques millions d'euros pour l'ensemble du pays.

La commission des affaires économiques du Sénat a prévu en outre des mesures de souplesse : les obligations des communes pourront être appréciées à l'échelle d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont elles sont membres, voire d'une agglomération si les communes ont passé une convention pour l'application de ce dispositif.

Sur la proposition de la commission des finances du Sénat, 15 % du produit de la pénalité financière pourra être affecté aux associations offrant des « *services mobiles d'aide* » aux SDF (c'est-à-dire les structures de veille assurant des « *maraudes* » comme le SAMU social).

(1) Soit dix fois plus que la pénalité par logement social manquant au titre de l'article 55 de la loi SRU.

Types d'hébergements et de logements retenus pour l'application de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (« loi SRU ») et de l'article 23 du présent projet de loi

	Art. 55 de la loi SRU (en logements)	Art. 23 du projet de loi (en places)	Observations
HÉBERGEMENT			
Hébergement généraliste			
CHRS (centre d'hébergement et de réinsertion sociale)	X	X	Ratio de 3 places pour 1 logement
CHU (centre d'hébergement d'urgence)		X	
Hébergement de stabilisation **		X	
RHVS (résidence hôtelière à vocation sociale) – Logirelais		X	Pour le contingent du préfet
Hébergement spécialisé			
CADA (centre d'accueil pour demandeur d'asile)		X	
Dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (hors hôtels)		X	
CPH (centre provisoire d'hébergement)	X	X	Statut de CHRS
LHSS (lit halte soins santé)		X	
LOGEMENT			
Logements – foyers / résidences sociales			
Résidence sociale « classique »	X		Décomptée en équivalent logement*
Maison-relais	X		Décomptée en équivalent logement*
Résidence accueil	X		Décomptée en équivalent logement*
Autres logements-foyers			
FJT (foyer de jeunes travailleurs)	X		Décompté en équivalent logement*
FTM (foyer de travailleurs migrants)	X		Décompté en équivalent logement*
Logement-foyer pour personnes âgées	X		Décompté en équivalent logement*
Logement-foyer pour personnes handicapées	X		Décompté en équivalent logement* ¹
Logements ordinaires			
Logement en sous-location	X		En cas de conventionnement à l'APL
Gestion locative adaptée (avec intermédiation locative)	X		En cas de conventionnement à l'APL
Logement conventionné – parc public	X		Convention ouvrant droit à l'APL
Logement conventionné ANAH – parc privé	X		Convention ouvrant droit à l'APL
Logement conventionné ANAH – parc privé, loué en vue de l'hébergement du public « DALO » reconnu prioritaire et urgent	X	X	Convention ouvrant droit à l'APL

* L'équivalent logement est obtenu à partir du ratio de 3 chambres pour 1 logement si la chambre ne répond pas à la notion de logement de l'article R.111-3 du CCH (présence d'éléments permettant une vie autonome (kitchenette, douche, WC)).

** Les places de stabilisation n'ont pas de support juridique mais une existence concrète (accueil d'urgence amélioré sur quelques jours à quelques mois en application de l'article 4 de la loi DALO, qui permet le maintien en centre d'hébergement jusqu'à orientation adaptée) et budgétaire et ont vocation, en fonction des possibilités budgétaires, à devenir des places CHRS. Elles sont décomptées donc au titre du statut de l'établissement où elles se situent, urgence ou CHRS.

¹ Les chambres occupées par des personnes handicapées mentales sont décomptées comme un logement à part entière dès lors qu'elles disposent d'un seul élément de vie indépendante.

Source : Gouvernement.

Par ailleurs, dans un souci de cohérence des outils de planification, le plan départemental pour l'hébergement d'urgence, rebaptisé « *plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile* », se substitue au schéma départemental des CHRS mentionné dans le code de l'action sociale et des familles (**alinéas 29 et 30**) et doit être intégré au dispositif de portée plus générale qu'est le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). On doit toutefois observer que le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile relèvera de la seule responsabilité du préfet (les politiques d'hébergement étant financées essentiellement par l'Etat), tandis que le PDALPD est élaboré et mis en œuvre conjointement par le préfet et le président du conseil général, ce qui ne pourra que compliquer l'articulation étroite désormais imposée entre ces deux outils.

Sur la proposition de la commission des finances du Sénat, une mesure particulière a été prévue pour la région parisienne : l'établissement d'un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées dépassant le cadre départemental car couvrant à la fois Paris et les départements de la petite couronne (**alinéas 25 à 28**). Il en sera de même pour le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile selon l'**alinéa 3**, lequel dispose en outre que ce plan interdépartemental propre à la région parisienne fixera à chaque commune « *un objectif de construction* », étant précisé que « *les communes qui, en application de ce plan, n'accueillent pas de structures d'hébergement sont soumises [à la pénalité financière décrite supra]* ». On est en droit de s'interroger sur la portée exacte de cette disposition, qui paraît créer un régime spécifique plus rigoureux propre à Paris et la petite couronne : le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile y fixerait des objectifs de construction communaux, ce qui n'est pas prévu ailleurs, et son non-respect déclencherait l'application du mécanisme de pénalité financière dans des conditions qui apparaissent mal définies (au regard du principe de libre administration, un prélèvement sur des collectivités territoriales ne paraît pouvoir être fondé que sur l'application directe de la loi, pas sur celle d'un simple « plan » élaboré par le préfet...). Plus généralement, les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de ces outils de planification interdépartementaux (mais ne couvrant pas toute l'Île-de-France) ne sont pas précisées alors qu'elles ne vont pas de soi.

Enfin, les **alinéas 31 à 34** précisent la définition des « logements-foyers », que le code de la construction et de l'habitation qualifie actuellement d'établissements destinés au logement collectif « *comportant à la fois des locaux privés meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective* » :

– d'une part il est précisé que ces structures ont notamment vocation à accueillir des personnes âgées ou handicapées, des jeunes travailleurs, des travailleurs migrants, des étudiants ou des personnes défavorisées ;

– d'autre part, une catégorie de logements-foyers est identifiée, la « *résidence sociale* », destinée à des personnes éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de

leurs conditions d'existence ; les foyers de jeunes travailleurs, qui totalisent 23 500 places, et les foyers de travailleurs migrants, soit 62 500 places, ont vocation à constituer des résidences sociales.

— enfin, une sous-catégorie des résidences sociales est à son tour distinguée : la « *pension de famille* », destinée à « *l'accueil sans condition de durée des personnes dont la situation sociale et psychologique rend difficile leur accès à un logement ordinaire* » ; on retrouve là le concept des maisons-relais, qui permettent un accueil durable dans un cadre collectif de personnes qui ne paraissent pas aptes à se réinsérer dans le logement autonome classique.

