

N° 29

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 octobre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové,

Par Mme Aline ARCHIMBAUD,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, Mme Catherine Deroche, vice-présidents ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, MM. Marc Laménie, Jean-Noël Cardoux, Mme Chantal Jouanno, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Françoise Boog, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, M. Claude Domeizel, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1179, 1286, 1329 et T.A. 207

Sénat : 851 (2012-2013), 44, 79, 65 et 66 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	9
I. LA SITUATION DE L'ACCÈS AU LOGEMENT ET DE L'HÉBERGEMENT	11
A. LE MAL-LOGEMENT, COROLLAIRE DE LA PRÉCARISATION D'UNE PARTIE DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE	11
1. <i>La précarisation croissante d'une partie de la population</i>	11
a) L'augmentation et la diversification des situations de pauvreté.....	11
b) Des dépenses de logement de plus en plus contraintes.....	12
2. <i>Les difficultés à empêcher les ruptures</i>	13
a) Des mécanismes de solvabilisation et de prévention imparfaits.....	13
b) Les situations de mal et de non logement.....	15
B. UN DROIT AU LOGEMENT QUI PEINE À ÊTRE APPLIQUÉ	16
1. <i>Le bilan mitigé du droit au logement opposable</i>	16
a) Des principes forts.....	16
b) Une mise en œuvre qui demeure partiellement effective	17
2. <i>Les enjeux d'un meilleur fonctionnement</i>	19
C. UN DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT ENGORGÉ	20
1. <i>Un effort certain de la puissance publique en matière d'hébergement</i>	20
a) La consécration du principe d'hébergement.....	20
b) Les efforts réalisés en termes de créations de places	20
2. <i>Une crise de l'hébergement</i>	21
a) Le manque de places	21
b) Les actions engagées par le Gouvernement.....	23
II. LES APPORTS DU PROJET DE LOI EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES EXPLULSIONS, D'HÉBERGEMENT ET D'ACCÈS AU LOGEMENT	24
A. DES MESURES DIRECTEMENT ISSUES DU PLAN PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET POUR L'INCLUSION SOCIALE	24
B. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS, À L'HÉBERGEMENT ET À L'ACCÈS AU LOGEMENT	26
1. <i>Prévenir le plus en amont possible les difficultés</i>	26
2. <i>Renforcer la fluidité des parcours de l'hébergement vers le logement</i>	26
3. <i>Renforcer les droits des personnes</i>	27
C. DES POINTS D'ATTENTION POUR L'AVENIR	28
1. <i>Renforcer l'accompagnement social des personnes</i>	28
2. <i>Développer des solutions de logement adapté innovantes pour les populations les plus fragiles</i>	29

EXAMEN DES ARTICLES	31
• <i>Article 10 A (art. L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution)</i> Possibilité d'extension de la trêve hivernale	31
• <i>Article 10 (art. 24 de 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, art. L. 351-2-1, L. 351-12, L. 351-14, L. 353-15-1, L. 353-15-2 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 542-2-1 [nouveau], L. 831-2-1 [nouveau], L. 835-2, L. 755-2 du code de la sécurité sociale, art. L. 412-4 du code des procédures civiles)</i> Obligation de saisine des commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives pour les bailleurs personnes morales hors SCI familiales	32
• <i>Article 11 (art. L. 412-5 du code des procédures civiles d'exécution, art. 7-1, 7-2 [nouveau] et 7-3 [nouveau] de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, art. 121 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions)</i> Renforcement de la coordination des actions de prévention des expulsions	37
• <i>Article 11 bis</i> Demande de rapport sur le calcul de l'aide personnalisée au logement	40
• <i>Article 12 (art. L. 345-2, L. 345-2-4 à L. 345-9 [nouveaux] du code de l'action sociale et des familles)</i> Statut législatif des services intégrés de l'accueil et de l'orientation	41
• <i>Article 12 bis</i> Demande de rapport sur la création d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement	45
• <i>Article 13 (art. L. 301-3, L. 302-2, L. 302-3, L. 302-9, L. 302-9-1, L. 302-12, L. 302-13, L. 364-1, L. 441-10 et L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation)</i> Extension des compétences du comité régional de l'habitat (CRH)	47
• <i>Article 14 (art. L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles, art. 1-1 [nouveau], 2 à 4-1 de la loi n° 900-449 du 31 mai 1990)</i> Institution d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)	48
• <i>Article 15 (art. 5, 6, 6-1, 6-2 et 6-3 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990)</i> Fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement (FSL)	52
• <i>Article 15 bis (art. 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990)</i> Présentation des rapports annuels d'activités des fonds de solidarité pour le logement (FSL)	54
• <i>Article 16 (art. L. 302-1, L. 411-1-1, L. 411-1-2, L. 411-2-3 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 851-1 du code de la sécurité sociale, art. L. 261-5 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 124B du livre des procédures fiscales, art. 9 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011)</i> Mise en cohérence de diverses dispositions de nature législative	55
• <i>Article 16 bis (art. L. 121-4 du code de l'action sociale et des familles)</i> Elargissement de la possibilité d'accorder une remise gracieuse de créance aux publics relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE)	55
• <i>Article 16 ter (art. L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales)</i> Elargissement de la possibilité de confier la gestion de deniers publics par des organismes extérieurs au domaine de l'aide sociale à l'enfance	56
• <i>Article 17 (art. L. 115-2-1 [nouveau] du code de l'action sociale et des familles)</i> Développement de la participation des personnes accueillies ou accompagnées	57
• <i>Article 18 (art. L. 441-2-3, L. 442-8-2 et L. 442-8-3 du code de la construction et de l'habitation)</i> Faculté de proposer des logements sociaux en bail glissant à des ménages bénéficiant du Dalo	60
• <i>Article 19 (art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation)</i> Faciliter l'hébergement des personnes reconnues prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable (Daho)	62

• Article 20 (art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation) Possibilité de requalification par les commissions de médiation d'un recours au titre du droit à l'hébergement opposable (Daho) en recours au titre du droit au logement opposable (Dalo)	63
• Article 20 bis (art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation) Participation d'un membre du service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) à la commission de médiation	64
• Article additionnel après l'article 20 bis (art. L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles) Définition du principe de l'accueil inconditionnel en matière d'hébergement d'urgence	65
• Article additionnel après l'article 20 bis Définition du principe de l'accueil inconditionnel en matière d'hébergement d'urgence	66
• Article 21 (art. L. 252-2, L. 264-1, L. 264-10 du code de l'action sociale et des familles et article 102 du code civil) Simplification des règles de domiciliation	67
EXAMEN EN COMMISSION	71
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	85

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le mercredi 2 octobre 2013, sous la présidence d'Annie David, présidente, la commission des affaires sociales a procédé à l'examen du rapport d'Aline Archimbaud sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dont elle est saisie pour avis.

La commission a salué les progrès apportés par les mesures relatives à la prévention des expulsions, à l'hébergement et à l'accès au logement, estimant qu'elles contribuent à anticiper le plus en amont possible les difficultés susceptibles de conduire à une mise à la rue ainsi qu'à assurer la fluidité des parcours et l'accompagnement des personnes pour une insertion durable dans le logement.

A l'initiative de sa rapporteure, elle a adopté onze amendements dont les principaux ont pour objet de :

- réserver aux personnes reconnues prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable (Daho) le dispositif du bail glissant, qui doit être conçu comme une réelle opportunité pour l'accès vers un logement pérenne et non comme une nouvelle mise à l'épreuve des personnes reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable (article 18) ;

- consacrer dans la loi la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'hébergement en prévoyant que les solutions proposées par le préfet aux ménages reconnus prioritaires au titre du Daho doivent présenter un caractère de stabilité (article 19) ;

- clarifier les conditions d'application du principe d'accueil inconditionnel en matière d'hébergement d'urgence (article additionnel après l'article 20 *bis*) ;

- susciter une réflexion sur la mise en place de dispositifs innovants en matière de logement qui puissent assurer la prise en charge des populations les plus fragiles en s'appuyant sur les initiatives locales et sur l'engagement des acteurs de l'économie sociale et solidaire (article additionnel après l'article 20 *bis*) ;

- renforcer les dispositions relatives au droit à domiciliation des personnes sans domicile fixe en consacrant le rôle du préfet ainsi qu'en étendant aux étrangers non communautaires en situation irrégulière la possibilité de se domicilier pour l'exercice des droits civils, en particulier le mariage (article 21).

Sous réserve de l'adoption de ses amendements par la commission des affaires économiques, la commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

La lutte contre le mal-logement et l'exclusion qui l'accompagne constitue un objectif largement consensuel. La politique du logement d'abord, qui vise à privilégier autant que possible l'accès au logement autonome lorsque le passage par l'hébergement n'est pas indispensable, en est l'illustration.

Mais si l'objectif est partagé, il est encore loin d'être atteint. 3,6 millions de personnes sont aujourd'hui mal logées en France. 150 000 d'entre elles n'ont tout simplement pas de logement ou sont accueillies dans des structures d'hébergement. Or la production de logements sociaux et très sociaux n'est pas encore à la hauteur des besoins. Le parc d'hébergement et de logement adapté demeure quant à lui sous-dimensionné face à une demande sans cesse croissante.

Adopté le 21 janvier dernier, le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale fixe au Gouvernement une ligne d'action claire en matière de solidarité dont le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové s'inspire très largement dans ses volets relatifs à la prévention des expulsions, à l'hébergement et à l'accès au logement.

C'est sur ces questions que la commission des affaires sociales est appelée à donner un avis. Celles-ci s'articulent selon elle autour de trois axes forts.

En renforçant le rôle pivot des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives et en précisant les modalités de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement, le projet de loi crée les conditions d'une meilleure anticipation des situations pouvant conduire à une mise à la rue.

La consécration du rôle des services intégrés d'accueil et d'orientation, la fusion des plans départementaux en matière de logement et d'hébergement et l'extension des compétences des comités régionaux de l'habitat au domaine de l'hébergement permettront une meilleure articulation entre les politiques du logement et de l'hébergement. Avec les améliorations apportées au fonctionnement du droit au logement opposable, ces dispositions devraient contribuer à assurer une plus grande fluidité des parcours ainsi qu'un accompagnement renforcé des personnes pour une insertion durable dans le logement.

Enfin, l'ouverture de la participation des personnes accueillies ou accompagnées à l'ensemble du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion et les améliorations apportées aux règles de domiciliation des personnes sans domicile stable sont particulièrement protectrices des droits de celles-ci.

Ces dispositions forment un cadre cohérent pour créer les conditions d'une meilleure organisation et d'une efficacité accrue du dispositif d'hébergement et d'accès au logement. Si votre rapporteure en partage l'essentiel des aspects, elle estime également nécessaire de réfléchir aux moyens d'améliorer l'accompagnement social des personnes vers le logement et de développer des solutions innovantes de logement adapté pour les plus fragiles.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA SITUATION DE L'ACCÈS AU LOGEMENT ET DE L'HÉBERGEMENT

A. LE MAL-LOGEMENT, COROLLAIRE DE LA PRÉCARISATION D'UNE PARTIE DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

1. La précarisation croissante d'une partie de la population

a) L'augmentation et la diversification des situations de pauvreté

Les répercussions sociales de la crise économique que traverse notre pays depuis 2008 contribuent à la précarisation d'une partie croissante de la société.

Selon les données de l'Insee pour l'année 2011, **8,7 millions de personnes, soit 14,3 % de la population française, vivaient en dessous du seuil de pauvreté**, c'est-à-dire avec moins de 977 euros par mois¹. Le taux de pauvreté est en augmentation quasiment continue depuis 2008. La moitié de ces personnes disposent de moins de 790 euros par mois.

Tableau n° 1 : Evolution des indicateurs de pauvreté entre 2008 et 2011

	2008	2009	2010	2011
Nombre de personnes pauvres (en milliers)	7 836	8 173	8 617	8 729
Taux de pauvreté (en %)	13,0	13,5	14,1	14,3
Seuil de pauvreté (euros 2011/mois)	985	989	984	977
Niveau de vie médian des personnes pauvres (euros 2011/mois)	803	801	798	790
Intensité de la pauvreté* (en %)	18,5	19,0	18,9	19,1

* L'intensité de pauvreté correspond à l'écart entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté : en 2011, le niveau de vie médian des personnes pauvres est inférieur de 19,1 % au seuil de pauvreté.

Source : Insee

Ce sont **les jeunes** de 18 à 29 ans et **les personnes sans emploi**, notamment en raison de l'allongement des durées de chômage, qui sont le plus touchés par la pauvreté. Mais la détention d'un travail ne suffit pas à protéger de la précarité et **le taux d'actifs en situation de pauvreté est en hausse** : il est passé de 7,5 % en 2010 à 8 % en 2011.

¹ Le seuil de pauvreté est défini à 60 % du revenu médian qui était en 2011 de 19 550 euros par an.

Les familles ne sont pas non plus épargnées. L'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) souligne ainsi que près d'un tiers des familles monoparentales et 21 % des familles nombreuses vivaient en dessous du seuil de pauvreté en 2009¹.

La hausse du taux de pauvreté s'accompagne d'une **progression des inégalités**. En 2011, les 10 % de ménages les plus aisés avaient un revenu annuel 3,6 fois supérieur à celui des 10 % les plus pauvres, contre 3,5 fois en 2010 et 3,4 fois en 2009.

Cette situation crée au sein de la population un sentiment diffus d'inquiétude quant au risque de précarisation et d'exclusion. Selon le baromètre annuel du Secours populaire pour 2011, **85 % des Français redoutent qu'à l'avenir leurs enfants soient confrontés à la pauvreté**.

b) Des dépenses de logement de plus en plus contraintes

L'insuffisance des revenus disponibles conduit à une **augmentation de la part des dépenses contraintes** et à des arbitrages de plus en plus fréquents au détriment de certaines dépenses, notamment d'alimentation ou de santé, qui passent alors au second plan.

Le logement constitue aujourd'hui le premier poste de charges des Français. Il représentait en 2011 26 % de leurs dépenses de consommation courante contre 20 % en 1984².

Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, **le taux d'effort médian des ménages, c'est-à-dire le rapport entre leurs dépenses de logement et leurs revenus, s'élève à 18,5 % en 2010.**

Il est particulièrement élevé chez les locataires du parc privé et chez les personnes qui accèdent à la propriété, pour lesquels il s'établit aux alentours de 27 %. **Un cinquième des locataires du parc privé ont aujourd'hui un taux d'effort de plus de 40 % et un tiers ont un taux d'effort supérieur à 31 %.** Les revenus de ces locataires progressent en outre moins vite que ceux de l'ensemble des ménages.

Cette situation est bien évidemment renforcée par **l'augmentation continue des prix de l'immobilier** au cours des dernières années.

Comme le souligne Claude Bérit-Débat dans son rapport sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement³, **les loyers ont augmenté de 3,4 % par an depuis 1984**, un rythme équivalent à celui de l'évolution du revenu disponible mais deux fois supérieur à celui de l'inflation.

¹ ONPES, rapport 2011-2012.

² Credoc, « Le logement social – un levier pour redonner du pouvoir d'achat et favoriser la mobilité ? », note de synthèse n° 8, septembre 2013.

³ Rapport n° 167 (2012-2013) de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, M. Claude Bérit-Débat.

Cette hausse est particulièrement soutenue dans les grandes agglomérations et en région parisienne. Au 1^{er} janvier 2013, les loyers au mètre carré pratiqués à Paris et dans sa proche banlieue étaient deux fois plus élevés qu'en province¹.

Parce que la hausse des prix est d'autant plus durement ressentie par les ménages les plus modestes, **le logement devient un facteur de creusement des inégalités sociales.**

Avec la mauvaise qualité d'une partie du parc immobilier français et la hausse des prix de l'énergie, l'augmentation des prix du logement accentue les phénomènes de **précarité énergétique.**

Ainsi que l'indique une étude du centre de recherches pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)², la précarité énergétique est d'autant plus forte pour les ménages partis chercher des logements moins onéreux en dehors des centres urbains : ceux-ci sont en effet plus éloignés des services et commerces et généralement de moins bonne qualité énergétique.

2. Les difficultés à empêcher les ruptures

a) Des mécanismes de solvabilisation et de prévention imparfaits

Les **aides personnelles au logement** (APL) ont été versées en 2010 à 6,3 millions de bénéficiaires pour un montant mensuel moyen de 212 euros. Cela représente une dépense totale de 15,9 milliards d'euros, soit près de 40 % de l'ensemble des aides publiques destinées au logement.

Si ces aides contribuent à limiter le taux d'effort des locataires, leur pouvoir de solvabilisation s'est détérioré au cours des dernières années. C'est ce que souligne un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) publié en 2012³.

En effet, **la sous-actualisation du barème** conduit aujourd'hui à une déconnexion entre le niveau des aides apportées et la réalité du marché du logement. En outre, **le manque d'efficacité dans la gestion et dans les modalités de versement des allocations** contribue à rendre l'évolution du montant des aides peu stable et par conséquent insuffisamment prévisible.

L'Igas souligne également que, les aides étant versées sous condition de décence du logement et du paiement effectif du loyer, elles devraient pouvoir jouer un rôle de **levier dans la lutte contre l'habitat indigne et contre les expulsions locatives.** Or ce potentiel n'a jusqu'à présent pas suffisamment été exploité.

¹ Données citées dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi.

² Credoc, *Consommation et modes de vie : « La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France »*, n° 258, mars 2013.

³ Il existe trois catégories d'aides personnelles : l'allocation de logement familiale, l'allocation de logement sociale et l'aide personnalisée au logement.

Le dispositif de prévention des expulsions, s'il a été renforcé au cours des dernières années, notamment avec la mise en place des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex), demeure encore perfectible.

Ainsi que le souligne un rapport du Conseil d'Etat publié en 2009¹, la législation relative à l'expulsion s'inspire de trois principes essentiels qui traduisent la complexité du jeu des acteurs en présence :

- informer et mobiliser l'ensemble des intervenants le plus en amont possible de la procédure ;
- impliquer l'Etat au stade de l'enquête sociale en amont du passage au tribunal ;
- rendre obligatoire l'intervention du juge pour obtenir l'expulsion et octroyer à celui-ci de larges pouvoirs d'appréciation.

Les données fournies par l'étude d'impact annexée au présent projet de loi ne permettent cependant pas de conclure à l'effectivité pleine et entière de ces mesures.