*

La Commission examine 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 examine 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 examine 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 examine 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 examine 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 examine 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 examine 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 examine 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

Il est prévu depuis 1998 que les préfets passent des accords collectifs départementaux triennaux avec les bailleurs sociaux, afin de leur fixer des engagements annuels quantifiés d'attribution de logements aux publics en difficulté et de définir des moyens d'accompagnement. En 2006 ⁽¹⁾, ce système a été étendu, à titre facultatif, aux établissements publics de coopération intercommunale ayant la compétence de l'habitat et disposant d'un programme local de l'habitat, qui peuvent donc proposer un accord de ce type aux bailleurs sociaux de leur ressort.

Le présent article, inséré à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, permet aux organismes titulaires de droits de réservation dans le parc HLM d'être en tant que tels signataires des accords collectifs départementaux et intercommunaux, ce qui autorisera que soient associés à ces accords, outre les préfets et les collectivités locales, les autres grands réservataires, notamment les organismes collecteurs du 1 % logement. L'objectif est ainsi de faire participer, sur un mode volontaire, l'ensemble des contingents à la politique de logement des personnes en difficulté.

*

*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 d'urgence.*

Article 23 ter

Renforcement de la régulation de l'hébergement d'urgence

Cet article introduit à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat vise à rendre plus opérationnels les dispositifs départementaux de veille sociale.

(1) Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Depuis 2000, il doit en effet exister dans chaque département, sous l'autorité du préfet, un « *dispositif de veille sociale* ». Il doit fonctionner en permanence, il peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité et il est chargé « *d'informer et d'orienter les personnes en difficulté* », en particulier en évaluant l'urgence de leur situation, en proposant et organisant une réponse immédiate à cette situation et en tenant à jour un état des disponibilités d'accueil dans les différentes structures. L'Etat consacre à la veille sociale des moyens qui sont fixés dans le projet de loi de finances pour 2009 à 43 millions d'euros ⁽¹⁾ : cela correspond notamment au financement du n° d'appel 115, des SAMU sociaux et autres équipes mobiles, des lieux d'accueil de jour et des services d'accueil et d'orientation.

Les « *établissements et services définis au 8° du I de l'article L. 312-1* » du code de l'action sociale et des familles, soit les établissements sociaux ou médico-sociaux accueillant les personnes et les familles en difficulté ou en détresse, tels que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), doivent déclarer périodiquement leurs places vacantes au dispositif de veille sociale.

Le présent article procède à une réécriture de la base légale de la veille sociale. Il comporte quelques ajustements qui prennent en compte le fonctionnement réel de cette veille et la nature des problèmes rencontrés : le dispositif est recentré sur les « *personnes sans abri ou en détresse* », qui constituent effectivement son public sur le terrain ; il est précisé que l'évaluation devra prendre en compte à la fois les aspects médicaux, psychiques et sociaux.

Le principal apport concerne toutefois la gestion des places d'hébergement : le signalement des places vacantes par les établissements ne s'effectuera plus « *périodiquement* », mais « *en temps réel* », et cette obligation de signalement est étendue, au-delà des établissements médico-sociaux régis par le code de l'action sociale et des familles, à toutes les « *structures proposant des places d'hébergement d'urgence* », afin de couvrir la variété des formules juridiques qui peuvent porter de l'hébergement d'urgence. Le préfet sera ensuite chargé de « *répartir* » les personnes entre ces structures. Il s'agit ainsi de donner au dispositif de veille une meilleure capacité de gestion de l'ensemble du parc d'hébergement. On est toutefois en droit de s'interroger sur la portée de la compétence de « *répartition* » dévolue au préfet : s'agit-il ou non de lui donner un pouvoir d'attribution des places d'hébergement ? Ce point doit être clarifié.

Enfin, il est prévu par l'**alinéa 5** que la « *régulation* » pourra être assurée par un établissement (social ou médico-social). Cette rédaction doit être précisée car ce à quoi renvoie cette « *régulation* » n'est pas défini, le reste du présent article 23 *ter* n'employant pas ce terme. En outre, il conviendrait que cette mission

(1) Non compris le financement de contrats aidés et d'activités des CHRS concourant de fait à la veille sociale.

puisse être déléguée à des réseaux associatifs et non aux seuls établissements médico-sociaux.

*

La Commission examine 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 examine 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 examine 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

Cet article a également été inséré à l'initiative de commission des affaires sociales du Sénat. Il institue, pour la seule région Île-de-France, une possibilité de gérer le dispositif de veille sociale (voir *supra* le commentaire de l'article 23 ter) au niveau de la préfecture de région plutôt qu'au niveau départemental. Il s'inscrit dans la même logique que d'autres mesures figurant notamment à l'article 23, s'agissant des plans d'action pour le logement des personnes défavorisées, et à l'article 24, pour ce qui est de la mise en œuvre du DALO : dans la région capitale, l'échelon départemental n'apparaît pas toujours le plus pertinent pour organiser les politiques d'hébergement et de logement.

*

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 loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement a institué les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Ces plans doivent définir des mesures dans différentes matières : le suivi des demandes de logement des personnes défavorisées ; la création ou la mobilisation d'une offre supplémentaire de logements conventionnés ; la coordination des attributions prioritaires de logements ; la prévention des expulsions ; le logement des personnes placées en hébergement ; la contribution des fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan ; le repérage et la résorption de l'habitat indigne.

Le présent article, issu d'un amendement du groupe socialiste du Sénat approuvé par le Gouvernement, étend le champ des PDALPD à la définition d'une « *stratégie cohérente de mobilisation de logements dans le parc privé* » à travers l'intermédiation locative. Cette proposition apparaît tout à fait cohérente avec les mesures mises en place depuis quelques années et élargies par le présent projet de loi (*cf.* article 26 *infra*) qui visent à développer et organiser l'intermédiation locative.

*

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

Cet article précise les modalités de mise en œuvre du DALO, en particulier en Île-de-France où une gestion interdépartementale est nécessaire.

On rappelle que la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a institué dans chaque département une commission de médiation chargée d'examiner les réclamations des demandeurs de logements sociaux auxquels aucune offre n'est faite. La « loi DALO » du 5 mars 2007, applicable au 1^{er} janvier 2008, a considérablement renforcé le rôle des commissions de médiation :

– en leur donnant mission de désigner les demandeurs prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence ;

– en enjoignant aux préfets d'assigner les demandeurs à un organisme HLM, qui devra les loger dans un périmètre donné, ou d'attribuer un logement à ces demandeurs sur leur contingent en cas de refus de l'organisme HLM ;

– en instaurant un recours juridictionnel contre l'Etat pour ces demandeurs en l'absence d'offre de logement dans un certain délai ; ce recours est ouvert depuis le 1^{er} décembre 2008 aux publics prioritaires et sera généralisé au 1^{er} janvier 2012.

Plus de 50 000 recours ont été déposés devant les commissions de médiation sur les dix premiers mois de 2008. Le deuxième rapport du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, rendu public en octobre 2008, observe que les recours sont concentrés sur l'Île-de-France (64 % des recours y ont été enregistrés, alors que la région ne regroupe que 18 % de la population nationale) – en particulier sur la ville de Paris – et dans une moindre mesure sur huit départements situés sur la côte méditerranéenne et/ou comprenant les principales agglomérations françaises, ce qui entraîne la surcharge de certaines commissions.

Le présent article apporte plusieurs aménagements au dispositif DALO. Ces aménagements sont réservés pour la plupart à la seule région Île-de-France, où le cadre départemental doit pouvoir être dépassé :

– Suite à un amendement de la commission des finances du Sénat, le présent article autorise la constitution de plusieurs commissions de médiation dans un même département (**alinéas 2 à 4**).

– Pour les personnes reconnues prioritaires, il permet aux préfets des départements franciliens d'étendre la zone où un logement social doit être proposé par l'organisme HLM désigné à des territoires situés dans d'autres départements (**alinéas 6 et 7**) ou d'adresser les demandeurs au préfet d'un autre département pour l'attribution d'un logement social, l'accès à un logement conventionné par l'ANAH ou l'attribution d'une place d'hébergement (**alinéas 11, 15 et 18**) ; le préfet de région pourra attribuer les logements si les demandes transférées à d'autres préfets de département n'aboutissent pas.

– Il précise qu'en Île-de-France, le demandeur ne peut saisir qu'une seule commission de médiation (**alinéa 9**).

– Enfin, il met en conformité le texte de la loi avec la réalité juridique en qualifiant de « *décisions* » et non d'« *avis* » ou de « *demandes* » les actes des commissions de médiation, qui sont incontestablement créateurs de droits (**alinéas 21 et 22**).

*

La Commission examine 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

Cet article additionnel, introduit par un amendement de la commission des finances du Sénat, vise à préciser le mode de calcul de l'astreinte que le juge administratif peut imposer à l'État dans le cadre du recours contentieux prévu à l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

Ce recours contentieux, prévu par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, permet de sanctionner le non-respect par l'État de ses obligations au titre du droit au logement opposable.

Ainsi tout demandeur ayant été reconnu par une commission de médiation comme prioritaire et devant être logé d'urgence et qui n'a pas reçu d'offre de logement adaptée à ses besoins dans un délai fixé par décret peut introduire un tel recours. Il en va de même pour les demandeurs reconnus prioritaires et devant être accueillis dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

Ce recours est ouvert à compter du 1^{er} décembre 2008 pour les demandeurs dits prioritaires et à partir du 1^{er} janvier 2012 pour tous les autres demandeurs.

Dans la perspective de l'ouverture du recours aux demandeurs prioritaires, il convient donc de préciser le montant de l'astreinte à laquelle l'Etat est susceptible d'être condamné, à la fois pour garantir une application homogène du dispositif sur l'ensemble du territoire et pour permettre une estimation de ses conséquences financières pour l'État.

En effet, en l'absence de précisions, il reviendrait à la jurisprudence de définir le mode de calcul de l'astreinte, ce qui pourrait prendre plusieurs années.

Le présent article vise donc à donner au juge des références pour la détermination du montant de ces astreintes. Celui-ci sera apprécié par référence au loyer moyen du type de logement ou d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation. La commission des finances du Sénat préconisait de fixer le montant maximum de l'astreinte au double du loyer moyen, et de prévoir qu'elle ne pourrait pas être inférieure aux prix de ce loyer, afin de préserver son caractère incitatif.

*

*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)

L'article L. 441-2-3-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le représentant de l'Etat dans le département assure l'accès des éventuels bénéficiaires aux informations relatives à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO).

Cependant, comme le souligne le deuxième rapport annuel du comité de suivi sur la mise en œuvre du droit au logement opposable paru le 1^{er} octobre dernier, l'information des personnes concernées par le DALO est encore largement à organiser. En effet, les statistiques révèlent un taux de rejet des dossiers présentés devant les commissions de médiation de 47 %, ce qui interroge sur la connaissance des critères du DALO par certains demandeurs. À l'inverse, on constate que beaucoup de ménages dont la situation relève manifestement du DALO ne font pas de recours. Cette mauvaise information du public, relevée par de nombreux intervenants de l'État ou des associations agissant dans le domaine du logement, est pour partie liée à l'insuffisante association des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à l'information des bénéficiaires potentiels, notamment concernant le retrait des dossiers.

Le présent article additionnel, introduit par un amendement de la commission des finances du Sénat, vise à compléter l'article L. 441-2-3-1 précité pour prévoir que les communes et les EPCI participent aux actions d'information que doit conduire le représentant de l'État. Il s'agit de donner valeur légale à une pratique déjà observée dans de nombreux endroits, mais encore insuffisamment développée.

*

*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

L'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation prévoyant le recours amiable devant les commissions de médiation dans le cadre du droit au logement opposable dispose qu'un demandeur peut saisir la commission de médiation sans condition de délai s'il est logé dans des locaux « *manifestement suroccupés* ».

Cette suroccupation des logements s'apprécie par référence à des règles précises fixées à l'article D. 542-14 du code de la sécurité sociale, qui prévoient que la surface d'un logement ne peut être inférieure à 16 mètres carrés pour deux

personnes, auxquels il convient de rajouter 9 mètres carrés par personne supplémentaire. Néanmoins, le critère de la suroccupation est difficile à apprécier par les commissions de médiation dans le cadre du DALO, car il n'est pas prévu que la superficie du logement figure dans le bail. Il revient alors au demandeur d'établir par ses propres moyens la preuve de cette suroccupation. Dans ces conditions, l'effectivité du droit au logement opposable se trouve amoindrie.

Le présent article, introduit par un amendement de la commission des finances du Sénat, modifie ainsi la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 de façon à faire figurer la « *superficie* » de la chose louée dans le contrat de location ; le terme général « *superficie* » semble avoir été choisi compte tenu de la portée très large de la nouvelle obligation créée, qui va au-delà des seuls locaux d'habitation pour s'étendre à quasiment toutes les locations immobilières ; il pourrait toutefois être précisé.