Tableau n° 2 : Données relatives aux procédures d'expulsion sur la période 2004-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire	145 158	140 587	143 356	149 412	147 484	150 107	155 874	156 696
Décisions de justice prononçant l'expulsion				109 993	110 434	112 195	115 205	118 711
Nombre de commandements de quitter les lieux	58 926	53 976	55 392	56 461	58 904	57 336	58 739	55 957
Nombre de demandes de concours de la force publique	41 570	40 976	38 910	41 627	41 054	41 878	42 917	41 466
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique	18 751	23 054	25 302	26 741	25 652	23 995	26 502	27 998
Nombre d'interventions effectives de la force publique	7 588	10 182	10 824	10 637	11 294	10 652	11 670	12 759

Source : Etude d'impact annexée au projet de loi.

Les **impayés de loyers** sont à l'origine de la quasi-totalité des demandes de résiliation du bail et d'expulsion introduites par les bailleurs auprès du juge d'instance. Leur nombre est difficile à apprécier. Dans son rapport de 2011 sur la politique d'hébergement², la Cour des comptes cite les

¹ Conseil d'Etat, Rapport public 2009 : « Droit au logement, droit du logement ».

² Cour des comptes, Rapport d'évaluation de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile.

données de l'Insee pour l'année 2006 : il y en aurait eu 500 000, contre 286 000 en 2002. Or les **fonds de solidarité pour le logement** (FSL), dont la responsabilité repose sur les départements depuis la loi de décentralisation de 2004¹, disposent trop souvent de moyens limités pour jouer pleinement leur rôle d'aide au maintien dans le logement.

b) Les situations de mal et de non logement

L'accès et le maintien dans un logement décent et indépendant sont par conséquent rendus difficiles pour un nombre croissant de personnes.

La Fondation Abbé Pierre estime à 3,6 millions le nombre de personnes mal logées².

700 000 d'entre elles n'ont pas de domicile personnel dont une grande partie de personnes hébergées chez des tiers. Au sein de cette catégorie, **150 000 personnes vivent dans la rue ou dans des structures d'hébergement**. Elles étaient 86 000 en 2001.

Si elle n'est pas aisée à apprécier statistiquement, **la réapparition des bidonvilles est aujourd'hui une réalité**. Repoussées à la périphérie des villes, les personnes qui y vivent sont dès lors beaucoup plus éloignées de toute forme d'accès aux soins, à la scolarité et aux droits.

1 685 510 demandes de logement social étaient enregistrées au 1^{er} septembre 2012 dont 30 % venant de ménages déjà logés dans le parc social. Sur l'ensemble de l'année 2011, 480 000 logements sociaux ont été attribués.

L'insuffisance de l'offre de logements dans le parc HLM explique l'allongement des files d'attente. Si les objectifs affichés sont ambitieux (construction de 150 000 logements sociaux par an), l'évolution des aides publiques n'est pas encore à la hauteur, en particulier pour ce qui concerne les logements financés par le biais des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

Or, afin de proposer une réponse adaptée aux ressources des demandeurs, c'est sur les logements très sociaux que doit être concentré l'effort. La Fondation Abbé Pierre estime ainsi nécessaire de doubler la part de logements PLAI dans la production de logements sociaux neufs afin d'atteindre 40 % des 150 000 logements construits.

Dans ce contexte, la création par la loi du 18 janvier dernier³ du **fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux** (FNDOLLTS), qui sera alimenté par la majoration des prélèvements effectués sur les budgets des communes n'ayant pas atteint sur leurs territoires le taux légal de logements sociaux, mérite d'être saluée.

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² Ce terme recouvre des situations diverses : absence de domicile, hébergement chez un tiers, habitat de fortune, hôtel, surpeuplement, notamment.

³ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

B. UN DROIT AU LOGEMENT QUI PEINE À ÊTRE APPLIQUÉ

1. Le bilan mitigé du droit au logement opposable

a) Des principes forts

Le caractère effectif du droit au logement conditionne celui d'autres droits fondamentaux tels que le respect de la vie privée et familiale ou le droit à la santé.

S'il n'est pas inscrit en tant que tel dans la Constitution ou dans le Préambule de 1946, **le droit au logement a été consacré par le juge constitutionnel.**

Dans sa décision du 19 janvier 1995, le Conseil constitutionnel, se fondant sur les alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946¹ ainsi que sur le principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation, a considéré que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* »². Il a ajouté « *qu'il incombe tant au législateur qu'au Gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en œuvre de cet objectif à valeur constitutionnelle ; que le législateur peut à cette fin modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées à la seule condition de ne pas priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle qu'elles avaient pour objet de mettre en œuvre* ».

L'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007, aujourd'hui codifié à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, a donné au droit au logement un **caractère opposable**³ : « *Le droit à un logement décent et indépendant [...] est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux [...].* »

¹ Alinéa 10 : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.* »

Alinéa 11 : « *Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* »

² CC, 19 janvier 1995, n° 94-359 DC.

³ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

La procédure applicable à l'exercice du droit au logement opposable

La loi Dalo s'applique à six catégories de ménages dits prioritaires :

- les demandeurs de logements sociaux confrontés à des délais de réponse anormalement longs ;
- les personnes dépourvues de logement ;
- les personnes menacées d'expulsion sans relogement ;
- les personnes hébergées de façon continue dans une structure d'hébergement ou logées temporairement dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale ;
- les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant le caractère d'une habitation insalubre ou dangereuse ;
- les personnes ayant à leur charge un enfant ou une personne handicapée ou qui sont elles-mêmes handicapées et sont logées dans une habitation manifestement sur-occupée ou dans un logement indécent.

Placées dans l'une de ces situations, ces personnes peuvent saisir une commission départementale de médiation qui rend sa décision dans un délai de trois ou six mois.

Lorsque le demandeur a été reconnu prioritaire, le préfet a la charge de lui attribuer un logement. Le périmètre dans lequel ces personnes peuvent être relogées doit avoir été défini après concertation avec les maires des communes concernées et tenir compte d'objectifs de mixité sociale.

Si aucune offre de logement correspondant à sa situation n'a été faite dans un délai de trois ou six mois, le demandeur peut alors faire valoir sa demande auprès du tribunal administratif.

Une procédure similaire s'applique pour les personnes qui demandent un hébergement. Les délais sont dans ce cas réduits à six semaines.

b) Une mise en œuvre qui demeure partiellement effective

Le bilan de la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo) demeure cependant mitigé. Fin 2011, sur 251 937 recours logements déposés, 79 737 avaient donné lieu à une décision de relogement. Pour 33 628 personnes déclarées prioritaires, le relogement s'était effectué dans le cadre de la procédure Dalo. Pour 18 275, il avait eu lieu avant le passage en commission ou indépendamment de la mise en application de la décision.

Le rythme mensuel des recours effectués auprès des commissions de médiation a augmenté de façon continue depuis 2008¹. Au premier semestre 2012, près de 7 000 recours étaient formés chaque mois. Ils sont inégalement répartis sur le territoire : l'Île-de-France concentre près de six recours sur dix ; les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées en enregistrent également une grande partie. Les **familles monoparentales** et les **personnes seules** représentent la plus grande partie des requérants.

¹ Les données chiffrées sont issues du sixième rapport du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, publié en novembre 2012.

Au premier semestre 2012, si l'on ne tient pas compte des décisions devenues sans objet, notamment en raison du relogement du demandeur avant l'intervention de la commission, les commissions de médiation ont rendu dans 40 % des cas des décisions favorables et 60 % conclu au rejet de la demande.

Si les retards en matière de relogement sont difficiles à apprécier de façon précise dans chaque département, certains territoires rencontrent de façon certaine des difficultés. En Ile-de-France, au 30 juin 2012, 27 534 ménages reconnus prioritaires depuis au moins six mois n'avaient pas encore de solution de relogement.

Tableau n° 3 : Ratio entre les ménages logés ou n'étant plus à reloger dans la période et les ménages reconnus prioritaires dans la période

	2011	Premier semestre 2012	Part de la région dans les recours logement en 2012
Ile de France	49,1 %	33,6 %	57,7 %
Provence-Alpes-Côte-D'azur	59,0 %	60,9 %	15,6 %
Rhône-Alpes	104,2 %	103,6 %	4,3 %
Nord-Pas-de-Calais	95,8 %	72,2 %	3,4 %
Midi-Pyrénées	80,5 %	55,0 %	3,3 %
Languedoc-Roussillon	99,9 %	80,1 %	3,3 %
Aquitaine	77,6 %	65,8 %	2,1 %
Outre-Mer	50,8 %	12,9 %	2,0 %
Pays de la Loire	105,3 %	84,1 %	1,7 %
Alsace	96,3 %	81,0 %	0,9 %
Picardie	78,1 %	97,7 %	0,9 %
Centre	84,5 %	68,1 %	0,9 %
Bourgogne	69,2 %	60,3 %	0,8 %
Haute-Normandie	130,6 %	66,2 %	0,7 %
Corse	50,4 %	121,7 %	0,5 %
Lorraine	70,4 %	51,1 %	0,5 %
Champagne-Ardenne	102,6 %	95,7 %	0,4 %
Bretagne	82,7 %	113,3 %	0,4 %
Basse-Normandie	119,0 %	69,0 %	0,3 %
Auvergne	85,4 %	57,7 %	0,2 %
Poitou-Charentes	103,7 %	86,4 %	0,2 %
Franche-Comté	106,7 %	94,1 %	0,1 %
Limousin	161,5 %	40,0 %	0,1 %
France	61,7 %	50,0 %	100,0 %

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable

Ces difficultés apparaissent encore plus prononcées pour l'exécution des décisions relatives à l'hébergement : au premier semestre 2012, seules 29 % d'entre elles avaient été appliquées. Le comité de suivi Dalo va jusqu'à estimer que la diminution récente des recours formés en matière d'hébergement pourrait trouver son explication dans la difficulté à appliquer ensuite les décisions.

Près de **5 600 recours ont été formés devant le juge administratif en 2010 puis en 2011**. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une dotation de 34,4 millions d'euros destinée au paiement par l'Etat des astreintes auxquelles il est condamné dans le cadre du contentieux Dalo. Ce chiffre, en augmentation par rapport à l'année 2013, ne traduit pas nécessairement le montant des astreintes prononcées par le juge chaque année dans la mesure où il peut exister un décalage entre le prononcé des décisions et la liquidation des astreintes.

2. Les enjeux d'un meilleur fonctionnement

Les freins à l'application de la loi « Dalo » s'expliquent en partie par les difficultés que rencontrent les préfets pour **mobiliser les contingents de logements sociaux** auxquels ils peuvent faire appel afin d'assurer les relogements. Le déploiement du logiciel SyPLO (système priorité logement) devrait permettre aux services de l'Etat d'avoir plus de visibilité pour traiter les demandes des publics prioritaires. Mais le relogement des bénéficiaires du Dalo ne peut devenir effectif qu'à la condition d'une mobilisation accrue de l'ensemble des acteurs concernés, en particulier des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales.

En créant une nouvelle catégorie de public prioritaire, la loi « Dalo » a introduit un **phénomène de concurrence** qui constitue un élément de complexité supplémentaire dans la mise en œuvre des procédures de relogement. Plusieurs des intervenants auditionnés par votre rapporteure ont en outre insisté sur le sentiment de **stigmatisation** dont leur font part certains bénéficiaires du Dalo.

La possibilité de faire appel à un accompagnement social adapté apparaît alors d'autant plus nécessaire pour assurer une insertion durable dans le logement. C'est tout l'enjeu de la mission confiée au **fonds national d'accompagnement vers et dans le logement** (FNAVDL), dont le financement repose sur les astreintes payées par l'Etat au titre du Dalo.

Votre rapporteure note que le projet de loi de finances pour 2014 prévoit, dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, un abondement du FNAVDL de 4 millions d'euros. Cette ressource apparaît d'autant plus bienvenue que le périmètre d'action du fonds a été étendu à l'ensemble des publics rencontrant des difficultés particulières d'accès à un logement indépendant alors qu'il ne couvrait jusqu'à présent que les bénéficiaires du Dalo.

C. UN DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT ENGORGÉ

1. Un effort certain de la puissance publique en matière d'hébergement

a) La consécration du principe d'hébergement

En même temps qu'elle rendait **le droit à l'hébergement opposable**, la loi « Dalo » du 5 mars 2007 a consacré le principe de **continuité de la prise en charge**. La loi « Molle » du 25 mars 2009 a ensuite introduit celui d'**accueil inconditionnel**.

Les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil pour l'hébergement d'urgence

• Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.* »

• Article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles: « *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation.* »

En s'appuyant notamment sur ces principes, le juge administratif est intervenu pour garantir l'application du droit à l'hébergement.

En 2012, il a fait du droit à l'hébergement d'urgence une liberté fondamentale susceptible de faire l'objet d'un référé-liberté¹.

En avril 2013, il a par ailleurs renforcé la portée du droit à l'hébergement opposable (Daho), considérant que, celui-ci devant être une étape vers l'accès à un logement autonome, les propositions effectuées en application de la décision de la commission de médiation doivent « *présenter un caractère de stabilité, afin, notamment, de leur permettre de bénéficier d'un accompagnement adapté vers l'accès au logement* »².

b) Les efforts réalisés en termes de créations de places

Comme le souligne le rapport de l'Assemblée nationale publié en janvier 2012 sur la politique d'hébergement³, les capacités d'accueil en hébergement, insertion et logement adapté ont augmenté de plus de 60 % entre 2004 et 2010. Fin décembre 2012, on comptait **81 960 places** réparties de la façon suivante :

¹ CE, 10 février 2012, n° 356456.

² CE, 22 avril 2013, n° 358427.

³ Rapport d'information n° 4 221 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle, « Pour un service public efficace de l'hébergement et de l'accès au logement des plus démunis », Mme Danièle Hoffman-Rispal et M. Arnaud Richard, janvier 2012.

- 39 142 places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui correspondent pour l'essentiel à des places d'hébergement d'insertion, dans une moindre mesure à des places d'hébergement d'urgence ou de stabilisation ;

- 16 193 places en hébergement d'urgence hors CHRS ;

- 4 150 places en hébergement de stabilisation hors CHRS ;

- 1 748 places en hébergement d'insertion hors CHRS.

- 20 727 places en hôtel

A cela s'ajoutent 11 527 places en pensions de famille.

Cette augmentation, qui correspond à un effort non négligeable de la puissance publique et s'est accompagnée de mesures visant à améliorer la qualité de l'hébergement, a cependant été inégalement répartie. L'objectif de créer 15 000 places de pensions de famille n'est pas encore atteint tandis que le nombre quotidien de nuitées d'hôtel a plus que doublé sur la période 2004-2010.

Ces données montrent que les principes de la stratégie de refondation engagée en 2009, qui visait à assurer en premier lieu l'insertion dans le logement et à ne rendre l'hébergement que résiduel, sont loin d'être appliqués. **Le nombre de logements adaptés demeure insuffisant et la gestion des places d'hébergement reste encore largement gouvernée par l'urgence et la saisonnalité.**

2. Une crise de l'hébergement

a) *Le manque de places*

L'augmentation substantielle des capacités d'hébergement et de logement adapté n'a pas suffi à répondre à la croissance des besoins. S'ils sont en hausse, les crédits alloués par l'Etat au renforcement du parc d'hébergement demeurent par conséquent sous-évalués, situation dénoncée chaque année au moment de l'examen de la loi de finances et qui se traduit par des abondements systématiques en cours d'exécution budgétaire.

Selon le baromètre du 115 publié par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars), **les demandes d'hébergement ont augmenté de 43 % entre juillet 2012 et juillet 2013.** Comme le souligne le rapport précité de la Fondation Abbé Pierre, cette hausse, qui s'observe depuis plusieurs années, n'est pas concentrée sur quelques zones historiquement « tendues » telles que l'Ile-de-France ou la région Rhône-Alpes, mais s'étend à des départements qui étaient jusque-là moins concernés.

Toujours selon la Fnars, **76 % des demandes d'hébergement effectuées en juillet 2013 n'ont pas pu trouver de réponse**, principalement en raison de l'absence de places disponibles.

Près de trois personnes sur quatre ayant appelé le 115 en juillet l'avaient déjà sollicité auparavant. Une sur trois l'avait fait au cours de la période hivernale, ce qui traduit certainement des remises à la rue au printemps consécutives à la fermeture de places hivernales.

Tableau n° 4 : Demandes d'hébergement adressées au 115

	2012	2013					
	Juillet	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juillet
Nombre de demandes d'hébergement	41 649	59 469	58 069	59 919	53 810	51 174	59 414
Part des demandes ayant donné lieu à un hébergement	30 %	45 %	49 %	44 %	33 %	31 %	24 %

Source : Baromètre du 115, juillet 2013.

Entre juillet 2012 et juillet 2013, le nombre de demandes adressées par des familles a progressé de 62 %. Ces dernières représentaient plus de la moitié des demandeurs d'hébergement en juillet 2013. Elles étaient également plus durement touchées par l'absence de réponse en raison de l'inadaptation des structures. Or l'absence de logement stable est l'un des premiers facteurs de désocialisation et d'exclusion sociale. Elle influence directement la capacité des enfants à suivre une scolarité dans des conditions satisfaisantes.

Les **demandeurs d'asile** sont également nombreux à s'adresser au 115, soit parce que le nombre de places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (Cada) est insuffisant, soit parce que, déboutés de leur demande d'asile, ils sont contraints de se tourner vers le dispositif d'hébergement généraliste.

Le collectif des associations unies a mené au début de l'année 2012 une enquête auprès de 529 personnes hébergées dans le cadre du plan hivernal¹. Près de **40 % d'entre elles ne disposaient d'aucune couverture médicale**. Un peu plus d'une sur quatre ne bénéficiait d'aucun suivi social et n'avait pas entamé de démarches pour accéder à un hébergement ou un logement. **44,5 % ne savaient pas qu'elles pouvaient former un recours Daho ou Daloo**.

¹ Collectifs des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri ou mal logées, « Opération 19 000 invisibles auprès de 529 personnes hébergées ou mises temporairement à l'abri dans le cadre du dispositif hivernal 2012 », 16 février – 21 mars 2012.