Par cette disposition, le critère de suroccupation pourra être apprécié de manière plus aisée par les commissions de médiation.

*

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 examine 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

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le préfet peut déléguer au maire par convention tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie pour les personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées. Le même article précise que cette délégation peut aussi s'effectuer en faveur du président d'un EPCI compétent en matière d'habitat, mais qu'elle ne peut alors intervenir qu'après accord du maire.

En vertu de l'article L. 441-1-1 du même code introduit par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, les EPCI compétents en matière d'habitat et dotés d'un programme local de l'habitat peuvent conclure pour trois ans un accord collectif intercommunal avec des organismes disposant d'un patrimoine locatif social qui relèvent de son ressort territorial. Cet accord définit un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, ainsi que les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à sa mise en œuvre et à son suivi.

Les communes membres d'un EPCI ayant conclu un tel accord collectif intercommunal se sont ainsi entendues pour déléguer à l'EPCI une compétence en matière de logement des personnes défavorisées. Dès lors, il ne semble pas nécessaire que le représentant de l'État obtienne préalablement l'accord du maire, ainsi qu'il est prévu à l'article L. 441-1, pour déléguer une partie de son contingent à l'EPCI. Cette délégation constitue en fait un outil permettant à l'EPCI de respecter les obligations qui lui incombent au titre de l'accord collectif intercommunal conclu.

Le présent article, introduit par un amendement de la commission des affaires économiques du Sénat, permet ainsi au représentant de l'État dans le département de déléguer directement, par convention, tout ou partie de ses réservations de logements au bénéfice du président d'un EPCI ayant conclu un accord collectif intercommunal. Il précise que la convention doit prévoir les modalités d'association des communes membres à l'utilisation des droits de réservation sur leur territoire, de façon à ce que les droits de ces communes soient respectés.

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 examine 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

Les situations d'habitat indigne concernent, selon les estimations, entre 400 000 et 600 000 logements du parc privé. Elles constituent l'un des critères d'éligibilité au titre du droit au logement opposable.

À la suite des propositions faites par le rapporteur pour avis le 29 janvier dernier alors qu'il était parlementaire en mission, la lutte contre l'habitat indigne a été érigée au rang de « priorité absolue » de l'action de l'État par le Premier ministre. Un objectif de 15 000 logements à traiter dès 2008 a été fixé, assorti d'une enveloppe complémentaire de 60 millions d'euros.

Par ailleurs, dans le but d'améliorer le repérage des situations d'habitat indigne, la loi n° 2006-872 portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 a prévu la mise en place dans chaque département d'un observatoire nominatif des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Cependant, la mise en œuvre de cet outil, qui n'est pas encore effective, se heurte à certaines difficultés. En particulier, il n'existe pas de définition législative de la notion d'« *habitat indigne* », laquelle permettrait pourtant de mieux fonder en droit l'observatoire.

Le présent article vient remédier à cette carence en insérant à l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement une définition de l'habitat indigne. Celle-ci embrasse deux catégories de locaux ou « *installations* » (ce terme visant à inclure les logements qui ne sont pas construits « en dur ») : ceux qui sont par nature impropres à un usage d'habitation ; ceux dont l'état ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés présente des risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé des occupants.

L'article 25 procède ainsi à une clarification juridique salutaire, remplaçant la référence aux « *taudis, habitations insalubres, précaires ou de fortune* » opérée au chapitre I^{er} de la loi précitée relatif aux PDALPD par celle à des « *situations d'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**

L'article L. 1331-26 du code de la santé publique prévoit que le préfet, saisi d'un rapport motivé du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ou du directeur du service communal d'hygiène concluant à l'insalubrité d'un immeuble, invite la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques à donner un avis dans un délai de deux mois.

Dans le cas où celle-ci émet un avis contraire aux conclusions du rapport, le préfet peut transmettre le dossier au ministre chargé de la santé, lequel saisit le Haut conseil de la santé publique qui émet son avis dans un délai de deux mois.

Lorsque la commission ou le Haut conseil conclut à la possibilité de remédier à l'insalubrité, le préfet peut alors, selon les dispositions de l'article L. 1331-28 du même code, prescrire diverses mesures, assorties de délais, visant à remédier à l'insalubrité.

L'article L. 1331-29 prévoit enfin que si les mesures prescrites n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, le propriétaire est mis en demeure de les réaliser ; le cas échéant, les mesures peuvent être exécutées d'office par le préfet.

Cependant, si les propriétaires contestent l'utilité des travaux prescrits lorsque les logements sont devenus vacants, l'exécution d'office des travaux est subordonnée à la saisine du juge des référés.

Or la vacance des logements ayant fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité peut résulter de manœuvres entreprises par les propriétaires pour se soustraire à leurs obligations ou du relogement des occupants par la collectivité. Dans ce cas, il est impératif d'éviter que ces locaux ne soient reloués, revendus ou « squattés » en l'état. Dans ces conditions, il paraît nécessaire de prévoir une disposition légale autorisant explicitement la réalisation de travaux d'office dans des locaux vacants.

Dans cette perspective, l'article 25 *bis* complète l'article L. 1331-29 du code précité afin de préciser que lorsque la mise en demeure effectuée à l'encontre du propriétaire n'ayant pas réalisé les travaux prescrits n'a pas porté ses fruits, le préfet peut exécuter les travaux d'office, « *y compris sur des locaux devenus vacants* ».

*

*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

L'article L. 111-6-1 du code de la construction et de l'habitation interdit, sous peine de sanctions pénales, la division en logements d'immeubles insalubres, frappés d'une interdiction d'habiter ou d'un arrêté de péril, d'immeubles d'une superficie et d'un volume habitables inférieurs respectivement à 14 mètres carrés et à 33 mètres cubes, ou qui ne sont pas pourvus d'une alimentation en eau potable et d'une installation d'évacuation des eaux usées.

Cependant, de nouvelles formes de divisions ont été mises en œuvre par des propriétaires, le plus souvent afin de contourner ces dispositions. Ces propriétaires pratiquent ainsi une division de fait de pavillons ou d'appartements, dont ils louent ou sous-louent les pièces à des ménages, bien souvent des familles, ayant des difficultés à trouver un logement, à des prix abusifs et dans des conditions incompatibles avec celles du logement décent. Il paraît donc nécessaire de renforcer l'interdiction de division afin de lutter plus efficacement contre le mal-logement.

Dans cet objectif, le Sénat a adopté cet article additionnel qui complète l'interdiction de division figurant dans le code de la construction et de l'habitation, en s'inspirant de la définition de la division donnée par l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme. Dans la nouvelle rédaction de l'article L. 111-6-1 du code de la construction et de l'habitation, serait ainsi interdite toute division d'immeubles dans les cas mentionnés ci-dessus, « *qu'elle soit en propriété ou en jouissance, qu'elle résulte de mutations à titre gratuit ou onéreux, de partage ou de locations* ». En outre, ces divisions seraient interdites dès lors qu'elles ont pour objet de « *mettre à disposition des locaux à usage d'habitation* » en deçà des dimensions légales ou non pourvus d'installations d'alimentation en eau potable et d'évacuation des eaux usées, et non plus de « *créer* » de tels locaux.

Cette nouvelle formulation, à la fois plus précise et plus large – en couvrant clairement toutes les formes de location, sous-location, mises à disposition de fait – que la rédaction actuelle, permet d'englober les cas de divisions abusives constatés.

*

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

L'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs fixe les conditions de décence que doivent remplir les logements

mis en location par les bailleurs. En cas de différend entre le locataire et le propriétaire portant sur le respect de ces conditions de décence, l'article 20-1 de la même loi prévoit que l'une ou l'autre partie peut saisir le juge. Ce dernier, s'il constate que le logement loué ne satisfait pas aux conditions fixées par l'article 6 susmentionné, peut alors transmettre au représentant de l'État dans le département l'ordonnance ou le jugement le constatant.

Le présent article vise à rendre cette transmission de l'ordonnance ou du jugement au préfet obligatoire, en vue d'améliorer la connaissance par les autorités publiques des situations de mal-logement. Cet article s'inscrit dans la perspective de la mise en place des observatoires départementaux de l'habitat indigne prévue dans le cadre des PDALPD. Ces observatoires ont vocation à recenser toutes les situations d'habitat indigne ; la communication systématique des jugements aux préfets permettrait donc de renforcer leurs sources d'information.

*

*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

Cet article, adopté suite à un amendement de la commission des affaires économiques du Sénat, fait écho à une proposition du rapporteur pour avis dans le rapport qu'il a remis au Gouvernement en tant que parlementaire en mission. Il y était préconisé d'étudier la possibilité de diminuer, voire de supprimer, la valeur des fonds de commerce d'hôtels meublés indignes.

Dans le droit actuel, le propriétaire du fonds de commerce d'un hôtel meublé a droit à une indemnité en cas de résiliation du bail, d'acquisition ou d'expropriation, sauf dans une situation d'insalubrité irrémédiable. Cette indemnité rend les expropriations mises en œuvre par les collectivités publiques en vue de produire des logements sociaux ou des places d'hébergement extrêmement coûteuses ; elle est en effet, telle qu'évaluée par les juges de l'expropriation, sans rapport avec la réalité du service hôtelier rendu et les conditions de sécurité et de salubrité des lieux. Cela rend extrêmement rentable l'exploitation d'établissements vétustes ou insalubres, le fonds de commerce étant évalué, suivant les usages de la profession, à 3 à 4, 5 fois le chiffre d'affaire annuel, quel que soit par ailleurs l'état de l'établissement. L'évaluation du juge ne tient notamment aucun compte des mesures de police prescrites au propriétaire en vue d'améliorer la salubrité de son logement.

Le présent article vise donc à faire en sorte que l'activité de marchand de sommeil ne soit plus lucrative, en encadrant les évaluations faites par les juges de

l'expropriation des fonds de commerce des hôtels meublés. Pour ce faire, il complète l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour utilité publique d'un alinéa précisant :

– d'une part, que cette évaluation est faite en tenant compte de la réalité de la gestion hôtelière de l'établissement ;

– d'autre part, que le montant des travaux nécessaires à la sécurité et à la salubrité des locaux et les éventuels frais de relogement seront déduits de la valeur estimée du fonds de commerce.

*

*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

Le rapporteur pour avis a, dans son rapport précité remis au Gouvernement, valorisé le recours à des dispositifs d'intermédiation locative comme solution alternative à l'hébergement, dans l'attente de la construction de logements sociaux. Les études menées dans le cadre de cette mission ont révélé que les dispositifs de location/sous-location sont ceux qui apportent le plus de garanties au propriétaire. Il est ressorti d'évaluations réalisées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) que le recours à de tels dispositifs dans le parc privé en Île-de-France serait moins coûteux que la prise en charge des personnes dans des dispositifs d'hébergement. Le rapport préconisait d'inciter les bailleurs sociaux à s'engager dans le dispositif de location/sous-location de façon à démultiplier les opérateurs.

Le présent article s'engage sur cette dernière voie, en conférant aux offices publics de l'habitat (OPH), aux sociétés anonymes HLM et aux sociétés coopératives de production d'HLM deux nouvelles compétences. La première consiste à prendre à bail des logements à loyer maîtrisé ou à loyer social faisant l'objet d'un conventionnement ANAH en vue de les sous-louer aux personnes éprouvant des difficultés particulières (mentionnées à l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation) et aux personnes physiques dont la situation nécessite une solution locative de transition. La seconde leur permet de prendre la gérance de logements vacants pour les donner en location aux personnes en difficulté précitées.

Il est proposé d'insérer une nouvelle section dans le code de la construction et de l'habitation, destinée à préciser les modalités de la sous-location des logements conventionnés ANAH par les organismes d'habitation à loyer modéré :

– Les dispositions générales applicables à la sous-location de logements vacants pris à bail par un organisme HLM le seront aussi à la sous-location des logements conventionnés. Ces dispositions incluent la fixation d'un plafond par zone géographique pour les loyers de sous-location et l'obligation pour l'organisme de proposer au sous-locataire dont le contrat arrive à échéance un logement correspondant à ses besoins et possibilités au moins trois mois avant l'expiration.

– Il est en outre prévu que le bail entre l'organisme et le propriétaire sera conclu pour une durée d'au moins six ans, ce qui correspond à la durée minimale de la convention ANAH.