Ces données montrent que le manque de moyens destinés à l'accompagnement social des personnes sans abri les conduit à **renoncer aux démarches qu'elles pourraient souhaiter entreprendre afin de faire valoir leurs droits.**

b) Les actions engagées par le Gouvernement

Afin de compenser la sous-dotation chronique de l'enveloppe budgétaire consacrée à l'hébergement, un abondement de 40 millions d'euros de crédits a été décidé à l'automne 2012.

Pour mettre fin à la gestion « au thermomètre » des places d'hébergement, des **projets territoriaux de sortie de l'hiver** ont été réalisés par les préfets au début de l'année 2013 et ont servi de base à la réalisation de **diagnostics territoriaux « à 360 degrés »** dans plusieurs départements. L'objectif est d'adapter au mieux l'évolution de l'offre à l'analyse des besoins. Ces diagnostics devraient être généralisés à l'ensemble des départements d'ici la fin de l'année 2013. Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale prévoit également **la création ou la pérennisation de 5 000 places d'hébergement supplémentaires au cours de l'année 2013.**

La tension que connaît le secteur de l'hébergement demeure malgré tout, ce dont témoigne le nouvel abondement de 107 millions d'euros décidé au mois de septembre 2013.

II. LES APPORTS DU PROJET DE LOI EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS, D'HÉBERGEMENT ET D'ACCÈS AU LOGEMENT

A. DES MESURES DIRECTEMENT ISSUES DU PLAN PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET POUR L'INCLUSION SOCIALE

Annoncée au mois de septembre 2012, la **conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** s'est tenue les 10 et 11 décembre de la même année.

Le **plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**, adopté à la suite de la conférence le 21 janvier 2013, définit pour la durée du quinquennat la feuille de route du Gouvernement en matière de solidarité. Ses préconisations en matière d'hébergement et d'accès au logement s'inspirent directement des travaux du groupe de travail emmené par Alain Régnier et Christophe Robert qui avaient été effectués en préparation de la conférence¹.

Les mesures du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale relatives au logement et à l'hébergement

- Produire 150 000 logements sociaux par an sur la durée du quinquennat et développer l'offre de logements accompagnés.
- Réguler les excès dans le parc privé.
- Développer un programme de rénovation énergétique de 500 000 logements par an sur la durée du quinquennat et de traitement des copropriétés dégradées.
- Mettre en œuvre une garantie universelle et solidaire des risques locatifs.
- Développer la prévention des expulsions.
- Réformer les modalités d'attribution des logements sociaux.
- Remédier à l'effectivité partielle du droit au logement opposable.
- Mettre fin à la gestion « au thermomètre » de l'hébergement d'urgence et prioriser l'accès au logement.
- Développer les passerelles vers le logement (accompagnement vers et dans le logement, intermédiation locative, résidences sociales...).
- Mettre en place une politique à l'égard des gens du voyage.
- Accompagner les personnes habitant des campements ou des squats.

¹ *Rapport de l'atelier consacré à la politique d'hébergement et d'accès au logement : « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-avis et des mal-logés ».*

Selon la DGCS¹, les crédits destinés à la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du plan en matière d'hébergement et d'accès au logement devraient s'élever à **112,7 millions d'euros en 2013**. Pour 2014, ils s'établiraient à 110,7 millions d'euros.

L'ensemble des acteurs auditionnés par votre rapporteure ont souligné les avancées contenues dans ce plan. Ils ont cependant exprimé leur **vigilance quant à la pérennité des mesures engagées**, insistant pour que la dynamique créée en 2013 soit maintenue sur l'ensemble de la durée du quinquennat.

Les mesures du présent projet de loi concernant l'hébergement et l'accès au logement s'inscrivent dans la continuité du plan. Deux articles n'entraient pas directement dans le champ de compétence de la commission des affaires sociales mais contribueront fortement à prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les locataires.

Il s'agit de **l'article 3**, qui porte sur **l'encadrement des loyers** dans les zones tendues. Il ne s'agit pas de fixer administrativement des loyers dont l'évolution serait alors totalement déconnectée de celle du marché de l'immobilier mais de limiter les excès de celui-ci en permettant au préfet de déterminer chaque année une fourchette d'évolution sur la base d'un loyer de référence médian. Ce dernier sera défini à partir des données fournies par les observatoires locaux des loyers.

Tirant les conséquences de l'échec des dispositifs mis en œuvre précédemment, **l'article 8** pose les bases d'une **garantie universelle des loyers** (GUL). Comme l'a rappelé la ministre du logement à plusieurs reprises, la GUL a pour objectif de répondre à trois enjeux : encourager les bailleurs à mettre leurs logements en location plutôt que de les laisser vacants ; prévenir les expulsions et renforcer l'accès au logement en rétablissant une égalité de traitement entre les candidats locataires qui bénéficient de solides garanties, notamment familiales, et ceux qui n'ont pas la chance de disposer d'un tel soutien. La GUL devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2016 à l'issue d'une phase de préfiguration qui permettra d'affiner le dispositif.

¹ Réponses au questionnaire budgétaire pour la mission « Egalité des territoires, logement et ville ».

B. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS, À L'HÉBERGEMENT ET À L'ACCÈS AU LOGEMENT

1. Prévenir le plus en amont possible les difficultés

Les **articles 10 et 11** contribuent à mieux prévenir les expulsions. Le rôle pivot des **Ccapex** est renforcé, en particulier grâce aux nouveaux mécanismes de saisine introduits à l'article 10, et leurs modalités de fonctionnement devraient gagner en homogénéité ainsi qu'en efficacité. Les **chartes de prévention des expulsions**, dont les conditions d'élaboration et de suivi sont clarifiées, devraient voir leur portée s'affirmer.

L'**article 15**, qui précise les modalités de fonctionnement des **FSL**, a été utilement complété à l'Assemblée nationale par un **article 15 bis** qui permettra, grâce à la transmission de leurs rapports annuels d'activité au niveau régional et national, de mieux connaître leurs pratiques.

2. Renforcer la fluidité des parcours de l'hébergement vers le logement

Un meilleur fonctionnement du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion doit avant tout reposer sur une connaissance renforcée des besoins des personnes accueillies et accompagnées et de l'offre qui peut leur être proposée. Or c'est justement l'une des missions centrales assignées, dans chaque département, aux **services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)**, dont l'existence n'est jusqu'à présent prévue que par une circulaire.

L'**article 12**, en leur donnant un fondement législatif, renforce leur légitimité. Les précisions apportées à leurs missions, qu'il s'agisse du traitement des urgences ou de l'insertion vers le logement, ainsi qu'aux actions de coordination qu'ils pourront entreprendre avec l'ensemble des acteurs concernés, devraient permettre aux SIAO d'assumer pleinement leur rôle de plateformes d'orientation et d'observation au niveau de chaque département.

L'extension des compétences du **comité régional de l'habitat** aux questions d'hébergement, prévue à l'**article 13** et qui est déjà expérimentée dans plusieurs régions, s'inscrit pleinement dans la logique d'une meilleure articulation entre les politiques du logement et de l'hébergement.

Il en est de même pour ce qui est de la fusion du plan départemental pour l'accueil, l'hébergement et l'insertion (PDAHI) et du plan départemental d'action pour logement des personnes défavorisées (PDALPD) au sein du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), à laquelle procède l'**article 14**.

En encadrant davantage le **bail glissant**, l'**article 18** apporte une amélioration substantielle à un dispositif particulièrement utile pour l'insertion durable dans le logement des ménages les plus fragiles.

Votre rapporteure est cependant davantage réservée quant à la possibilité qu'ouvre ce même article de proposer un bail glissant aux ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo. Il lui semble en effet que des personnes dont la capacité à accéder à un logement a été reconnue par une commission de médiation n'ont pas à subir une nouvelle forme de mise à l'épreuve à travers la sous-location. Elle estime en revanche essentiel de proposer des baux glissants aux ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo.

Le renforcement des **pouvoirs du préfet** pour l'hébergement des prioritaires Dalo, prévu à l'**article 19**, et la possibilité de **requalifier un recours hébergement en recours logement** ouverte par l'**article 20** apportent des améliorations substantielles aux règles qui s'appliquent jusqu'à présent.

3. Renforcer les droits des personnes

L'**article 17** étend la **participation** des personnes prises en charge ou qui l'ont été à l'ensemble du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion. Il s'agit de prolonger, tout en les adaptant, les règles fixées pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale¹.

L'expérience du comité consultatif des personnes accueillies (CCPA), celle de la mise en œuvre du revenu de solidarité active ou celle du 8^e collège placé auprès du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) montrent l'impact positif de la participation, que ce soit sur la qualité de l'action publique ou sur les usagers eux-mêmes. Il s'agit donc d'une évolution particulièrement bienvenue.

En simplifiant les **règles de domiciliation** pour les étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen en situation irrégulière, l'**article 21** renforce leur capacité à effectuer les démarches nécessaires dans trois types de situations : la demande d'aide médicale d'Etat, la demande d'asile, la demande d'aide juridictionnelle.

Pour les personnes à qui s'applique déjà la procédure de droit commun, l'article 21 ouvre les possibilités d'accès à la domiciliation à l'exercice des **droits civils**. Votre rapporteure salue cette avancée dont elle estime qu'elle doit également pouvoir s'appliquer aux étrangers non communautaires en situation irrégulière.

¹ Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

C. DES POINTS D'ATTENTION POUR L'AVENIR

1. Renforcer l'accompagnement social des personnes

Comme le soulignait le rapport d'Etienne Pinte publié en 2008, *« l'accompagnement social est la pierre angulaire de l'accompagnement des personnes, que ce soit lors de la première rencontre, lors de l'entrée et du suivi dans le dispositif d'hébergement ou lors du passage vers un logement social ou toute autre solution adaptée aux conditions d'autonomie des personnes »*¹.

Or ce même rapport pointait la nécessité de remédier au cloisonnement du travail social ainsi qu'aux chevauchements de compétences entre les différents acteurs amenés à intervenir auprès des personnes accompagnées (conseils généraux, structures d'hébergement, caisses d'allocations familiales, bailleurs sociaux). Le groupe de travail préparatoire à la conférence nationale de lutte contre la pauvreté recommande lui aussi de faire évoluer la formation et les pratiques de l'intervention sociale. Il souligne en particulier la nécessité de **développer les actions d'accompagnement en dehors des structures** de prises en charge grâce à des démarches « d'aller vers ».

Il propose également d'intégrer aux **diagnostics territoriaux** qui doivent être réalisés dans le cadre du plan pluriannuel un état des lieux de l'offre existante d'accompagnement afin de faire évoluer les pratiques en conséquence. Les **SIAO** pourraient à ce titre jouer un rôle central pour identifier les besoins d'accompagnement, permettre la coordination des acteurs et contribuer à l'évolution des pratiques.

Votre rapporteure est particulièrement attentive au **soutien dont doivent pouvoir bénéficier les travailleurs sociaux** qui agissent quotidiennement auprès des personnes en difficulté et peuvent se trouver désemparés face au manque de moyens dont ils disposent. Dans son dernier rapport annuel, le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, évoquant l'engorgement du dispositif d'hébergement, a insisté sur ce point : *« [La non prise en charge] produit aussi de la souffrance pour les personnels de la veille sociale, qui sont au contact des demandeurs et à qui il revient de dire non sans rien ignorer des conséquences de cette réponse pour les personnes. Le travail social nécessite certes une capacité de prise de distance, mais il suppose aussi de l'empathie. Lorsque de telles situations deviennent le lot quotidien, elles sont insupportables »*².

¹ Rapport d'Etienne Pinte, parlementaire en mission auprès du Premier ministre sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, 21 décembre 2007 – 20 juin 2008.

² Rapport précité, p. 29.

2. Développer des solutions de logement adaptées innovantes pour les populations les plus fragiles

L'accès à un logement autonome n'est bien souvent qu'un horizon lointain pour les populations les plus fragiles. Il est dès lors essentiel de développer des formes d'habitat qui prennent en compte les difficultés particulières auxquelles sont confrontées certaines personnes.

L'offre de **logements foyers** et, en leur sein, de **pensions de famille**, doit être renforcée afin d'atteindre, pour ces dernières, l'objectif de 15 000 places.

Une large part doit également être laissée à l'expérimentation de solutions innovantes. Nombreuses sont celles qui ont déjà fait la preuve de leur pertinence. C'est notamment le cas du dispositif « Un chez soi d'abord », expérimenté dans plusieurs grandes villes de France et qui offre des solutions de logement à des personnes sans abri souffrant de troubles psychiques sévères ou d'addictions.

Ces expériences montrent la pertinence de bâtir des solutions sur mesure, adaptées le plus possible aux caractéristiques des populations. Sans demander un accompagnement financier démesuré de la part de la puissance publique, elles peuvent très largement s'appuyer sur le secteur de **l'économie sociale et solidaire** à la condition de pouvoir s'inscrire dans un cadre juridique à la fois sécurisant et propre à encourager la richesse et la diversité des initiatives locales.

Le groupe de travail préparatoire à la conférence nationale de lutte contre la pauvreté proposait de lancer **un appel à projets pour la prise en charge de publics très vulnérables**. Il insistait sur la nécessité de « *soutenir le tissu associatif et conforter son rôle dans l'innovation sociale* » et de privilégier « *les projets décloisonnant le sanitaire et le social et valorisant le développement de l'économie sociale et solidaire* ».

Celui-ci l'a été en avril dernier pour expérimenter des solutions innovantes de prise en charge auprès de quatre publics : les femmes victimes de violences, les personnes souffrant de troubles psychiques, les jeunes en errance et les personnes sortant de prison.

Là encore, **les diagnostics territoriaux devraient contribuer au développement et à l'adaptation de l'offre de logements adaptés**. Votre rapporteure estime qu'il serait possible d'aller plus loin en procédant à **une évaluation globale**, sur l'ensemble du territoire, des dispositifs déjà existant et en traçant, sur la base de cette évaluation des pistes pour le développement de solutions futures.

*

Réunie le 2 octobre 2013 sous la présidence d'Annie David, présidente, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis, sous réserve de l'adoption de ses amendements.**

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE IV

Améliorer la prévention des expulsions

Section 1

Traiter les impayés le plus en amont possible

Article 10 A

(art. L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution)

Possibilité d'extension de la trêve hivernale

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, vise à autoriser le préfet de région à étendre par arrêté la durée de la trêve hivernale lorsque les conditions climatiques le justifient.

I - Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Aux termes de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, toute mesure d'expulsion est suspendue **entre le 1^{er} novembre de chaque année et le 15 mars de l'année suivante**, qu'une décision d'expulsion soit passée en force de chose jugée ou que les délais accordés par le juge en application de l'article L. 412-3 aient expiré¹.

¹ Article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution : « Le juge peut accorder des délais renouvelables aux occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel, dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales, sans que ces occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation. Le juge qui ordonne l'expulsion peut accorder les mêmes délais, dans les mêmes conditions. Cette disposition n'est pas applicable lorsque le propriétaire exerce son droit de reprise dans les conditions prévues à l'article 19 de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement ainsi que lorsque la procédure de relogement effectuée en application de l'article L. 442-4-1 du code de la construction et de l'habitation n'a pas été suivie d'effet du fait du locataire. »

La mesure peut malgré tout être exécutée lorsqu'une solution de relogement satisfaisante permettant d'assurer l'unité et les besoins de la famille a été trouvée. La trêve hivernale ne s'applique pas non plus quand les personnes sont entrées dans les locaux par voie de fait (situations de « squat ») ou quand ces locaux sont situés dans un immeuble faisant l'objet d'un arrêté de péril.

Le présent article, inséré à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, complète le premier alinéa de l'article L. 412-6 afin d'autoriser le préfet de région à **allonger jusqu'à un mois la trêve hivernale** lorsque les conditions climatiques locales prévisibles le justifient. Dans ces circonstances, la trêve hivernale pourrait donc s'étendre du 15 octobre de l'année au 31 mars de l'année suivante.

II - La position de la commission

La commission salue cette mesure qui permettra de moduler la trêve hivernale en fonction des conditions climatiques que connaît chaque région.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 10

(art. 24 de 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, art. L. 351-2-1, L. 351-12, L. 351-14, L. 353-15-1, L. 353-15-2 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 542-2-1 [nouveau], L. 831-2-1 [nouveau], L. 835-2, L. 755-21 du code de la sécurité sociale, art. L. 412-4 du code des procédures civiles)

Obligation de saisine des commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives pour les bailleurs personnes morales hors SCI familiales

Objet : Cet article vise à mettre en place une procédure de saisine obligatoire des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) avant la saisine du juge.

I - Le dispositif proposé

• La procédure d'expulsion d'un locataire se déroule actuellement de la façon suivante.

Lorsque le bailleur constate une situation d'impayés, il adresse au locataire un **commandement de payer**. Celui-ci doit contenir les informations relatives à la procédure d'expulsion et mentionner la possibilité pour le locataire de saisir le fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Si le locataire dispose d'une caution, le commandement de payer doit être signifié à la caution dans un délai de quinze jours suivant sa transmission au locataire.

La plupart des contrats de location contiennent une clause prévoyant que, lorsque le commandement de payer est resté infructueux pendant deux mois, le contrat de location est résilié de plein droit.

Le bailleur peut alors saisir le tribunal d'instance aux fins de constater **la résiliation du bail** et de prononcer **l'expulsion du locataire**.

La saisine n'est cependant possible que si le bailleur a transmis au préfet par le biais d'un huissier de justice l'assignation aux fins de constat de la résiliation au moins deux mois avant l'audience. Le préfet peut alors saisir, en tant que de besoin, les organismes payeurs des aides au logement (caisses d'allocations familiales et caisses de la mutualité sociale agricole), le FSL ainsi que les services sociaux compétents. Les organismes saisis sont chargés de réaliser une enquête financière et sociale au cours de laquelle le locataire et le bailleur sont invités à présenter leurs observations.

Le juge peut accorder au locataire des **délais de paiement** pour régler sa dette locative. Les effets de la clause de résiliation sont alors suspendus : le locataire doit donc continuer à payer son loyer et ses charges en sus du remboursement de la dette.

S'il parvient à rembourser sa dette dans les délais et selon les modalités fixés par le juge, le contrat est réputé n'avoir jamais été résilié. Dans le cas contraire, il l'est effectivement.

Le locataire reçoit alors le **commandement de quitter les lieux**. L'huissier de justice est chargé de mettre en œuvre la décision. En cas de refus de la part du locataire, le concours de la force publique peut être demandé. La responsabilité de l'Etat est mise en jeu lorsque le préfet n'a pas exécuté la mesure au bout de deux mois.