– Par ailleurs, la nature des relations contractuelles entre l'organisme HLM et le sous-locataire d'un logement conventionné ANAH est précisée : le contrat de sous-location sera conclu pour une durée d'un an renouvelable deux fois. Cependant, le Sénat a adopté un amendement de la commission des affaires économiques prévoyant que les occupants soient déchus de tout titre d'occupation des locaux dès lors qu'ils refuseront une offre de logement définitif adaptée à leurs besoins et à leurs possibilités, l'objectif visé étant de rendre les conditions de sous-location suffisamment souples afin que les bailleurs sociaux se saisissent du dispositif pour constituer une offre de logements « passerelles », caractérisée par un taux de rotation important. Toutefois, dans la mesure où le contrat de sous-location ne portera que sur une année, et que l'organisme pourra choisir de ne pas le renouveler à échéance, on peut s'interroger sur l'utilité d'une telle disposition, qui présente le risque de voir remettre à la rue des personnes dont la situation est extrêmement précaire.

– L'article prévoit enfin que les occupants pourront mettre fin au contrat à tout moment ; ils seront alors tenus de respecter un délai de préavis d'un mois. Ce délai sera de trois mois si le congé émane du bailleur. Dans ce cas, il ne pourra être donné, sauf offre de logement, que pour un motif légitime et sérieux.

*

La Commission examine 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 logement. 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 révoquant. 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

Cet article modifie des dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives aux logements conventionnés ANAH. L'article L. 321-5 de ce code rend applicable la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs aux logements conventionnés ANAH ; cependant, l'article 8 de cette loi précise que ses dispositions ne sont pas applicables aux contrats de sous-location. Dans cette mesure, les rapports régis par la loi du 6 juillet 1989 sont uniquement ceux entre le bailleur et le locataire, à l'exclusion de ceux entre le bailleur et l'occupant, contrairement à ce qu'énonce l'article L. 321-5 dans sa rédaction actuelle. L'**alinéa 2** du présent article rectifie cette rédaction.

Par ailleurs, l'article L. 321-10 du même code prévoit la possibilité de louer des logements conventionnés ANAH à loyer social et à loyer maîtrisé à des associations en vue de leur sous-location aux demandeurs prioritaires au titre du DALO ou de l'hébergement de ces derniers. Cette option a été introduite par la loi DALO et élargie à l'hébergement par l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2007, laquelle a étendu le régime d'incitation fiscale « Borloo » à ces sous-locations quant elles sont effectuées à un niveau de loyer intermédiaire.

Le présent article (**alinéas 4 et 5**) prévoit que la prise à bail des logements conventionnés par des associations au titre de l'article L. 321-10 peut se faire non seulement en vue de les sous-louer à des demandeurs prioritaires au titre du DALO, mais plus généralement à toutes les personnes éprouvant des difficultés particulières mentionnées à l'article L. 301-1 du code précité et aux personnes dont la situation nécessite une solution locative de transition. Cette extension des publics susceptibles de bénéficier de ces logements transitoires se fait ainsi par parallélisme avec les dispositions adoptées pour les logements pris à bail par les organismes d'habitation à loyer modéré à l'article 26 *supra*.

*

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 examine 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 examine 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 examine un amendement du rapporteur pour avis instituant un dispositif expérimental temporaire pour donner 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 Apparu. 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 examine 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 la 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.

*

En conséquence, et sous réserve des amendements qu'elle propose, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter les articles 22 A à 27 du projet de loi n° 1207.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Après l'article 22

Amendements présentés par M. Etienne Pinte, rapporteur pour avis, et M. Marc-Philippe Daubresse :

- Insérer l'article suivant :

« La première phrase du cinquième alinéa (4°) de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles est complétée par les mots : « , notamment du fait qu'elles sont sans domicile ». »

- Insérer l'article suivant :

« Après le cinquième alinéa (4°) de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 5° Quand la femme est enceinte ou qu'ils ont un enfant de moins de trois ans, les jeunes couples sans domicile qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique. »

Article 23

Amendement présenté par M. Etienne Pinte, rapporteur pour avis, et M. Marc-Philippe Daubresse :

Rédiger ainsi les alinéas 3 et 4 :

« Ce plan analyse les besoins et prévoit notamment les services de veille sociale et d'aide à l'insertion, ainsi que les capacités d'accueil de jour et d'hébergement à offrir dans des locaux présentant des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine.

« Un plan régional d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile est élaboré pour l'Île-de-France par le représentant de l'État dans la région, dans les conditions prévues au premier alinéa. Il a pour objet d'assurer la cohérence entre les plans départementaux et la coordination de leur application, afin de permettre notamment la mise en œuvre effective du dispositif régional de veille sociale et de gestion des places d'hébergement. »

Amendement présenté par M. Etienne Pinte, rapporteur pour avis, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Roland Muzeau et Mme Jacqueline Fraysse :

À l'alinéa 16, substituer aux mots :

« au potentiel »,

les mots :

« à deux fois le potentiel ».

Amendements présentés par M. Etienne Pinte, rapporteur pour avis, et M. Marc-Philippe Daubresse :

- Compléter l'alinéa 34 par la phrase suivante :

« La résidence accueil est une pension de famille dédiée aux personnes ayant un handicap psychique. »

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« VI. – À la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 631-11 du même code, après le mot : « code », sont insérés les mots « qui ne nécessitent aucun accompagnement social ou médico-social sur site ». »

- Compléter cet article les quatre alinéas suivants :

« VI. – L'article L. 632-1 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« À peine d'irrecevabilité de la demande, l'assignation, par l'exploitant d'un établissement recevant du public aux fins d'hébergement, aux fins de constat de résiliation ou de prononcé de la résiliation du bail d'une personne dont le logement loué meublé constitue la résidence principale est notifiée, à la diligence de l'huissier de justice, au représentant de l'État dans le département, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, au moins un mois avant l'audience, afin qu'il informe les services compétents, notamment les organismes chargés du service des aides au logement et le fonds de solidarité pour le logement. »

« VII. – Il est inséré, avant l'alinéa unique de l'article L. 632-3 du même code, un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent chapitre sont d'ordre public. »

Après l'article 23 bis

Amendement présenté par M. Etienne Pinte, rapporteur pour avis, et M. Marc-Philippe Daubresse :

Insérer l'article suivant :

« À la première phrase de l'article 4 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, après le mot : « pouvoir », sont insérés les mots : « y bénéficiant d'un accompagnement personnalisé et ». »

Article 23 ter

Amendements présentés par M. Etienne Pinte, rapporteur pour avis, et M. Marc-Philippe Daubresse :

- À l'alinéa 2, substituer aux mots :

« accueillir les personnes sans abri ou en détresse »,

les mots :

« aller à la rencontre des personnes sans abri ou en détresse, de les accueillir ».

- Substituer aux alinéas 4 et 5 l'alinéa suivant :

« Les organismes proposant des places d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion informent en temps réel le représentant de l'État 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'État et les organismes précités. »

Article 23 quater

Amendement présenté par M. Etienne Pinte, rapporteur pour avis, M. Roland Muzeau et Mme Jacqueline Fraysse :

À l'alinéa 2, substituer aux mots :

« peut être »,

le mot :

« est ».