Une autre obligation pèse plus spécifiquement sur les organismes HLM pour leurs locataires percevant l'aide personnalisée au logement (APL). Ceux-ci doivent en effet saisir la commission départementale des aides publiques au logement au moins trois mois avant de transmettre l'assignation aux fins de constat de la résiliation¹. L'objectif est de permettre le maintien du versement de l'APL. Un mécanisme similaire est prévu lorsque le locataire bénéficie de l'allocation de logement sociale (ALS) ou de l'allocation de logement familiale (ALF)².

Les mesures de prévention des expulsions locatives ont fait l'objet de renforcements successifs depuis la loi de 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions³. En particulier, la loi du 5 mars 2007 fait de la menace

¹ Articles L. 353-15-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation.

³ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

d'expulsion sans relogement un des motifs de recours en matière de droit au logement opposable¹. Les Ccapex, créées en 2006, ont été rendues obligatoires en 2009².

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi constate que les mesures de prévention, dont la portée est difficile à apprécier précisément, ont certainement contribué à limiter le nombre de procédures d'expulsions dans un contexte de dégradation de la situation socio-économique depuis 2008. Il n'en demeure pas moins que les interventions sociales auprès des ménages menacés d'expulsion interviennent souvent trop tardivement pour assurer une prise en charge efficace.

- Le présent article a pour objet d'améliorer le traitement en amont des expulsions, de renforcer le rôle des Ccapex ainsi que leur articulation avec les FSL.

Le **paragraphe I** modifie les dispositions de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs³.

Le principal changement, introduit au 2°, consiste à rendre obligatoire, pour les bailleurs autres que les personnes physiques et les SCI familiales, la saisine de la Ccapex dans un délai d'au moins deux mois avant l'assignation aux fins de constat de la résiliation du bail.

Cette saisine est cependant réputée constituée lorsque persiste une situation d'impayés signalée par le bailleur aux organismes payeurs des aides au logement.

Ainsi que cela a été signalé, l'assignation doit être notifiée par l'huissier de justice au préfet au moins deux mois avant l'audience. Jusqu'à présent, celui-ci a la possibilité de saisir les organismes dont relèvent les aides au logement, le FSL ou les services sociaux compétents. Le 3° du **paragraphe I** rend cette saisine systématique et l'étend à la Ccapex. L'enquête financière et sociale qui devait être réalisée à l'issue de la saisine de ces organismes devient un diagnostic social et financier. Ce diagnostic est désormais transmis au juge avant l'audience ainsi qu'à la Ccapex, lorsqu'elle ne l'a pas elle-même produit.

Les changements introduits aux 1°, 4°, 5° et 6° du **paragraphe I** consistent, pour l'essentiel, à reprendre des dispositions déjà existantes dans l'article pour les replacer à un autre endroit et à effectuer les coordinations qui résultent de la nouvelle structuration de l'article 24. Les informations fournies dans le commandement de payer sur les possibilités de saisine du FSL sont complétées.

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

² Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

³ 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.

Il est également précisé que les différentes saisines et notifications prévues par le présent article puissent être effectuées par voie électronique.

Le **paragraphe II** supprime les articles L. 351-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation relatifs à la saisine des organismes payeurs des aides au logement par les bailleurs sociaux.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Les personnes physiques représentent 96 % de l'ensemble des bailleurs. Pourtant, le projet de loi initial les excluait du dispositif de saisine obligatoire des Ccapex, de même que les SCI familiales. L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui permet de remédier à cette situation tout en évitant le risque d'engorgement des Ccapex et de faire peser une procédure trop lourde sur les bailleurs.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2015, **les bailleurs personnes physiques et les SCI familiales**, à partir d'un certain **montant de dette fixé par arrêté du préfet** pris après avis du comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et de la chambre départementale des huissiers de justice, **devront signaler à la Ccapex les commandements de payer**. C'est l'huissier de justice qui est chargé d'effectuer le signalement. Les modalités de fixation du montant de la dette seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

L'Assemblée nationale a introduit une autre modification substantielle en prévoyant que **la décision des organismes payeurs relative au maintien ou à la suspension des APL en cas d'impayés soit réputée favorable pour les locataires de bonne foi**. Les bailleurs ou prêteurs devront par ailleurs signaler les changements affectant la situation du locataire (impayé, déménagement ou résiliation du bail, remboursement anticipé des prêts) à l'organisme payeur. Des pénalités leur seront applicables à compter du 1^{er} janvier 2015 en cas de manquement à ces obligations.

D'autres améliorations ont été apportées au texte initial :

- la possibilité pour le juge d'accorder des délais de paiement de la dette locative allant jusqu'à trois ans ;

- le fait que la notification de la décision de justice prononçant l'expulsion doit mentionner la possibilité de saisir la commission de médiation Dalo ;

- la présence d'un membre de la Ccapex autre que le préfet dans les commissions de surendettement ;

- aux articles L. 332-5 et L. 332-9 du code de la consommation, des précisions relatives aux conditions d'effacement des dettes par les commissions de surendettement dans le cadre des procédures de rétablissement personnel, afin d'éviter tout aléa moral ;

- le rallongement des délais prévus à l'article L. 412-4 du code des procédures civiles d'exécution pour les expulsions judiciaires de un à trois ans ; ces délais avaient été limités à un an par la loi « Molle » du 25 mars 2009 ; il est également précisé que la fixation de ces délais doit tenir compte du droit à un logement décent et indépendant ainsi que des délais inhérents aux procédures Dalo.

III - La position de la commission

La commission estime que le présent article, auquel l'Assemblée nationale a apporté des améliorations substantielles, contribuera à renforcer le fonctionnement du dispositif de prévention des expulsions locatives.

Elle a adopté **deux amendements** visant à préciser que le seuil arrêté par le préfet à partir duquel les bailleurs personnes physiques et SCI familiales devront transmettre les commandements de payer à la Ccapex devra tenir compte, non seulement du montant de la dette mais également du nombre de termes impayés. Il s'agit d'apprécier plus finement les difficultés du locataire en tenant compte du rapport entre ses ressources et le loyer qu'il doit acquitter.

Elle a également adopté **un amendement** tendant à améliorer l'information transmise au locataire au moment où lui est notifiée la décision de justice prononçant son expulsion.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

Section 2

Renforcer le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives et assurer une meilleure articulation avec les fonds de solidarité pour le logement

Article 11

(art. L. 412-5 du code des procédures civiles d'exécution, art. 7-1, 7-2 [nouveau] et 7-3 [nouveau] de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, art. 121 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions)

Renforcement de la coordination des actions de prévention des expulsions

Objet : Cet article a pour objet de renforcer les chartes pour la prévention des expulsions ainsi que les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

I - Le dispositif proposé

• L'article 121 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions crée des **chartes pour la prévention des expulsions**.

Cependant, l'étude d'impact annexée au présent projet de loi souligne que « *celles-ci n'ont généralement pas fait l'objet d'un suivi opérationnel, et pour certaines sont tombées en désuétude* ».

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a quant à elle rendu possible la création de **commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives** (Ccapex) dans chaque département. La seule incitation s'étant avérée insuffisante pour conduire à la création de ces structures, elles ont été rendues obligatoires par l'article 59 de loi « Molle » du 25 mars 2009 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Devant être mises en place par le comité responsable de ce plan, elles sont donc placées sous la double responsabilité de l'Etat et du département.

En pratique, l'absence de définition précise du champ de compétences des Ccapex ainsi que de leurs modalités de saisine a conduit à des pratiques très variables selon les départements.

Une étude de l'agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) publiée en janvier 2012 souligne en outre que l'absence d'accompagnement financier de la part de l'Etat n'a pas favorisé la mise en place rapide ni le fonctionnement optimal de ces structures¹.

• Le **paragraphe II** du présent article réécrit les dispositions applicables aux chartes de prévention des expulsions ainsi qu'aux Ccapex en les intégrant dans la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement².

Son 1^o réécrit l'article 7-1 de la loi afin d'y intégrer les chartes pour la prévention des expulsions. Leurs conditions d'adoption et de suivi sont renforcées puisqu'elles devront être approuvées par le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) qui sera également chargé d'évaluer chaque année leur mise en œuvre. Les Ccapex se voient également confier cette mission d'évaluation annuelle.

Les dispositions appelées à figurer dans les chartes seront fixées par décret.

Par coordination, le **paragraphe III** du présent article abroge l'article 121 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Le 2^o du **paragraphe II** crée un article 7-2 à la loi du 31 mai 1990 qui donne aux Ccapex une mission de coordination, d'évaluation et d'orientation du dispositif de prévention des expulsions locatives

Leurs pouvoirs demeurent consultatifs puisqu'elles seront chargées de délivrer des avis et recommandations sur la base d'informations fournies par le préfet à tout organisme susceptible de participer à la prévention des expulsions ainsi qu'aux bailleurs et locataires concernés par une situation d'impayés ou de menace d'expulsion.

Leur pouvoir d'avis s'étendra également aux questions d'attribution d'aides financières et d'accompagnement social lié au logement.

Elles pourront être saisies par un de leurs membres, par le bailleur, par le locataire et par toute institution ou personne y ayant intérêt ou vocation.

Le nouvel article 7-2 définit également les relations avec les autres organismes susceptibles d'intervenir en matière de prévention des expulsions. Il donne ainsi un pouvoir d'alerte à la commission de médiation Dalo, aux organismes payeurs des aides au logement ainsi qu'au FSL.

¹ Anil, « La construction d'une instance nouvelle de prévention des expulsions : la mise en place des CCAPEX », janvier 2012.

² Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Il est également prévu que les Ccapex soient informées par le préfet des demandes de concours de la force publique qui lui sont adressées. Elles doivent aussi être tenues au courant des décisions prises à la suite de leurs avis. Par cohérence avec l'article 10 du présent projet de loi, il est indiqué qu'elles reçoivent les diagnostics sociaux et financiers réalisés au moment de l'assignation aux fins de résiliation du bail.

Les modalités d'échange et de traitement des informations confidentielles relatives à la situation des locataires sont également précisées.

Un décret en Conseil d'Etat fixera la composition et les modalités de fonctionnement des Ccapex, notamment du système d'information qui doit en permettre la gestion.

Toujours au 2° du paragraphe II, un nouvel article 7-3 prévoit le transfert des compétences exercées par les commissions départementales des aides publiques au logement (CDAPL) aux organismes payeurs.

Enfin, le **paragraphe I** du présent article modifie l'article L. 412-5 du code des procédures civiles d'exécution qui prévoit jusqu'à présent que, dès le commandement d'avoir à libérer les locaux, l'huissier de justice chargé d'exécuter la mesure d'expulsion en informe le préfet en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du PDALPD.

Désormais, le préfet, une fois saisi par l'huissier, doit informer la Ccapex ainsi que le ménage locataire pour indiquer à ce dernier qu'il peut saisir la commission de médiation en vue d'une demande de relogement au titre du Dalo. A défaut de saisine par l'huissier, le délai avant l'expiration duquel l'expulsion ne peut avoir lieu est suspendu.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Outre plusieurs amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rendant systématique la saisine de la Ccapex par les organismes payeurs des aides au logement lorsqu'existe un risque de suspension de ces aides.

III - La position de la commission

L'objectif de renforcement des chartes de prévention des expulsions ainsi que du rôle des Ccapex ne peut être que salué. Le présent article devrait contribuer à homogénéiser les pratiques de ces dernières sur les territoires ainsi que leur articulation avec les FSL, les organismes payeurs des aides au logement, les commissions de médiation et les commissions de surendettement.

Il conviendra de veiller à ce qu'elles bénéficient des moyens nécessaires à leur bon fonctionnement au regard des nouvelles missions qui leur sont confiées.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 11 bis

Demande de rapport sur le calcul de l'aide personnalisée au logement

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, demande au Gouvernement un rapport sur les modalités de calcul de l'aide personnalisée au logement (APL).

I - Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

L'objectif du rapport demandé au Gouvernement par l'Assemblée nationale est d'étudier l'opportunité d'un calcul du montant de l'aide personnalisée au logement (APL) qui porterait, non plus sur les revenus de l'année N-2, mais sur les ressources perçues au cours des trois derniers mois précédant la demande d'aide.

Le rapport doit être transmis au Parlement avant la fin de l'année 2014.

II - La position de la commission

Prendre en compte les revenus de l'année N-2 pour le calcul de l'APL peut conduire à verser des montants qui sont déconnectées du niveau de vie de la personne au moment où elle les perçoit. Cette méthode de calcul a cependant le mérite de la clarté et de la simplicité. Il est donc en effet opportun, à travers ce rapport, de réfléchir à l'équilibre qui peut être trouvé pour mieux tenir compte des évolutions de revenus des bénéficiaires.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

CHAPITRE V

Faciliter les parcours de l'hébergement au logement

Section 1

Accueil, hébergement, accompagnement vers le logement

Sous-section 1

Consacrer juridiquement les services intégrés d'accueil et d'orientation

Article 12

(art. L. 345-2, L. 345-2-4 à L. 345-9 [nouveaux]
du code de l'action sociale et des familles)

Statut législatif des services intégrés de l'accueil et de l'orientation

Objet : Cet article consacre l'existence et précise les missions des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO).

I - Le dispositif proposé

• Introduit par la loi « Molle » du 25 mars 2009, l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit la mise en place dans chaque département, sous l'autorité du préfet, d'un « *dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état* ».

En application de cet article, une circulaire du 8 avril 2010 crée des **services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO)**¹. Le préfet conclut une convention avec un opérateur chargé d'assurer la fonction de SIAO qu'il choisit directement ou à l'issue d'une mise en concurrence dans le cadre d'un appel à projets.

Quatre missions principales ont été assignées aux SIAO :

¹ Les SIAO ont été créés par une circulaire du 8 avril 2010, complétée par une circulaire du 29 mars 2012.

- assurer la **régulation** des orientations vers les places d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion ;
- **coordonner** les acteurs locaux de l'accueil, de l'hébergement et du logement ;
- garantir la **continuité de la prise en charge** des personnes en s'appuyant notamment sur la mise en place de référents personnels ;
- participer à la constitution d'observatoires locaux afin d'**analyser l'évolution des besoins** de prise en charge.

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi dénombre, au 30 juin 2012, **116 SIAO dans 94 départements**. 66 % d'entre eux ont un opérateur unique exerçant à la fois les missions relatives à l'hébergement d'urgence et à l'insertion dans le logement.

Si la circulaire du 8 avril 2010 préconisait la création d'une seule structure par département, elle admettait cependant qu'en fonction des contextes locaux, ces deux missions puissent être assurées par des opérateurs distincts, à la condition que ceux-ci travaillent en étroite collaboration. En pratique, 22 départements ont fait le choix d'avoir deux structures, l'une dédiée à l'urgence, l'autre à l'insertion. Dans 10 départements, le SIAO n'exerçait que l'une des deux missions.

La circulaire admettait également la mise en place de SIAO infra-départementaux dans certaines circonstances liées là encore aux spécificités de chaque département. Quatre d'entre eux ont choisi d'avoir des SIAO infra-départementaux, certains allant jusqu'à créer six à sept structures.

- La mise en place des SIAO n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion. En particulier, elle change fondamentalement la logique de fonctionnement des centres d'hébergement qui traitaient jusque-là directement les demandes qui leur étaient adressées.

L'Inspection générale des affaires sociales (Igas) a dressé un bilan relativement positif de leur mise en place et de leur degré d'acceptation par les acteurs concernés¹. Globalement, ces structures auraient permis d'assurer **un traitement plus équitable des demandes d'hébergement ainsi qu'une coordination renforcée des professionnels concernés**, notamment pour établir les diagnostics sociaux.

Plusieurs constats peuvent être tirés de cette étude :

- la mise en place des SIAO a généralement été **plus rapide pour le volet urgence que pour le volet insertion**, ce qui s'explique en grande partie par le fait que les SIAO se sont beaucoup appuyés sur les 115 pour développer leurs missions d'urgence ;

¹ Igas, *Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation(SIAO)*, février 2012.

- le **degré de visibilité des SIAO sur le nombre de places d'hébergement** demeure encore limité, d'une part en raison des réticences que peuvent avoir certaines structures à faire remonter les informations dont elles disposent, d'autre part parce que le système d'information partagé destiné à assurer la gestion des places et des demandes ainsi que l'observation sociale n'existe pas encore ;

- l'existence de **SIAO infra-départementaux ou scindés entre les compétences hébergement et insertion** n'est certainement pas la plus adaptée pour permettre aux SIAO d'assurer pleinement leur mission de plateforme unique destinée, *in fine*, à garantir l'accompagnement vers le logement. Si la pluralité d'acteurs ne semble pas poser de difficultés à Paris (les SIAO urgences et insertion sont d'ailleurs implantés dans les mêmes locaux), il est plus douteux qu'elle contribue à une coordination adaptée lorsqu'il existe jusqu'à sept structures dans un seul département ;

- les **modalités de gouvernance** adoptées par les SIAO sont variables et peuvent parfois rendre le pilotage de la structure plus complexe lorsque le nombre d'acteurs associés est élevé (par exemple dans les groupements de coopération sociale et médico-sociale).

• Le 1° du présent article complète l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles afin de prévoir que la mission de veille sociale est assurée par le SIAO.

Le 2° crée six nouveaux articles après l'article L. 345-2-3 du même code.

L'article L. 345-2-4 consacre le principe d'une convention conclue dans chaque département entre l'Etat et la personne morale chargée de gérer le SIAO. Il définit les missions du service, à la fois de recensement des places d'hébergement et de logement adapté, de gestion du 115, d'évaluation de la situation des personnes et de suivi de leur parcours, d'aide à l'accès au logement, de coordination des acteurs concernés et d'observation sociale.

Le contenu des conventions est précisé à l'article L. 345-2-5. Elles fixeront les objectifs assignés au gestionnaire du SIAO, les modalités de suivi de l'activité, celles de la participation des personnes prises en charge à la gouvernance du service, les financements accordés par l'Etat ainsi que, le cas échéant, ses modalités d'organisation spécifiques.

L'article L. 345-2-6 permet au SIAO de passer des conventions avec les différents organismes susceptibles de participer au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion. Cette liste comprend en particulier, outre les structures d'hébergement et de logement adapté, les bailleurs sociaux, les collectivités territoriales, les ARS, les établissements de santé et médico-sociaux.

Les articles L. 345-2-7 et L. 345-2-8 ont un même objet. Il s'agit en premier lieu de permettre aux SIAO de disposer d'une vision exhaustive du nombre de places d'hébergement (article L. 345-2-7) et de logement adapté (article L. 345-2-8) disponibles grâce aux informations que lui feront remonter les structures. En second lieu, ces dernières devront mettre en œuvre les propositions d'orientation du SIAO. Lorsqu'une structure d'hébergement refusera d'accueillir une personne lui ayant été envoyée par le SIAO, elle devra informer le service de ses justifications. L'objectif est de permettre au SIAO de jouer pleinement son rôle de plateforme et de redistribution des places et logements.

Cependant, reste ouverte la possibilité d'un accueil direct en urgence des personnes en détresse si les structures en informent le SIAO.

L'article L. 345-2-9 fixe les modalités de coordination des SIAO au niveau régional. En Ile-de-France, il est prévu de rendre obligatoire l'existence d'une conférence régionale et de donner au préfet un rôle de coordination directe des SIAO. Davantage de souplesse sera en revanche accordée dans les autres régions, la conférence régionale n'étant qu'une option et le préfet ayant uniquement pour mission de « *déterminer les modalités de coordination* » entre SIAO.

Le 3° dispose que les règles générales auxquelles devront obéir les conventions conclues entre le préfet et le SIAO seront fixées par décret en Conseil d'Etat. Un autre décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), portera sur les informations et données échangées entre l'Etat et les personnes morales participant à la prise en charge des personnes sans domicile.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Outre plusieurs amendements rédactionnels et de rectification, l'Assemblée nationale a apporté un certain nombre de précisions ou compléments :

- en redéfinissant les missions du SIAO relatives à l'accompagnement des personnes vers le logement ;

- en intégrant les principes d'accueil inconditionnel et de continuité de la prise en charge dans la mise en œuvre par les organismes chargés de l'hébergement des propositions d'orientation faites par le SIAO ;

- en indiquant que la convention conclue entre l'Etat et le SIAO peut prévoir les modalités de coordination de l'ensemble des acteurs avec lesquels le SIAO va lui-même conclure des conventions en application de l'article L. 345-2-6 ;

- en ajoutant les organismes bénéficiant de l'aide pour loger à titre temporaire à la liste des structures susceptibles de conclure une convention avec le SIAO.

III - La position de la commission

Le renforcement du rôle des SIAO que prévoit le présent article devrait leur permettre de s'affirmer comme des acteurs centraux et reconnus par tous du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion.

Les diagnostics territoriaux prévus par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté contribueront à une meilleure connaissance de l'offre et de la demande d'hébergement sur les territoires. Le développement d'un système d'information partagé par l'ensemble des SIAO est également indispensable. Le projet de loi de finances pour 2014 fixe à 88,69 millions d'euros le niveau des crédits consacrés à l'ensemble du dispositif veille sociale. La hausse de 3,3 % par rapport à la loi de finances initiale 2013 doit notamment contribuer au déploiement de ce système d'information partagé.

La commission a adopté **un amendement** visant à intégrer les services pénitentiaires d'insertion et de probation (Spip) dans le champ des organismes susceptibles de conclure une convention avec les SIAO. Ces structures sont en effet chargées d'exercer une mission de réinsertion sociale auprès des détenus et l'article 132-46 du code pénal dispose à ce titre qu'ils peuvent être accompagnés dans cette tâche par tout organisme public ou privé¹.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 12 bis

Demande de rapport sur la création d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, demande au Gouvernement un rapport sur la création d'un statut unique des établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement.

I - Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Les établissements qui assurent la prise en charge des personnes dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion sont actuellement soumis à des régimes juridiques divers.

¹ Article 132-46 du code pénal : « Les mesures d'aide ont pour objet de seconder le condamné en vue de son reclassement social. Ces mesures, qui s'exercent sous forme d'une aide à caractère social et, s'il y a lieu, d'une aide matérielle, sont mises en œuvre par le service pénitentiaire d'insertion et de probation avec la participation, le cas échéant, de tous organismes publics ou privés. »

Les CHRS sont des établissements médico-sociaux au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. Ils sont autorisés pour quinze ans et financés par le biais d'une dotation globale de financement versée par douzième tous les mois.

Les autres établissements et services sont liés à l'Etat par une convention annuelle et leur financement prend la forme d'une subvention annuelle.

Cette diversité peut être source de complexité et d'insécurité pour les structures financées par le biais de subventions annuelles.

L'Assemblée nationale a donc demandé au Gouvernement de transmettre, avant le 31 décembre 2014, un rapport sur les conditions et modalités de mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement.

III - La position de la commission

La création d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement constitue une demande récurrente de certaines associations et fait partie des pistes évoquées dans le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Une telle mesure mérite d'être expertisée, d'une part en raison du coût qu'emporterait un alignement sur le statut des CHRS, d'autre part afin de bien déterminer le champ des structures qui seraient concernées par la mise en place d'un statut unique. L'étude nationale des coûts conduite par la DGCS devrait permettre d'avoir une meilleure connaissance de la structuration des charges dans chaque type de structure et par conséquent contribuer à éclairer la réflexion sur ce point.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Sous-section 2

Renforcer la gouvernance au niveau régional et l'articulation entre le logement et l'hébergement

Article 13

(art. L. 301-3, L. 302-2, L. 302-3, L. 302-9, L. 302-9-1, L. 302-12, L. 302-13, L. 364-1, L. 441-10 et L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation)

Extension des compétences du comité régional de l'habitat (CRH)

Objet : Cet article a pour objet d'étendre les compétences du comité régional de l'habitat au domaine de l'hébergement.

I - Le dispositif proposé

• Créés par la loi du 13 août 2004¹, les comités régionaux de l'habitat (CRH) sont chargés, aux termes de l'article L.354-1 du code de la construction et de l'habitation, de « *procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales* ». Présidé par le préfet de région, le CRH rend chaque année un avis collégial sur la politique régionale du logement.

Le CRH est notamment consulté sur les projets de répartition des crédits publics dans les différents territoires d'intervention, sur les projets de programmes locaux de l'habitat, sur la création, la dissolution, la modification de compétences des organismes HLM, sur les projets de plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et sur les demandes d'agrément.

• Le présent article étend la compétence du comité régional de l'habitat au domaine de l'hébergement. Il effectue pour cela les coordinations nécessaires dans le code de la construction et de l'habitation.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels à cet article.

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales.

III - La position de la commission

Le présent article consacre une évolution déjà engagée à titre expérimental dans certaines régions. Il contribuera à garantir une articulation plus forte dans l'examen des questions de logement et d'hébergement au niveau régional.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 14

(art. L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles, art. 1-1 [nouveau], 2 à 4-1 de la loi n° 900-449 du 31 mai 1990)

Institution d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)

Objet : Cet article a pour objet de fusionner en un seul document le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion et le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées.

I - Le dispositif proposé

• Le **plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion** (PDAHI) a été créé par l'article 69 de la loi « Molle » du 25 mars 2009, aujourd'hui codifié à l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles.

Il est élaboré par le préfet en concertation avec les acteurs locaux pour une durée maximale de cinq ans et a pour objet d'organiser l'offre du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion pour les personnes sans domicile ou en situation de grande précarité.

Ce plan doit être inclus dans le **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées** (PDALPD), créé par la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement.

Le PDALPD est élaboré et mis en œuvre de façon conjointe par le préfet et le président du conseil général, en concertation avec les acteurs locaux, pour une durée minimale de trois ans.

Il doit couvrir les besoins des personnes qui éprouvent des difficultés pour accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant ainsi que pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. Les personnes sans logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement, exposées à des situations d'habitat indigne ou confrontées à un cumul de difficultés doivent être considérées dans le plan comme prioritaires.

Mesures contenues dans les PDALPD
Article 4 de la loi du 30 mai 1990

« a) Le suivi des demandes de logement des personnes et familles visées par le plan ;

b) La création ou la mobilisation d'une offre supplémentaire de logements conventionnés ;

c) Les principes propres à améliorer la coordination des attributions prioritaires de logements ;

d) La prévention des expulsions locatives, ainsi que les actions d'accompagnement social correspondantes. A cette fin, le comité responsable du plan instaure une commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives [...] ;

e) Le logement des personnes placées dans des hébergements temporaires ou des logements de transition ;

f) La contribution des fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan ;

g) Le repérage des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, et les actions de résorption correspondantes, ainsi que des logements considérés comme non décents à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement ; [...]

h) Une stratégie cohérente de mobilisation de logements dans le parc privé. A cet égard, il définit les actions à mettre en œuvre, dont le recours aux actions d'intermédiation locative, leurs modalités, les objectifs et les moyens alloués, en s'appuyant sur un diagnostic partagé et une consultation de l'ensemble des acteurs concernés. »

• L'article 14 a pour objet de fusionner les deux documents en un seul **plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées** (PDALHPD).

Le **paragraphe I** remplace le I de l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles relatif au PDAHI en renvoyant au nouveau PDALHPD.

Les 2° et 3° du **paragraphe II** réécrivent les articles 2 à 4 de la loi du 31 mai 1990 désormais relatifs au nouveau PDALHPD et y ajoutent deux articles nouveaux, 4-1 et 4-2.

L'article 2 définit le champ du PDALHPD. Celui-ci s'appliquera :

- aux personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir¹ ;

- aux personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion ainsi que dans des établissements ou services relevant du schéma régional d'organisation sociale et médico-sociale (SROMS) ;

¹ Il s'agit des personnes ou familles mentionnées au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.

L'article 3 porte sur le rôle du comité responsable du PDALHPD qui, comme celui du PDALPD, est présidé conjointement par le préfet et par le président du conseil général. L'essentiel des dispositions applicables au PDALPD sont reproduites.

La liste des personnes et organismes associés à l'élaboration du plan est cependant élargie à ceux qui exercent des activités de maîtrise d'ouvrage, d'ingénierie sociale, financière et technique, d'intermédiation locative et de gestion locative sociale ainsi qu'aux « *personnes intéressées* », conformément aux principes de participation fixés par la loi du 2 janvier 2002¹.

L'article 4 fixe à six ans la durée maximale du plan.

Les mesures incluses dans celui-ci seront fondées sur une évaluation territorialisée des besoins des personnes confrontées à des difficultés spécifiques, notamment lorsqu'elles sont victimes de violences. Il établira les priorités en tenant compte des différentes catégories de public qui doivent être reconnus comme prioritaires, notamment au titre du droit au logement opposable.

Mesures devant être intégrées dans le futur plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

Article 14 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

« a) *Le suivi des demandes de logement des personnes et familles visées par le plan ;*

b) *La création ou la mobilisation d'une offre adaptée de logement et d'hébergement ;*

c) *Les principes propres à améliorer la coordination des attributions prioritaires de logements ;*

d) *La prévention des expulsions locatives, ainsi que les actions d'enquête, de diagnostic et d'accompagnement social correspondantes ;*

e) *La contribution des fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan ;*

f) *La résorption des logements indignes, des logements non décents, des locaux impropres à l'habitation et, s'il y a lieu, des secteurs d'habitat informel ;*

g) *La mobilisation de logements dans le parc privé, selon des modalités concertées et cohérentes, comprenant notamment le recours aux actions d'intermédiation locative ;*

h) *Les objectifs de développement ou d'évolution de l'offre existante d'hébergement ou de logement relevant du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement vers l'insertion et le logement ;*

i) *L'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement ainsi que les modalités de répartition entre les partenaires du plan de la réalisation et du financement des diagnostics sociaux et des actions d'accompagnement vers et dans le logement. »*

¹ Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Le nouvel article 4-1 définit les modalités d'adoption du nouveau plan qui sont identiques à celles qui s'appliquent actuellement aux PDALPD.

Aux termes du nouvel article 4-2, le président du conseil général devra présenter chaque année au comité responsable du plan le bilan du FSL, ce qui se fait déjà, ainsi que la contribution de ses services sociaux à l'accompagnement social lié au logement, aux enquêtes sociales et aux diagnostics sociaux, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent.

Parallèlement, le 1^o du **paragraphe II** intègre dans un nouvel article 1-1 les dispositions relatives à l'habitat indigne, à l'habitat informel ainsi qu'à la précarité énergétique qui étaient jusque-là contenues dans l'article 4 de la loi du 31 mai 1990.

Le **paragraphe III** prévoit la date à laquelle interviendront les nouveaux plans qui doivent entrer en vigueur au plus tard trois ans après l'adoption de la loi. L'étude d'impact estime le temps nécessaire à l'élaboration ainsi qu'à l'adoption des futurs plans à dix-huit mois. Les diagnostics territoriaux « à 360° » qui sont actuellement menés dans la continuité des plans territoriaux de sortie de l'hiver ont vocation à servir de support à l'élaboration des futurs plans.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Les principaux ajouts de l'Assemblée nationale au texte de loi initial sont les suivants :

- le champ du plan est élargi aux centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada), aux services d'accompagnement social, aux actions d'adaptation à la vie active et d'insertion sociale et professionnelle des personnes et familles en difficultés ou en situation de détresse ainsi qu'aux dispositifs de veille sociale ; il est également précisé que les mesures envisagées en matière d'hébergement doivent avoir un caractère « complémentaire » par rapport à celles relatives au logement ;

- les notions d'accueil inconditionnel et de continuité de la prise en charge en matière d'hébergement sont réaffirmées ;

- la liste des organismes associés à l'élaboration du plan est étendue à l'ensemble des associations de lutte contre les exclusions.

- l'évaluation territoriale doit désormais prendre en compte toutes les formes d'habitat ; il s'agit de mieux intégrer les enjeux liées aux bidonvilles ou aux squats par exemple dans l'exercice de planification ;

- les EPCI se voient attribuer un rôle pilote pour les mesures relatives à la lutte contre l'habitat indigne et plus généralement, il est prévu que le plan définisse la répartition des compétences entre collectivités territoriales pour sa mise en œuvre ;

- le dispositif de coordination régionale, qui n'était jusque-là prévu que pour la région Ile-de-France est étendu à l'ensemble du territoire ; la commission du comité régional de l'habitat et de l'hébergement qui en sera chargée effectuera également une évaluation du plan à mi-parcours ;

- la compétence des observatoires locaux de l'habitat indigne est étendue à l'ensemble du territoire.

III - La position de la commission

La commission salue une évolution naturelle qui, sans conduire à transfert de compétences de l'Etat vers les départements pour les questions d'hébergement, permettra d'assurer une planification mieux adaptée aux besoins des populations concernées. C'est à la bonne articulation de ce plan départemental avec la planification définie au niveau communal et intercommunal qu'il conviendra, par la suite, d'être attentif.

La commission a adopté **un amendement rédactionnel** visant à clarifier le champ du PDALHPD.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 15

(art. 5, 6, 6-1, 6-2 et 6-3 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990)

Fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement (FSL)

Objet : Cet article a pour objet de préciser les modalités de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement (FSL).

I - Le dispositif proposé

• Créés par la loi 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, les fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont placés sous la responsabilité des conseils généraux depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ils sont chargés d'accorder des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour s'acquitter des obligations locatives et des charges relatives à leur logement. Comme cela a été signalé précédemment, ils interviennent également dans la procédure de prévention des expulsions locatives¹.

Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, le montant des aides attribuées par les FSL en 2010 peut être estimé à 331 millions d'euros.

¹ *Commentaire de l'article 10.*

- **L'article 15** précise les modalités de fonctionnement des FSL.

Il intègre à l'article 6 de la loi du 31 mai 1990 le fait qu'un certain nombre des missions des FSL s'exerceront dans le cadre de leur règlement intérieur (aides au titre des dettes de loyer et de facture d'énergie, d'eau et de téléphone ; aides au supplément de gestion pour les associations ou centres communaux d'action sociale qui ont des activités d'intermédiation locative).

Il prévoit également la mise en place d'actions d'accompagnement des ménages dans la recherche d'un logement et la mise en place de diagnostics sociaux pour les ménages menacés d'expulsion. Cette mesure renvoie directement aux dispositions prévues à l'article 24 de la loi de 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs que renforce l'article 10.

Le présent article opère également des coordinations liées à la création des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et à la suppression des commissions départementales des aides publiques au logement (CDAPL). Il étend en particulier les possibilités de saisine du fonds à la Ccapex ainsi qu'à toute instance du PDALHPD.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

III - La position de la commission

Le présent article précise, sans en modifier l'équilibre général, les missions des FSL. Il doit être lu en regard des articles 10, 11 et 14 du présent projet de loi qui renforcent les missions des Ccapex, créent les PDALHPD et devraient contribuer à assurer une meilleure coordination entre les acteurs amenés à intervenir dans la procédure de prévention des expulsions locatives.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 15 bis

(art. 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990)

Présentation des rapports annuels d'activité des fonds de solidarité pour le logement (FSL)

Objet : Cet article a pour objet de prévoir la transmission des rapports annuels des fonds de solidarité pour le logement (FSL) au ministre du logement ainsi que leur examen devant les comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

I - Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

L'article 15 *bis* complète l'article 6 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement afin de prévoir que chaque FSL devra transmettre son rapport annuel d'activité au ministre du logement.

Ce rapport fera également l'objet d'une présentation et d'un débat au CRHH, insistant notamment sur les bonnes pratiques transposables à d'autres territoires.

II - La position de la commission

En application de l'article 4 de la loi du 31 mai 1990, le bilan d'activité du FSL est déjà présenté chaque année par le président du conseil général devant le comité responsable du PDALPD (dont l'article 14 du présent projet de loi prévoit qu'il devient le PDALHPD).

Le présent article complète utilement ce dispositif de suivi, cette fois-ci aux niveaux national et régional, ce qui devrait permettre de mieux connaître l'activité des FSL et pourrait contribuer à l'harmonisation de leurs pratiques.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 16

(art. L. 302-1, L. 411-1-1, L. 411-1-2, L. 411-2-3 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 851-1 du code de la sécurité sociale, art. L. 261-5 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 124B du livre des procédures fiscales, art. 9 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011)

Mise en cohérence de diverses dispositions de nature législative

Objet : Cet article comporte des mesures de coordination.

I - Le dispositif proposé

L'article 16 contient des mesures de coordination liées aux modifications introduites par les articles 14 et 15 du présent projet de loi.