Après l'article 24 quater

Amendements présentés par M. Etienne Pinte, rapporteur pour avis, Mme Françoise Guégot, M. Benoist Apparu, Mme Bérengère Poletti, M. Olivier Jardé et Mme Marie-Jo Zimmermann :

- Insérer l'article suivant :

« Après le premier alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le demandeur de logement est l'un des conjoints d'un couple en instance de divorce, cette situation étant attestée par une ordonnance de non-conciliation, ou lorsque ce demandeur est dans une situation d'urgence attestée par une décision du juge prise en application de l'article 257 du code civil ou par le prononcé de mesures urgentes ordonnées par le juge des affaires familiales en application du troisième alinéa de l'article 220-1 du code civil, les seules ressources à prendre en compte sont celles du requérant au titre de l'avant dernière année précédant celle de la signature du nouveau contrat. Cette disposition est également applicable aux personnes mariées, liées par un pacte civil de solidarité ou vivant maritalement lorsque l'une d'elles est victime de violence au sein du couple attestée par le récépissé du dépôt d'une plainte par la victime. »

- Insérer l'article suivant :

« Après le d) de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« e) De personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires, sans que la circonstance que le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité bénéficie d'un contrat de location au titre du logement occupé par le couple puisse y faire obstacle. Cette situation est attestée par une décision du juge prise en application de l'article 257 du code civil ou par le prononcé de mesures urgentes ordonnées par le juge des affaires familiales en application du troisième alinéa de l'article 220-1 du code civil. »

Après l'article 24 quinquiés

Amendements présentés par M. Etienne Pinte, rapporteur pour avis, et M. Marc-Philippe Daubresse :

- Insérer l'article suivant :

« L'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« VI. – Lorsque la commission de médiation est saisie, dans les conditions prévues au II, d'un recours au motif du caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence des locaux occupés par le requérant, elle statue au vu d'un rapport des services mentionnés à l'article L. 1331-26 du code de la santé publique ou des opérateurs mandatés pour constater l'état des lieux. Si les locaux concernés sont déjà frappés d'une mesure de police, un rapport présentant l'état d'avancement de l'exécution de la mesure est également produit.

« Lorsque le rapport conclut au caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence des locaux occupés par le requérant, les autorités publiques compétentes engagent sans délai, indépendamment de la décision de la commission de médiation, les procédures prévues par la réglementation en vigueur, notamment aux articles L. 1331-22 à L. 1331-31 du code de la santé publique et aux articles L. 123-3, L. 129-1 à L. 129-7 et L. 511-1 à L. 511-6 du présent code. L'engagement de ces procédures ne fait pas obstacle à l'examen du recours par la commission de médiation.

« Les locaux ou logements, dont le caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence a été retenu par la commission de médiation pour statuer sur le caractère prioritaire et sur l'urgence du relogement de leurs occupants sont signalés aux organismes chargés du service des aides personnelles au logement et au gestionnaire du fond de solidarité pour le logement. Ils sont également signalés au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées aux fins d'inscription à l'observatoire nominatif prévu au g) de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

- Insérer l'article suivant :

« I. – Il est inséré après l'article L. 521-3-2 du code de la construction et de l'habitation un article L. 521-3-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 521-3-3.* – Pour assurer le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants en application du II de l'article L. 521-3-2, le représentant de l'État dans le département peut user des prérogatives qu'il tient du septième alinéa et des alinéas suivants du II de l'article L. 441-2-3.

« Ces attributions sont prononcées en tenant compte des engagements de l'accord intercommunal ou départemental prévu respectivement aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2.

« Pour assurer le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants en application du I, ou le cas échéant du III ou du V, de l'article L. 521-3-2, le maire peut désigner ces personnes à un organisme bailleur aux fins qu'il les loge et, en cas de refus du bailleur, procéder à l'attribution d'un logement. Les attributions s'imputent sur les droits à réservation dont il peut disposer sur le territoire de la commune.

« Pour assurer le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants en application du III de l'article L. 521-3-2, le président de l'établissement public de coopération intercommunale concerné peut procéder comme il est dit à l'alinéa précédent. Les attributions s'imputent sur les droits à réservation dont il peut disposer sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.

« Le préfet ou le maire sont réputés avoir satisfait à l'obligation de relogement s'ils ont proposé aux personnes concernées, qui, faute d'offre de relogement, occupent des locaux au delà de la date de prise d'effet de l'interdiction définitive d'habiter, un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, à titre temporaire dans l'attente d'un relogement définitif. »

« II. – Il est inséré après l'article L. 441-2-3-3 du même code un article L. 441-2-3-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 441-2-3-4. – Lorsque, du fait de la défaillance du propriétaire ou de l’exploitant, le relogement des occupants de locaux ou logements insalubres ou dangereux, frappés, à ce titre, d’un arrêté de police administrative, doit être assuré par le préfet ou par le maire en application de l’article L. 521-3-2, il est fait application de l’article L. 521-3-3. »

Article 26

Amendement présenté par M. Etienne Pinte, rapporteur pour avis, et M. Marc-Philippe Daubresse :

Rédiger ainsi la dernière phrase de l’alinéa 23 :

« Le bailleur doit proposer, trois mois avant le terme définitif du contrat, une solution de logement correspondant aux besoins et aux possibilités des occupants. »

Après l’article 27

Amendements présentés par M. Etienne Pinte, rapporteur pour avis, et M. Marc-Philippe Daubresse :

- Insérer l’article suivant :

« L’article L. 442-8-3 du code de la construction et de l’habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque des logements appartenant aux organismes définis à l’article L. 411-2 sont loués à une personne morale aux fins d’être sous-loués à titre transitoire aux personnes visées au II de l’article L. 301-1, un examen périodique contradictoire de la situation des sous-locataires est effectué dans des conditions définies par voie réglementaire. Cet examen a pour objet d’évaluer la capacité des sous-locataires à assumer les obligations résultant d’un transfert du bail à leur nom. »

- Insérer l’article suivant :

« Au deuxième alinéa de l’article L. 442-9 du code de la construction et de l’habitation, les mots : « ou à une société d’économie mixte de construction et de gestion de logements locatifs sociaux » sont remplacés par les mots : « , à une société d’économie mixte de construction et de gestion de logements locatifs sociaux ou à une agence immobilière à vocation sociale ». »

- Insérer l’article suivant :

« Les associations, les centres communaux et intercommunaux d’action sociale, les autres organismes à but non lucratif et les unions d’économie sociale, pratiquant la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées, agréés à ce titre par le représentant de l’État dans le département et qui ont conclu avec l’État une convention bénéficient d’une aide forfaitaire par logement.