Il n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale.

II - La position de la commission

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 16 bis

(art. L. 121-4 du code de l'action sociale et des familles)

Elargissement de la possibilité d'accorder une remise gracieuse de créance aux publics relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE)

Objet : Cet article, inséré à l'Assemblée nationale, vise à autoriser les présidents de conseils généraux à effectuer des remises gracieuses de créances pour les prestations relatives à l'hébergement des publics relevant de l'aide sociale à l'enfance.

I - Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Certains règlements départementaux d'aide sociale prévoient une participation des publics hébergés au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE). La décision de procéder à une remise gracieuse de ces créances relève d'une délibération de l'assemblée départementale, conformément à la règle fixée par le premier alinéa de l'article L. 121-4 du code de l'action sociale et des familles¹.

¹ Article L. 121-4 du code de l'action sociale et des familles : « Le conseil général peut décider de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements applicables aux prestations mentionnées à l'article L. 121-1. Le département assure la charge financière de ces décisions. [...] »

L'objectif du présent article est d'autoriser le président du conseil général à effectuer lui-même la remise de créance lorsque le débiteur est dans une situation de précarité, sauf si la créance résulte d'une manœuvre frauduleuse. Une procédure équivalente est prévue à l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles pour le revenu de solidarité active (RSA).

II - La position de la commission

Dans la mesure où elle peut faciliter et accélérer les remises de créance auprès de personnes de bonne foi en situation de précarité, cette disposition mérite d'être accueillie positivement.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 16 ter

(art. L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales)

Possibilité de déléguer la gestion de fonds publics à des organismes extérieurs dans domaine de l'aide sociale à l'enfance

Objet : Cet article, inséré à l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser les départements à déléguer le paiement des dépenses et le recouvrement des recettes relatives à l'hébergement des publics pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

I - Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

- Le III de l'article L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales permet aux collectivités territoriales de confier à un organisme doté d'un comptable public ou habilité par l'Etat l'attribution et le paiement des dépenses relatives à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Une convention doit alors être signée entre la collectivité et l'organisme qui prévoit une reddition au moins annuelle des comptes des opérations et des pièces correspondantes.

- Le présent article vise à étendre cette possibilité au paiement des recettes ainsi qu'au recouvrement des dépenses relatives à l'hébergement des publics dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

II - La position de la commission

La commission prend acte de cette mesure qui devrait contribuer à faciliter le travail des organismes amenés à intervenir auprès des personnes hébergées au titre de l'ASE.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Sous-section 3

Développer la participation des personnes accueillies ou accompagnées

Article 17

(art. L. 115-2-1 [nouveau] du code de l'action sociale et des familles)

Développement de la participation des personnes accueillies ou accompagnées

Objet : Cet article vise à assurer la participation des personnes prises en charge ou l'ayant été à la définition, au suivi ainsi qu'à l'évaluation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion.

I - Le dispositif proposé

• Pourtant mise en œuvre de longue date et avec succès dans d'autres pays européens, la participation des usagers à l'élaboration et au suivi des politiques publiques est assez étrangère à la tradition française.

La loi du 2 janvier 2002¹ a cependant consacré ce principe de participation pour **les usagers accueillis dans les structures sociales et médico-sociales**. L'article L. 311-6 du code de l'action sociale et des familles prévoit en particulier la mise en place de conseils de la vie sociale.

D'autres expériences ont montré l'impact positif que peut avoir une réelle participation des usagers à la réflexion sur l'élaboration des politiques qui les concernent au premier chef. Ainsi, dans le cadre de la politique de refondation, un **comité consultatif des personnes accueillies** (CCPA), porté par l'Armée du salut, a été mis en place. Cette structure, qui regroupe à la fois des professionnels de l'action sociale et des personnes accueillies, se réunit à un rythme régulier, fixé à six fois par an par sa convention constitutive.

Dans son rapport publié en 2011 sur la politique d'hébergement, la Cour des comptes dresse un bilan positif du dispositif, soulignant que le CCPA a notamment contribué à l'élaboration du référentiel sur les prestations des centres d'hébergement. Elle insiste sur la pertinence et l'originalité des propositions faites par les personnes hébergées en même temps que sur l'impact positif de leur participation au CCPA pour leur propre insertion.

A titre expérimental, douze régions ont mis en place des comités régionaux des personnes accueillies.

¹ Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

• L'article 17 a donc pour objet d'étendre la participation à l'ensemble des structures qui interviennent dans le domaine de d'accueil, de l'hébergement et de l'insertion. En pratique, une grande partie d'entre elles ne relèvent pas des dispositions issues de la loi du 2 janvier 2002 puisque seuls les CHRS ont le statut d'établissement médico-social au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le **paragraphe I** crée un nouvel article L. 115-2-1 dans le code de l'action sociale et des familles afin de prévoir la participation des personnes prises en charge ou qui ont été prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement à la définition, au suivi et à l'évaluation des politiques mises en œuvre.

Cette participation sera assurée au sein d'instances de concertation selon des modalités fixées par décret.

Le **paragraphe II** modifie l'article L. 311-6 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit la mise en place de conseils de la vie sociale ou d'autres formes de participation dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux. Il étend ces dispositions aux établissements et services qui assurent l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes ou familles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 345-2-4 créé par l'article 12 du présent projet de loi et qui ne sont pas des CHRS.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels.

III - La position de la commission

Etendre à l'ensemble du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion les mesures de participation déjà applicables dans les établissements et services médico-sociaux constitue une avancée pour l'ensemble des personnes prises en charge.

Les dispositions réglementaires prévues par le présent article permettront d'adapter les modalités de participation aux spécificités du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion. En effet, les établissements médico-sociaux accueillent généralement les personnes de façon relativement pérenne, ce qui n'est pas le cas d'un certain nombre de structures d'hébergement. Il conviendra par conséquent de veiller à ce que leur participation soit pleinement effective sans pour autant s'inscrire dans un cadre trop rigide ou en tout cas insuffisamment adapté aux caractéristiques des publics accueillis.

L'article 12 du présent projet de loi prévoit que la convention qui sera passée entre l'État et la structure gestionnaire du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) fixera « *les modalités de participation à la gouvernance du service des personnes prises en charge ou ayant été prises en charge dans le cadre du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement* ».

De la même façon, l'article 14 qui crée les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) prévoit d'associer les « *personnes intéressées* ».

Les principes fixés au présent article devraient donc trouver une application pratique dans le fonctionnement des SIAO et l'élaboration des PDALHPD.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Section 2

Améliorer les dispositifs relatifs au droit au logement opposable

Article 18

(art. L. 441-2-3, L. 442-8-2 et L. 442-8-3
du code de la construction et de l'habitation)

Faculté de proposer des logements sociaux en bail glissant à des ménages bénéficiant du droit au logement opposable

Objet : Cet article a pour objet de mieux encadrer le dispositif de bail glissant et d'étendre son application aux personnes reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable (Dalo).

I - Le dispositif proposé

• Le bail glissant est un **dispositif de sous-location destiné à faciliter l'accès au logement**. Pendant une période transitoire, une association loue le logement et assure l'accompagnement social du sous-locataire. C'est donc elle qui porte le risque d'impayés et non le bailleur.

Aux termes de l'article L. 442-8-3 du code de la construction et de l'habitation, le bail glissant peut être utilisé par les organismes HLM pour « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence [...] pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir »¹.

Depuis la loi « Molle » du 25 mars 2009, un **examen périodique contradictoire** doit permettre d'évaluer la capacité du ménage à assumer les obligations qui résulteraient d'un bail à son nom. Ces dispositions ont été précisées par un décret qui dispose que cet examen a lieu tous les six mois et est organisé, à l'initiative du locataire, entre celui-ci, le bailleur et le sous-locataire.

• L'article 18 apporte deux modifications à ce dispositif. En premier lieu, il l'ouvre aux personnes qui ont été reconnues prioritaires au titre du Dalo. En second lieu, il vise à mieux l'encadrer.

Le **paragraphe I** de l'article 18 modifie l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation relatif aux commissions de médiation afin de permettre au préfet de proposer aux personnes reconnues prioritaires par la commission de médiation Dalo un bail glissant. A la fin du bail glissant, le préfet pourra attribuer le logement à l'occupant si le bailleur refuse de le faire.

¹ Il de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le **paragraphe II** modifie l'article L. 442-8-2 du même code afin de préciser que l'offre de logement définitif qui est faite au sous-locataire peut consister en l'attribution du logement qu'il a occupé comme sous-locataire.

Le **paragraphe III** réécrit entièrement l'article L. 442-8-3 dans le but de mieux encadrer la procédure de bail glissant. Il prévoit en premier lieu la signature d'une convention entre la personne morale locataire et le sous-locataire. Cette convention comportera des dispositions relatives à la sortie du bail glissant et devra fixer le terme de la période transitoire. La convention prévoira l'organisation d'un examen périodique contradictoire. Deux mois avant la fin de la période transitoire, l'organisme HLM devra faire savoir au préfet s'il a ou non l'intention de proposer un bail au sous-locataire.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Outre plusieurs amendements rédactionnels ou de précision, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que la commission de médiation puisse elle-même proposer un bail glissant et que le préfet soit obligé de motiver sa décision lorsque la proposition émane de lui. L'objectif est de faire en sorte que le bail glissant ne devienne pas une solution de facilité pour reloger les prioritaires Dalo mais bien uniquement une option parmi d'autres.

Deux autres amendements portent sur les procédures de relogement des prioritaires Dalo. Le premier, dans un but de mixité sociale, vise à limiter les possibilités de logement des prioritaires Dalo dans les ZUS. Le second permet au préfet d'utiliser le contingent des communes qui font l'objet d'un arrêté de carence parce qu'elles ne respectent pas la loi SRU pour loger des prioritaires Dalo.

III - La position de la commission

La commission a estimé que l'ouverture du bail glissant aux personnes reconnues prioritaires au titre du Dalo, si elle peut se justifier par la nécessité d'utiliser tous les moyens possible pour assurer le logement de ces personnes, n'est pas adaptée.

En effet, lorsqu'une commission de médiation reconnaît une personne prioritaire, c'est bien qu'elle estime que celle-ci est en mesure d'accéder immédiatement à un logement et de s'y maintenir. Il serait regrettable et contraire à l'esprit de la loi du 5 mars 2007 de créer une nouvelle forme de mise à l'épreuve pour certains publics reconnus prioritaires, qui ont généralement connu un parcours long et difficile avant de se voir reconnaître leur droit au logement et qui ne pourraient au final

accéder qu'à une sous-location. La commission a par conséquent adopté **un amendement** tendant à limiter le bail glissant aux seules prioritaires Dahô, pour qui l'accès à la sous-location constituera une réelle avancée.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 19

(art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation)

Faciliter l'hébergement des personnes reconnues prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable

Objet : Cet article vise à renforcer les pouvoirs du préfet pour l'hébergement des personnes reconnues prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable (Daho).

I - Le dispositif proposé

- Le III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation dispose que, lorsque la commission de médiation a transmis au préfet la liste des demandeurs considérés comme prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable (Daho), celui-ci propose une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. En Ile de France, il peut demander au préfet d'un autre département d'effectuer la proposition. Si un désaccord nait entre les deux préfets, la décision finale revient au préfet de région.

- L'article 19 vise à **renforcer les pouvoirs du préfet** en matière de recherche d'hébergement pour les personnes reconnues prioritaires par les commissions de médiation ainsi qu'à assurer **la coopération entre celui-ci et les SIAO**.

En premier lieu, le préfet devra désormais orienter les demandeurs vers le SIAO, dont le rôle de plateforme départementale pour l'attribution des places d'hébergement est consacré à l'article 12. Si aucune proposition n'est adressée dans les délais fixés par le ou les organismes concernés, le préfet orientera directement le demandeur vers un organisme qu'il aura désigné. Dans le cas où ce dernier refuserait d'accueillir le demandeur, le préfet procédera d'office à l'attribution d'une place ou d'un logement adapté. Le cas échéant, cette attribution s'imputera sur ses droits à réservation.

La procédure de coordination avec les préfets d'autres départements en Ile-de-France est maintenue.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté quatre amendements rédactionnels à cet article.

III - La position de la commission

Le renforcement des pouvoirs du préfet prévu par le présent article apporte une amélioration bienvenue à la mise en œuvre du droit à l'hébergement opposable.

Afin de rendre celui-ci encore plus effectif, la commission a adopté **un amendement** précisant que la solution d'hébergement proposée par le préfet présente un caractère de stabilité. Il s'agit en l'espèce de consacrer la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, soulignant que l'hébergement doit être une étape vers le logement autonome, a considéré dans une décision récente que les solutions proposées en application du droit à l'hébergement opposable devaient présenter un caractère de stabilité afin d'assurer la mise en œuvre d'un accompagnement adapté¹.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 20

(art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation)

Possibilité de requalification par les commissions de médiation d'un recours au titre du droit à l'hébergement opposable en recours au titre du droit au logement opposable

Objet : Cet article a pour objet d'autoriser les commissions de médiation à requalifier les demandes effectuées au titre du droit à l'hébergement opposable (Daho) en demandes de droit au logement opposable (Dalo).

I - Le dispositif proposé

Jusqu'à présent, le IV de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation autorise la commission de médiation, lorsqu'elle est saisie d'une demande au titre du Dalo et qu'elle estime qu'une offre de logement ne serait pas adaptée, à proposer au préfet d'effectuer une offre d'hébergement.

¹ CE, 22 avril 2013, n° 358427.

L'objectif de l'article 20 est de rendre possible des requalifications en sens inverse. Ainsi, lorsque la commission de médiation, saisie d'une demande au titre du Daho, estimera préférable de proposer une offre de logement, elle pourra requalifier la demande. Les délais applicables seront alors ceux de la procédure Dalo.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de la commission

L'accès à un logement autonome doit être prioritaire lorsqu'il peut être privilégié à une solution d'hébergement. La commission adhère par conséquent pleinement au présent article.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 20 bis

(art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation)

Participation d'un membre du service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) à la commission de médiation

Objet : Cet article vise à autoriser la participation, à titre consultatif, d'un représentant du service intégré de l'accueil et de l'orientation, à la commission de médiation compétente en matière de droit au logement opposable.

I - Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

• Le I de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation dispose que les commissions de médiation amenées à se prononcer sur les demandes de droit au logement opposable (Dalo) et de droit à l'hébergement opposable (Daho) sont composées, à parts égales :

- de représentants de l'Etat ;

- de représentants du département, des établissements publics de coopération intercommunale disposant d'un programme local de l'habitat et des communes ;

- de représentants des organismes bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale, œuvrant dans le département ;

- de représentants des associations de locataires et des associations et organisations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.

• L'article 20 *bis* prévoit qu'un représentant de la personne morale gérant le SIAO dans le département pourra assister à la commission à titre consultatif.

II - La position de la commission

L'article 12 du présent projet de loi vise à consacrer la place du SIAO au sein du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion. Prévoir la participation d'un de ses représentants à la commission de médiation apparaît donc utile et cohérent.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

*Article additionnel après l'article 20 bis
(art. L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles)*

Définition du principe de l'accueil inconditionnel en matière d'hébergement d'urgence

Objet : Cet article additionnel, adopté par la commission, a pour objet de clarifier la rédaction du principe d'accueil inconditionnel en matière d'hébergement d'urgence.

Le premier alinéa de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, issu d'un amendement d'Etienne Pinte à la loi « Molle » du 25 mars 2009, consacre le principe de l'accueil inconditionnel des personnes sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale dans les dispositifs d'hébergement d'urgence.

Si cette disposition constitue une avancée considérable, sa rédaction peut prêter à confusion dans la mesure où elle laisse entendre qu'une personne sans abri, en situation de détresse sociale, devrait également subir une détresse médicale et psychique pour espérer prétendre à un hébergement. Or il est plus qu'improbable que le législateur ait eu l'intention d'exiger le cumul de ces trois critères pour rendre le principe d'accueil inconditionnel applicable.

La commission a donc adopté **un amendement tendant à insérer un article additionnel afin** de clarifier la rédaction de cette définition en remplaçant la conjonction « et » par un « ou ».

Article additionnel après l'article 20 bis

Définition du principe de l'accueil inconditionnel en matière d'hébergement d'urgence

Objet : Cet article additionnel, adopté par la commission, porte sur une demande de rapport concernant les dispositifs de logement adapté.

L'accès à un logement autonome ne constitue parfois qu'un objectif de long terme pour les populations les plus fragiles. De nombreux dispositifs innovants existent qui proposent des solutions intermédiaires permettant de prendre en compte les difficultés particulières auxquelles sont confrontées certaines populations.

Il conviendrait de dresser un bilan de ces mesures, d'étudier les conditions de leur développement ainsi que les éventuelles évolutions législatives à envisager pour sécuriser celui-ci.

La commission a donc adopté **un amendement tendant à insérer un article additionnel** ayant pour objet de demander au Gouvernement un rapport sur le sujet avant le 31 décembre 2014.

Section 3

Simplifier les règles de domiciliation

Article 21

(art. L. 252-2, L. 264-1, L. 264-10

du code de l'action sociale et des familles et article 102 du code civil)

Simplification des règles de domiciliation

Objet : Cet article a pour objet, dans certaines circonstances, d'aligner la procédure de domiciliation des étrangers en situation irrégulière sans domicile stable sur celle de droit commun.

I - Le dispositif proposé

• Les règles de domiciliation pour les personnes sans domicile stable ont été unifiées par la loi du 5 mars 2007¹. Ces dispositions sont codifiées aux articles L. 264-1 à L. 264-10 qui forment le chapitre IV du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles.

L'élection de domicile doit être réalisée auprès d'un **centre communal ou intercommunal d'action sociale** (CCAS ou CIAS) ou d'un **organisme agréé à cet effet par le département**, le plus souvent une association.

L'élection de domicile n'est pas un droit en soi mais elle constitue la condition nécessaire à l'exercice de certains droits ainsi qu'au bénéfice de prestations sociales dans les conditions fixées à l'article L. 264-1. Il s'agit :

- des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles², à l'exception de l'aide médicale d'Etat ;
- de la délivrance d'une carte d'identité ;
- de l'inscription sur les listes électorales ;
- de l'aide juridique.

Valable pour une période déterminée, l'élection de domicile est renouvelable de droit, sauf lorsque l'intéressé demande à ne plus en bénéficier, acquiert un domicile stable ou ne se manifeste plus auprès de l'organisme qui lui a délivré l'attestation.

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

² La circulaire du 25 février 2008 dispose que cette notion recouvre : l'ensemble des prestations légales servies par les CAF et les caisses de la MSA au nom de l'Etat, les prestations d'assurance vieillesse, l'affiliation à un régime de sécurité sociale et à la CMU complémentaire, les allocations servies par les Assedic (désormais Pôle emploi), les prestations d'aide sociale légale financées par les départements.

Le dernier alinéa de l'article L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles pose une **interdiction de principe** de la domiciliation pour les personnes non ressortissantes d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui sont en situation irrégulière.

Cette interdiction n'est cependant pas absolue. En effet, l'article L. 252-2 du même code fixe **une procédure spécifique pour les étrangers en situation irrégulière qui souhaitent avoir accès à l'AME**.

Une procédure dérogatoire est également prévue pour les **demandeurs d'asile**¹. Ceux-ci peuvent en effet se domicilier auprès d'une association agréée par arrêté préfectoral.

Enfin, l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique² dispose qu'une personne en situation irrégulière peut bénéficier de **l'aide juridictionnelle** lorsque sa « *situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès* ». Dans ce cas, la procédure applicable est celle prévue par le code de l'action sociale et des familles.

• Le présent article apporte deux modifications substantielles aux règles de domiciliation.

En premier lieu, **il aligne les règles de domiciliation applicables aux personnes qui demandent à bénéficier de l'AME ainsi qu'aux demandeurs d'asile sur celles de droit commun** prévues à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles.

Pour ce faire, le **1° du paragraphe I** modifie l'article L. 252-2 afin de prévoir que la domiciliation des personnes qui demandent l'AME s'effectue « *dans les conditions prévues au chapitre IV du titre VI du livre II du présent code* ».

¹ Le décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 modifié par le décret n° 2004-813 du 14 août 2004 dispose en son article 2 que l'étranger effectuant une demande d'asile doit fournir, entre autres pièces, « l'indication de l'adresse où il est possible de lui faire parvenir toute correspondance pendant la durée de validité de l'autorisation provisoire de séjour délivrée sur le fondement de l'article 15. Si le choix d'une adresse se porte sur celle d'une association, celle-ci doit être agréée par arrêté préfectoral. L'agrément est accordé pour une durée de trois ans renouvelable aux associations régulièrement déclarées depuis au moins trois années dont l'objet est en rapport avec l'aide ou l'assistance aux étrangers, et justifiant d'une expérience dans les domaines de l'accueil, de la prise en charge, de la domiciliation ou de l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que de leur aptitude à assurer effectivement la mission de réception et de transmission des courriers adressés aux demandeurs d'asile. »

² Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. L'article 13 de cette même loi dispose que « s'il n'a pas de domicile, le demandeur peut adresser sa demande au bureau d'aide juridictionnelle établi au siège de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'organisme qui lui a délivré une attestation d'élection de domicile dans les conditions prévues au chapitre IV du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles. Pour les besoins de la procédure d'aide juridictionnelle, le demandeur est réputé domicilié audit organisme d'accueil. »

Le 3° de ce même paragraphe introduit trois exceptions à l'interdiction de principe de domiciliation des étrangers non communautaires en situation irrégulière : lorsqu'ils demandent l'AME, l'asile ou l'aide juridictionnelle. Cette modification a des conséquences sur l'article L. 264-1 dont le 2° du paragraphe I étend le champ aux demandes d'AME et d'asile.

Ce même 2° apporte une autre modification substantielle aux règles de domiciliation puisqu'**il étend le champ de celle-ci aux droits civils**. Il est en effet nécessaire de déclarer une adresse pour exercer certains droits attachés à sa personne, en particulier pour l'exercice des actes d'état civil (actes de naissance, de mariage ou de décès).

Le 4° du **paragraphe I** définit les conditions d'application du chapitre ainsi modifié. Elles seront fixées par décret, à l'exception de celles relatives aux demandeurs d'asile qui le seront par décret en Conseil d'Etat.

Enfin, le **paragraphe II** modifie l'article 102 du code civil, qui dispose que « *le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement* » afin de prévoir que « *le lieu d'exercice des droits civils d'une personne sans domicile stable est celui où elle a fait élection de domicile dans les conditions prévues par l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles* ».

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels à cet article.

III - La position de la commission

Le présent article apporte des améliorations considérables à la procédure de domiciliation. La commission a cependant estimé nécessaire d'aller plus loin sur deux points.

Ainsi que cela a été indiqué précédemment, l'ouverture de la domiciliation à l'exercice des droits civils n'a pas été étendue aux étrangers non communautaires en situation irrégulière. Pourtant, rien ne leur interdit par exemple de se marier en France lorsqu'ils disposent d'un logement. Il serait donc regrettable de créer une inégalité de droits entre les étrangers en situation irrégulière qui sont en mesure de déclarer une adresse et ceux qui n'ont pas de domicile fixe. La commission a donc adopté **un amendement** tendant à autoriser la domiciliation des étrangers non communautaires en situation irrégulière pour l'exercice des droits civils.

Elle a par ailleurs adopté **un amendement** tendant à réaffirmer le rôle des préfets en matière de couverture des besoins de domiciliation sur leur territoire. Pour l'application du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, ceux-ci ont d'ailleurs été chargés d'établir des schémas de domiciliation afin d'assurer une répartition équitable sur les territoires de l'offre de services en la matière.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 octobre 2013, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 851 (2012-2013), adopté par l'Assemblée nationale, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dont Mme Aline Archimbaud est la rapporteure pour avis.

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – A la suite de la conférence nationale qui s'est tenue en décembre 2012, un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a été adopté le 21 janvier 2013 ; il définit pour la durée du quinquennat la feuille de route du Gouvernement en matière de solidarité. Ses préconisations sont aujourd'hui largement contenues dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur).

Certains constats nous montrent l'ampleur des enjeux auxquels le projet de loi doit répondre : en 2011, 8,7 millions de Français – 14,3 % de la population – vivaient en dessous du seuil de pauvreté, la moitié d'entre eux avec moins de 790 euros par mois. Cela touche en premier lieu les jeunes, les personnes isolées et sans emploi, mais également les familles. Selon l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, un tiers des familles monoparentales et plus d'une famille nombreuse sur cinq vivaient en 2009 sous le seuil de pauvreté. Le mal-logement en est l'un des corollaires : 3,6 millions de Français sont aujourd'hui mal-logés et 150 000 n'ont pas de logement ou sont accueillis dans des structures d'hébergement.

Beaucoup sont hébergés par des proches ou contraints de vivre dans des habitations insalubres ou informelles. Ils sont 1,2 million à attendre un logement social. Or les efforts de construction ne sont pas encore à la hauteur des besoins et demeurent trop peu centrés sur les logements sociaux et très sociaux. L'effort substantiel réalisé au cours des dernières années pour renforcer le parc d'hébergement et en améliorer la qualité n'est pas suffisant face à une demande sans cesse croissante. Ainsi, le baromètre du 115, publié par la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars) en juillet 2013, indiquait que 76 % des demandes enregistrées ce mois-là n'avaient pu aboutir. Les familles sont de plus en plus nombreuses à s'adresser au 115, tout en étant les premières victimes de l'inadaptation de l'offre d'hébergement. En l'absence de solutions plus pérennes, l'Etat consacre un budget considérable au paiement des nuits d'hôtel, hébergement qui empêche tout accompagnement social adapté et renforce les situations d'exclusion vécues par les personnes.

Face à cette situation, le Gouvernement a d'ores et déjà pris plusieurs mesures fortes. Il s'est engagé à construire 150 000 logements sociaux par an au cours des cinq années du quinquennat et à créer 15 000 places d'hébergement d'urgence supplémentaires dont 5 000 en 2013. Des projets territoriaux de sortie de l'hiver ont été élaborés par les préfets au début de l'année 2013 pour mettre un terme à la « gestion au thermomètre » des ouvertures de places, parfois suivis de diagnostics territoriaux à 360 degrés qui devraient être généralisés d'ici la fin de l'année.

Le présent projet de loi confirme ces avancées et s'articule autour de deux axes forts : anticiper les difficultés susceptibles de conduire à une mise à la rue et assurer la fluidité des parcours.

Deux mesures ne concernent pas directement l'hébergement : l'article 3 encadre l'évolution des loyers dans les zones tendues. Le logement constitue aujourd'hui le premier poste de charges des ménages français ; pour 8,4 % d'entre eux, cela représente plus de 40 % de leurs revenus. La forte augmentation des loyers au cours des dernières années renforce les risques d'impayés. Il fallait donc intervenir.

L'article 8 instaure quant à lui une garantie universelle des loyers (GUL), dont l'objectif est à la fois d'encourager les bailleurs à mettre leurs logements en location et de rétablir une égalité de traitement entre les locataires qui bénéficient de solides garanties et ceux qui n'ont pas la chance d'en disposer. En attendant son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, la phase de préfiguration sera l'occasion d'affiner le dispositif et d'informer les bailleurs et les locataires sur son fonctionnement.

Quant aux articles sur lesquels notre commission doit se prononcer, l'article 10 rend systématique, à compter du 1^{er} janvier 2015, la saisine par les bailleurs des commissions départementales de prévention des expulsions locatives (Ccapex) avant celle du juge. L'Assemblée nationale a apporté plusieurs améliorations substantielles à cet article, notamment le principe du maintien des aides personnelles au logement pour les locataires de bonne foi en situation d'impayés, qui permettra de limiter le risque de spirale de l'endettement, préjudiciable au propriétaire comme au locataire.

L'article 11 précise les conditions d'adoption et de suivi des chartes départementales pour la prévention des expulsions créées par la loi du 29 juillet 1998 et renforce le rôle des Ccapex, qui restent consultatives, mais mieux articulées avec le préfet, le bailleur, les organismes payeurs des aides au logement ou le fonds de solidarité pour le logement.

L'article 12 consacre le rôle et les missions des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui n'avaient jusqu'à présent qu'un fondement réglementaire. Placées sous la responsabilité du préfet, ces structures sont chargées, dans chaque département, de réguler l'offre d'hébergement, de coordonner les acteurs, d'assurer la continuité des prises en charge et d'analyser l'évolution des besoins. L'article 12 précise l'ensemble de ces missions : les SIAO pourront conclure des conventions, que ce soit avec les organismes gérant les structures d'hébergements, les bailleurs

sociaux, les collectivités territoriales ou les agences régionales de santé (ARS). Je vous proposerai de compléter cette liste en intégrant les services pénitentiaires d'insertion et de probation, qui jouent un rôle essentiel pour la réinsertion sociale des anciens détenus. Avec l'article 12, les SIAO deviennent les véritables pilotes du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion vers le logement. La direction générale de la cohésion sociale nous a indiqué que des moyens supplémentaires substantiels leur seraient alloués dans le projet de loi de finances pour 2014, notamment pour assurer le déploiement d'un système d'information partagé, indispensable à l'analyse de l'évolution des besoins et de l'offre d'hébergement.

L'article 13 étend la compétence du comité régional de l'habitat au domaine de l'hébergement.

L'article 14 crée le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), qui résulte de la fusion du plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) et du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) dans lesquels ils doivent être inclus depuis 2009. Ce document unique, élaboré sous la responsabilité partagée du préfet et du président du conseil général, garantira une meilleure articulation entre les politiques d'hébergement et du logement.

L'article 16 ter, introduit à l'Assemblée nationale, donne aux départements la possibilité de déléguer le paiement des dépenses et le recouvrement des recettes relatives à l'hébergement des publics pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. Le cabinet de la ministre m'a assurée que cela permettra de faciliter le travail quotidien des structures chargées d'intervenir auprès de ces publics sans remettre en cause la qualité du soutien apporté.

L'article 17 renforce la participation des personnes à la définition, au suivi et à l'évaluation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion. Des conseils de la vie sociale ou d'autres formes de participation seront ainsi créés dans des structures qui ne rentrent pas dans le champ de la loi du 2 janvier 2002 qui a posé les bases de la participation des usagers pris en charge dans les établissements et services médico-sociaux. C'est une avancée forte.

L'article 18 encadre mieux le dispositif de bail glissant qui permet à un organisme d'intermédiation locative de devenir locataire d'un logement pour le sous-louer temporairement à un ménage dont il assure en parallèle l'accompagnement social. Il étend cette possibilité aux ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable (Dalo). Je m'interroge sur l'opportunité d'une telle mesure qui me semble contraire à l'esprit de la loi du 5 mars 2007 : une personne reconnue prioritaire est, par principe, en mesure d'accéder immédiatement à un logement et de s'y maintenir. Pourquoi créer à travers la sous-location une nouvelle forme de mise à l'épreuve stigmatisante ? Je vous proposerai donc un amendement qui le limite aux personnes reconnues prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable (Daho).

L'article 19 renforce en cette matière les pouvoirs du préfet qui orientera les demandeurs reconnus prioritaires vers le SIAO. Si aucune solution n'est proposée dans les temps ou si un organisme refuse de prendre en charge la personne, le préfet

pourra procéder d'office à l'attribution d'une place ou d'un logement adapté. Je vous présenterai un amendement prévoyant que l'hébergement proposé présente un caractère de stabilité. Il s'agit ni plus ni moins d'inscrire dans la loi la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'hébergement.

L'article 20 permet aux commissions de médiation de requalifier un recours Daho en recours Dalo. Jusqu'à présent, seule l'option inverse leur était offerte.

Enfin, l'article 21 porte sur la domiciliation des personnes sans domicile stable. Celle-ci n'est pas un droit en soi, mais la condition de l'exercice de certains droits limitativement définis par le code de l'action sociale et des familles tels que l'affiliation à la sécurité sociale ou l'inscription sur les listes électorales. Les personnes sans domicile doivent se faire enregistrer auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'un organisme agréé par le département. Depuis la loi Dalo, une procédure unique s'applique à tous, mais les étrangers non communautaires en situation irrégulière n'y ont en principe pas droit, sauf s'ils souhaitent bénéficier de l'aide médicale d'Etat, s'ils demandent l'asile ou, sous certaines conditions, s'ils peuvent prétendre à l'aide juridictionnelle. L'article 21 aligne ces trois procédures dérogatoires sur celle de droit commun. Je veux pourtant aller plus loin : la domiciliation devient possible pour l'exercice des droits civils, sauf pour les étrangers non communautaires en situation irrégulière. Pourtant, rien ne leur interdit, s'ils ont une adresse, de se marier en France ou d'y ouvrir un compte en banque. Il faut remédier à cette inégalité.

Ce texte n'est pas la grande loi de programmation en matière d'hébergement et de logement accompagné que certains pourraient souhaiter. Il se borne, et c'est déjà beaucoup, à poser les bases d'une meilleure articulation entre les politiques de l'hébergement et du logement et d'une coordination renforcée entre les nombreux acteurs qui interviennent dans ce domaine. L'ensemble des personnes que j'ai pu auditionner ont salué ces avancées.

Il conviendra bien évidemment d'être attentif aux moyens qui seront mis en œuvre. Mais il s'agit là d'un autre débat, celui du projet de loi de finances que nous examinerons dans les prochaines semaines. Comme vous le savez, le Gouvernement a débloqué il y a maintenant quinze jours 107 millions d'euros afin d'abonder les crédits consacrés cette année à l'hébergement d'urgence, ce qui montre bien les tensions sur ce secteur sous-financé.

Deux éléments me semblent essentiels. D'une part, l'accompagnement social. Sans lui, comment prévenir les ruptures de parcours qui conduisent aux expulsions? Comment envisager une sortie durable de l'hébergement vers le logement? Il est à ce titre essentiel que les professionnels se sentent encouragés dans leurs actions, qu'ils aient les moyens de mieux se coordonner pour proposer, sur la base d'évaluations sociales partagées, des solutions d'accompagnement individualisées pleinement adaptées aux besoins des personnes.

D'autre part, le développement de solutions innovantes de logement adapté. Afin d'éviter la rue ou le bidonville à ceux pour qui l'accès à un logement autonome est un horizon lointain, il est essentiel de développer les dispositifs existants, comme les logements foyers ou les maisons relais, et de réfléchir sans cesse à de nouveaux

modes de prise en charge. Un appel à projets a été lancé en avril dernier pour expérimenter des solutions innovantes auprès de quatre publics : les femmes victimes de violences, les personnes souffrant de troubles psychiques, les jeunes en errance et les personnes sortant de prison. Cette initiative prometteuse doit en amener d'autres qui ne requerront pas nécessairement un accompagnement financier démesuré de la part de la puissance publique si elles s'appuient sur le secteur de l'économie sociale et solidaire. Afin d'alimenter la réflexion sur ce sujet, je vous proposerai de demander au Gouvernement un rapport qui nous permettra de disposer à la fois d'une évaluation des expériences déjà menées et de pistes pour en développer de nouvelles à l'avenir. Ce texte n'en demeure pas moins une étape importante pour faire du logement la porte d'entrée vers une intégration sociale réussie et non pas un facteur d'exclusion et de creusement des inégalités.

M. Jean-Pierre Godefroy. – L'appel à projets visant entre autres publics les femmes victimes de violences intègre-t-il les femmes cherchant à sortir de la prostitution ?

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Ce n'est pas précisé. Les projets sont en train d'être examinés. J'espère qu'il y en aura qui concernent ce public ; rien ne s'y oppose en tout cas.

M. René-Paul Savary. – Ce projet de loi est une modification de la politique en faveur de l'hébergement et du logement. Jusqu'à présent, le logement était considéré comme un droit pour tous et l'hébergement comme une solution transitoire, de manière notamment à éviter les nuitées en hôtel qui sont une solution mauvaise et très coûteuse. Le logement devait être la solution de première intention. Ce que vous proposez est un constat d'échec, puisque vous mettez l'accent sur l'hébergement. Les SIAO fonctionnent très bien. Ce projet de loi les reconnaît, leur accorde plus de moyens, c'est positif. Ils deviennent pilotes, mais il faut bien que la politique impulsée soit celle de l'Etat.

L'article 13 ajoute un échelon régional qui me semble malvenu concernant les questions d'hébergement qui peuvent être très différentes d'un département à l'autre. Dans ma région, les problèmes de la Haute-Marne ou des Ardennes n'ont rien à voir en ce domaine avec ceux que rencontre la Marne. L'hébergement est une compétence sociale qui doit être traitée au niveau départemental. Y mêler le niveau régional, ce n'est pas simplifier, c'est tout mélanger.