« Cette aide ne porte pas sur les logements bénéficiant de l’aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.

« La convention mentionnée au premier alinéa, qui peut être ouverte à d’autres partenaires, fixe pour trois ans un objectif maximum de logements et pour chaque année, renouvelable par avenant, le montant de l’aide attribuée à l’association. Elle définit en outre les modalités d’attribution des logements concernés. »

**ANNEXE : CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE
AUX PRÉFETS EN DATE DU 22 FÉVRIER 2008**

Le Premier Ministre

N° 5279/SG

Paris, le 22 FEV. 2008

à

Madame et Messieurs les préfets de région
Mesdames et Messieurs les préfets de
département

Objet : Mise en œuvre du grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri

En 2007, avec plus de 430 000 logements mis en chantier, la construction a atteint un niveau historiquement élevé. Grâce à vos efforts, relayés par les acteurs du logement et de l'hébergement dans le cadre de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale et du plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri (PARSA), l'année 2007 a vu les premiers résultats de cette mobilisation sans précédent, tant en ce qui concerne l'hébergement que le logement. Les résultats obtenus sont en nette progression par rapport à ceux de 2006. Ils sont néanmoins encore loin de répondre aux besoins.

En effet, malgré ces résultats, la crise du logement perdure. Ce sont bien évidemment les plus fragiles de nos concitoyens qui sont les premiers touchés par cette crise, notamment lorsque ils ne trouvent pas de lieu où être hébergés ou logés.

Pour répondre au défi qui nous est lancé, j'ai demandé à Monsieur Etienne Pinte, député des Yvelines, de me proposer un plan d'action opérationnel. Lors de la réunion du 29 janvier dernier avec des représentants des associations de personnes sans abri, j'ai affirmé les engagements du Gouvernement en reprenant les conclusions provisoires de son rapport et j'ai déclaré l'hébergement et l'accès au logement « grand chantier prioritaire 2008-2012 ».

Un préfet délégué général pour la coordination des politiques de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées mettra en œuvre la nouvelle stratégie de lutte contre l'exclusion dont je vous demande d'être les promoteurs actifs dans chacun de vos départements.

Par ailleurs, afin de remédier aux tensions budgétaires pour le financement de l'hébergement et d'abonder les crédits pour la résorption de l'habitat indigne, j'ai débloqué une enveloppe de 250 millions d'euros qui vous donnera ainsi les moyens nécessaires.

Ces mesures immédiates doivent permettre de renouer la confiance entre les différents acteurs de la chaîne de l'hébergement et du logement : associations, gestionnaires de centres, bailleurs sociaux et privés, locataires, collectivités territoriales, en particulier. Je vous demande d'y veiller particulièrement en provoquant des rencontres entre ces différents acteurs pour mettre en œuvre cette nouvelle politique.

Trois axes doivent être poursuivis : ne plus condamner à la rue, offrir des solutions adaptées à tous ceux qui veulent sortir de la rue et se donner plus de moyens pour appliquer la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. Cela se traduit par six chantiers prioritaires :

1/ Généraliser la prévention des expulsions locatives : je vous demande de tout mettre en œuvre, dès la publication du décret rendant possible la création d'une commission de coordination des actions de prévention, pour que les acteurs locaux du logement et les principaux décideurs concernés en permettent la mise en place, et pour qu'une enquête sociale soit réalisée dans ce cadre, sauf refus du locataire, avant la décision de recours à la force publique.

2/ Renforcer la lutte contre l'habitat indigne, qui doit constituer une priorité absolue de l'action de l'Etat. J'ai décidé de renforcer les objectifs nationaux fixés par le plan de cohésion sociale pour les porter à 15 000 logements à traiter dès cette année. 60 millions d'euros supplémentaires seront prévus pour cela.

3/ Prévenir l'errance à la sortie d'établissements de soins, de prison, et, pour les jeunes, à la fin d'une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance. Des groupes de travail vont être mis en place au niveau national afin de préparer la mise en œuvre de cette orientation sur le terrain.

4/ Offrir des solutions dignes d'hébergement : l'humanisation et la rénovation des centres d'hébergement seront renforcées.

Je vous demande à ce titre d'établir un diagnostic départemental des besoins et un état des lieux départemental des hébergements, et de proposer un plan d'humanisation et de rénovation des centres existants pour la fin du mois de mai 2008.

Je vous indique qu'à brève échéance, les schémas d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SAHI) et les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) devront être mis en cohérence. Le plan départemental qu'il vous est demandé d'établir doit s'inscrire dans la perspective de leur fusion à terme par la loi.

En outre, j'ai décidé de mettre en place un fonds de cinq millions d'euros pour financer des expérimentations ou opérations atypiques. La ministre du logement et de la ville attend vos propositions d'ici le 31 mai 2008.

Par ailleurs, le financement des centres d'hébergement se fera désormais sur une base trimestrielle, avec un renforcement en travailleurs sociaux, dans l'attente de l'établissement d'un référentiel de l'hébergement en termes de coût et de prestations

avant la fin de l'année, et le financement de la place en maison-relais sera fixé, de manière homogène, à 16 €.

5/ Mobiliser l'ensemble du parc de logements existants, en particulier dans le parc locatif social. Je vous demande d'assurer une gestion du contingent préfectoral adaptée aux enjeux du droit au logement et de la mixité sociale, et de négocier avec les autres réservataires des logements sociaux la mobilisation d'une part de leur contingent en faveur des personnes déclarées prioritaires par la commission de médiation pour le droit au logement opposable.

6/ Tenir les objectifs du plan de cohésion sociale et du PARS A : il faut construire 20 000 logements très sociaux par an et 9 000 places de maisons relais avant la fin de la période 2008-2012. Afin de favoriser l'émergence de projets, vous effectuerez un repérage des disponibilités foncières ou immobilières existantes ou des opérations immobilières programmées qui pourraient les intégrer.

Je compte sur votre engagement en faveur de cette politique publique qui est un devoir de solidarité nationale.

Vous rendrez compte au préfet délégué général pour la coordination des politiques de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, ainsi qu'à la ministre du logement et de la ville et au haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, de la programmation pluriannuelle de vos actions, puis des résultats obtenus sur la base d'un rapport mensuel.



François FILLON