M. Gérard Longuet. – Puis-je avoir votre sentiment sur cette réalité française : nous sommes un pays où le logement est rare et cher, sans baisse des prix en période de crise, et tout cela malgré une dépense publique considérable. Sans vouloir mettre en cause un gouvernement ou un autre, quelle est votre interprétation de cette fatalité ?

Mme Catherine Deroche. – L'article 16 ter prévoit la possibilité de déléguer le paiement des dépenses et le recouvrement des recettes relatives à l'hébergement des publics pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. A qui ?

Mme Michelle Meunier. – J'apprécie que ce projet de loi mette l'accent sur la prévention et l'anticipation, afin que l'accompagnement d'une personne ne soit pas mis à mal faute d'hébergement ou de logement, ou à cause d'un hébergement

inapproprié tel que l'hôtel. L'accompagnement est en effet aussi important que l'hébergement. En revanche, je ne comprends pas l'article 21 sur la domiciliation. Il me semblait que les CCAS n'étaient plus chargées de la domiciliation des étrangers en situation irrégulière. Cet article revient-il en arrière ? Il s'agit souvent de situations dramatiques difficiles à traiter pour les CCAS.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – *La domiciliation concerne tous les acteurs. Seules 17 % des démarches sont prises en charge par les CCAS ; le reste est fait dans des associations. La procédure ne change pas mais est élargie.*

Monsieur Savary, ce projet de loi ne remet pas en cause la loi Dalo, au contraire. L'objectif final reste bien évidemment le logement. Mais il faut voir la réalité en face telle que nous avons pu la percevoir collectivement en audition : le 30 juin 2012, 27 534 ménages reconnus prioritaires attendaient un relogement depuis au moins six mois !

M. Claude Jeannerot. – *Ces chiffres globaux ne veulent pas dire grand-chose tant les disparités sont grandes entre les territoires.*

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – *La loi « Dalo » est excellente ; encore faut-il l'appliquer, ce qui nécessite d'éviter les ruptures. L'hôtel est une très mauvaise et très coûteuse solution et elle favorise ces ruptures. Il faut créer un parcours qui aille de la rue, du bidonville voire de la voiture au logement durable. C'est la raison d'être des articles de ce projet de loi sur le Dalo. Quant aux SIAO, ils sont bien placés sous l'autorité du préfet. Si nous avons l'impression que cela ne fonctionne pas, nous pouvons nous retourner vers lui, ce qui est rassurant.*

M. René-Paul Savary. – *Vous nous dites pourtant que les SIAO pilotent les dispositifs. Les associations font un travail remarquable... mais le pilote doit rester le préfet.*

Mme Annie David, présidente. – *Mais ils seront placés sous l'autorité du préfet.*

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – *Le mot « piloter » est de moi. Il est peut-être inapproprié et ne figure pas dans le projet de loi.*

Pour le pilotage régional du dispositif d'hébergement, l'objectif est de donner de la souplesse en cas de blocage dans un département. En Seine-Saint-Denis, tout est bloqué, alors que des solutions existent sans doute au niveau régional. C'est une possibilité et en aucun cas une obligation. La région n'est pas en concurrence avec le département.

M. Jean-Pierre Godefroy. – *Je comprends bien que l'on raisonne ainsi en Ile-de-France. Mais en Basse-Normandie, un cas problématique à Cherbourg ne peut trouver sa solution à Alençon, à 230 kilomètres de là.*

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – *Le texte distingue bien l'Ile-de-France des autres régions.*

Mme Annie David, présidente. – Les SIAO d’Ile-de-France en bénéficieront, mais les autres n’en auront pas même l’idée. En Rhône-Alpes, c’est la même chose ; on ne va pas héberger un habitant de Lyon en Haute-Savoie. Faut-il pour autant préciser et discriminer dans la loi ?

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – La coordination régionale des Siao sera plus structurée en Ile-de-France qu’ailleurs.

M. René-Paul Savary. – Raison de plus pour supprimer l’article 13 qui complique tout. Ce n’est pas le comité qui vous aidera à trouver des hébergements.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Il a un rôle consultatif.

M. René-Paul Savary. – Raison de plus ! Cela occasionnera des déplacements superflus...

M. Claude Jeannerot. – Je comprends les remarques de M. Savary, mais une telle rédaction permet d’affirmer la nécessité d’un continuum.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Vous me demandez, Monsieur Longuet, pourquoi le logement est rare et cher. Sans vouloir polémiquer, force est de constater que pendant longtemps, la politique du logement a été insuffisante. D’autres articles du projet de loi, sur lesquels nous ne sommes pas saisis, tiennent à d’autres aspects et font preuve d’une logique globale en faveur de la construction de logements publics et privés. Il est ainsi nécessaire de lutter contre les pratiques spéculatives, mais aussi d’avoir une politique d’aménagement du territoire et d’encourager la construction de tous les types de logements : privés de toutes les gammes, sociaux et très sociaux, en rééquilibrant les rapports entre locataires et propriétaires

M. Gérard Longuet. – Dans quel sens ?

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Dans le sens de la justice. L’article 16 ter, enfin, dont je m’étais moi-même inquiétée, présentera surtout une utilité pour le Samu social de Paris.

Mme Natacha Bouchart. – Il ne faut pas oublier l’équilibre entre les communes centres et les autres. Certaines d’entre elles ont les moyens de construire des logements sociaux et ne le font pas. Baisser les seuils démographiques permettrait de mieux répartir les besoins du Dalo. Dans l’agglomération de Calais, s’il y a trente-huit ménages prioritaires au titre du Dalo, c’est la ville de Calais qui doit y répondre. Concernant l’hébergement, certains SIAO fonctionnent bien ; le nôtre non : lorsque nous voulons trouver de la place pour des migrants en appelant le 115, il n’y en a jamais...

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Je vous rejoins sur votre premier point. C’était l’objet de la loi votée il y a quelques mois. Toutes les communes doivent jouer le jeu. Or certaines ont 40 % de logements sociaux, tandis que d’autres, qui devraient en avoir 25 %, n’en ont que 5 % à 6 %.

Comme Mme Meunier, je considère que plus les difficultés sont prises en amont, plus il est possible d'éviter bien des souffrances et des dépenses. Mais cela suppose des moyens et des dispositifs d'alerte.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 10

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – *L'article 10 prévoit notamment que les bailleurs – personnes physiques et SCI familiales - devront signaler aux commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex), les commandements de payer adressés à leurs locataires en situation d'impayés. Pour éviter l'encombrement des Ccapex, ce signalement ne sera obligatoire qu'au-delà d'un certain montant de dette, mais ce montant ne permet pas à lui seul d'apprécier les difficultés du locataire.*

Mon amendement n° 1 propose donc de croiser ce critère avec celui du nombre de termes impayés, car même si les sommes en jeu sont faibles, la quantité d'impayés peut être un bon signal d'alerte.

M. René-Paul Savary. – *Nous ne participerons pas au vote sur tous ces amendements.*

L'amendement n° 1 est adopté.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – *Mon amendement n° 2 tire les conséquences de celui que nous venons d'adopter.*

L'amendement n° 2 est adopté.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – *Afin que les familles en passe d'être expulsées puissent faire valoir leurs droits, l'amendement n° 3 précise que la notification de la décision de justice prononçant l'expulsion devra indiquer les modalités de saisine et l'adresse de la commission de médiation.*

L'amendement n° 3 est adopté.

Article 12

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – *Je propose dans l'amendement n° 4 d'ajouter à la liste prévue à l'article 12 les services pénitentiaires d'insertion et de probation (Spip) afin que les SIAO puissent passer des conventions avec ces structures. Les sorties sèches de prison favorisent en effet la récidive.*

M. Claude Jeannerot. – *Cet ajout me semble utile, mais n'aurions-nous pas intérêt à proposer une formulation plus large pour éviter une longue liste d'organismes avec lesquels les SIAO peuvent conclure des conventions ?*

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – *L'article 12 propose une liste, d'où mon amendement visant à y adjoindre les Spip, mais rien n'interdit de présenter un amendement plus global.*

L'amendement n° 4 est adopté.

Article 14

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 5 apporte une clarification rédactionnelle.

L'amendement n° 5 est adopté.

Article 18

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – L'article 18 prévoit que les personnes reconnues prioritaires au titre du Dalo puissent bénéficier de baux glissants. Mais les associations que nous avons reçues estiment que ce serait montrer une sorte de défiance à l'égard de ces personnes et que ces baux glissants les mettraient dans l'incertitude. En revanche, il convient d'ouvrir le bail glissant aux personnes reconnues prioritaires au titre du Dalo pour qui il s'agit d'une réelle avancée, d'où mon amendement n° 6.

L'amendement n° 6 est adopté.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 7 fait débat. La loi rappelle que le principe de mixité sociale doit être respecté par le préfet. Or, les alinéas 6 et 7 visent à limiter les possibilités de relogement des personnes bénéficiant du Dalo dans les zones urbaines sensibles (ZUS), ce qui signifie implicitement qu'elles créent des difficultés. Je trouve qu'une telle rédaction est très stigmatisante, d'où mon amendement n° 7 pour supprimer ces deux alinéas.

M. Claude Jeannerot. – L'alinéa 7, qui a été ajouté à l'Assemblée nationale, dit : « Le représentant de l'Etat dans le département tient compte dans des conditions fixées par décret de la situation des ZUS pour la définition de ce périmètre », le but étant que l'objectif de mixité sociale soit bien pris en compte. Ceci dit, je comprends cet amendement mais notre groupe s'abstiendra pour que le débat ait lieu en séance publique.

Mme Natacha Bouchart. – Dans les ZUS, de nombreuses associations accompagnent les personnes en difficulté. Si les bénéficiaires du Dalo se retrouvent dans des quartiers où il n'y a pas de centres communaux d'action sociale (CCAS) ni de lieux d'accueil, ils ne pourront pas être encadrés et redeviendront des cas sociaux. Je suis donc défavorable au texte qui nous vient de l'Assemblée nationale.

M. Claude Jeannerot. – Mais cet alinéa 7 laisse le représentant de l'Etat juge de la situation. Il n'interdit en rien le relogement en ZUS. Cette ouverture me semble intéressante.

M. Gérard Longuet. – Exactement !

Mme Annie David, présidente. – Le préfet n'a aucune obligation, mais préciser qu'il faut tenir compte des ZUS, c'est dire implicitement que ces zones regroupent déjà des personnes en difficulté. Pourquoi le préciser dans la loi alors que le préfet tiendra compte de la situation ?

M. Claude Jeannerot. – J'ai le sentiment que vous faites une lecture restrictive de cet alinéa : l'appréciation du préfet sera la plus large possible et il tiendra compte de chaque situation. Il nous semble donc difficile de faire disparaître dès maintenant cet alinéa.

M. Gérard Longuet. – Comme M. Jeannerot, j'estime que les préfets doivent tenir compte des situations locales, pour éviter qu'ils ne fassent preuve de systématisme.

Mme Annie David, présidente. – Vous méfiez-vous des préfets ?

M. Gérard Longuet. – Appartenant au corps préfectoral, je serais bien mal venu de me méfier d'eux. Mais pour un préfet, plus c'est simple, moins c'est compliqué !

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Je ne suis pas d'accord quand j'entends dire qu'on ne peut pas loger les personnes bénéficiant du Dalo ailleurs que dans les ZUS : c'est le contraire qui doit être fait. Mais je n'ai pas réussi à rédiger un amendement qui inciterait les communes sans ZUS à accepter des bénéficiaires du Dalo. Il faut faire vivre la mixité sociale, sans stigmatiser les ZUS ni les Dalo.

M. Claude Jeannerot. – C'était bien l'objectif recherché par les députés qui ont déposé et voté cet amendement.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Nous ne sommes pas parvenus à une rédaction qui permette de faire vivre la mixité sociale partout, mais peut-être en trouverons-nous une d'ici la semaine prochaine.

Mme Annie David, présidente. – Nous allons en rester là pour l'instant et nous reprendrons ce débat en séance publique.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Le rapporteur au fond travaillant sur la question, je vais retirer mon amendement.

L'amendement n° 7 est retiré.

Article 19

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 8 concerne le droit à l'hébergement. Le Conseil d'Etat a estimé, dans une décision du 22 avril 2013, que la place d'hébergement proposée par le préfet au demandeur reconnu prioritaire par la commission de médiation au titre du Daho « doit présenter un caractère de stabilité ». Les préfets ne doivent donc pas proposer des hébergements pour quelques nuits.

Mme Catherine Génisson. – Je voterai cet amendement, mais je doute du résultat concret : s'il n'y a pas d'autre solution, le préfet ne pourra que proposer quelques nuitées d'hôtel.

Mme Catherine Deroche. – Nous sommes d'accord sur le principe, mais sur le terrain, il sera bien difficile à faire respecter.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Nous devons nous donner les moyens d'offrir des places de logement durable. La situation actuelle n'est plus tenable.

L'amendement n° 8 est adopté.

Article additionnel après l'article 20 bis (nouveau)

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Plusieurs associations ont attiré notre attention sur l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles qui consacre le principe de l'accueil inconditionnel des personnes sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale dans les dispositifs d'hébergement d'urgence. Or, cette définition pourrait laisser penser qu'il faudrait cumuler les trois détresses pour bénéficier d'un hébergement d'urgence. L'amendement n° 9 propose donc de ne retenir que la détresse sociale, afin que le texte soit moins ambigu.

Mme Annie David, présidente. – Je crains que votre rédaction ne supprime les cas de détresses psychiques et médicales. Pourquoi ne pas remplacer le « et » par un « ou » ?

Mme Catherine Génisson. – Je voulais faire la même proposition.

M. Gérard Longuet. – Il s'agirait de conditions alternatives et non plus cumulatives.

Mme Annie David, présidente. – Et qui peuvent d'ailleurs se cumuler.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Je rectifie donc mon amendement en ce sens.

L'amendement n° 9 rectifié est adopté.

Article additionnel après l'article 20 bis (nouveau)

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Mon amendement n° 10 demande un rapport au Gouvernement pour faire le point sur les dispositifs de logement adapté et pour proposer d'éventuelles modifications législatives. Il est difficile de faire plus, à cause de l'article 40...

M. Gérard Longuet. – A force de rédiger des rapports, on finira peut-être par savoir pourquoi les mécanismes actuels fonctionnent mal.

L'amendement n° 10 est adopté.

Article 21

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – Mon amendement n° 11 réaffirme le rôle du préfet qui doit garantir l'accès à la domiciliation des personnes sans domicile stable.

M. Gérard Longuet. – Faut-il dire l'Etat ou le représentant de l'Etat ? Dans le premier cas, c'est l'Etat dans sa majesté alors que dans le second cas, c'est le préfet qui est visé et qui pourrait être attaqué.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – J'ai repris ici l'expression consacrée.

L'amendement n° 11 est adopté.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – L'article 21 aligne la procédure de domiciliation des personnes étrangères en situation irrégulière et qui ne sont pas originaires de l'Union européenne sur celle du droit commun lorsque ces personnes demandent à bénéficier de l'aide médicale d'Etat, du droit d'asile ou de l'aide juridictionnelle. Il élargit en même temps les cas d'ouverture du droit à

domiciliation à l'exercice des droits civils, sauf pour les étrangers en situation irrégulière non communautaires. Ce faisant, il crée une inégalité entre les étrangers en situation irrégulière qui bénéficient d'un logement et qui peuvent ainsi se marier, ouvrir un compte en banque, exercer l'ensemble des droits attachés à leur personne qui nécessitent de déclarer une adresse, et ceux qui n'ont pas de domicile fixe et ne peuvent donc pas exercer ce type de droits. Toutes les associations - qui règlent, d'après l'étude d'impact du projet de loi, 83 % des problèmes de domiciliation contre 17 % pour les CCAS - nous ont demandé de déposer cet amendement n° 12 pour remédier à cette situation.

Mme Natacha Bouchart. – Nous reviendrons sur cette question en séance publique, d'autant que Calais connaît une situation tout à fait particulière.

Mme Catherine Génisson. – C'est vrai, et ce problème déborde même Calais pour toucher tout le département. L'expression « exercice des droits civils » a-t-elle une signification juridique ?

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – L'objectif est avant tout de permettre à ces personnes de se marier. Cette expression a bien une signification juridique.

M. Gérard Longuet. – La situation n'est pas comparable entre des étrangers en situation irrégulière mais qui ont un logement, un compte en banque et qui montrent leur volonté de s'intégrer, et ceux qui sont simplement de passage, comme ceux qui veulent rejoindre leurs proches en Grande-Bretagne. Faut-il que ces étrangers soient traités de la même façon ? Je ne sais et c'est pourquoi je m'abstiendrai sur cet amendement en attendant que nous en débattions en séance publique.

Lorsque je suis entré à l'Assemblée nationale, le premier débat auquel j'ai assisté concernait les étrangers en situation irrégulière qui étaient depuis dix ans dans notre pays et que nous avons décidé à l'époque de naturaliser.

Mme Annie David, présidente. – Les migrants en transit ne demanderont pas la domiciliation. En revanche, ceux qui sont dans notre pays depuis quelques années doivent pouvoir bénéficier d'une domiciliation pour scolariser leurs enfants et se marier.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. – L'ouverture d'un compte en banque permet l'intégration.

L'amendement n° 12 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10			
Mme ARCHIMBAUD rapporteur	1	Signalement des commandements de payer aux Ccapex	Adopté
Mme ARCHIMBAUD rapporteur	2	Signalement des commandements de payer aux Ccapex	Adopté
Mme ARCHIMBAUD rapporteur	3	Notification des décisions de justice prononçant les expulsions	Adopté
Article 12			
Mme ARCHIMBAUD rapporteur	4	Conventions conclues par les SIAO	Adopté
Article 14			
Mme ARCHIMBAUD rapporteur	5	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 18			
Mme ARCHIMBAUD rapporteur	6	Conditions d'accès au bail glissant	Adopté
Article 19			
Mme ARCHIMBAUD rapporteur	7	Relogement des prioritaires Daho dans les ZUS	Retiré
Mme ARCHIMBAUD rapporteur	8	Hébergement des prioritaires Daho	Adopté
Article additionnel après l'article 20 bis (nouveau)			
Mme ARCHIMBAUD rapporteur	9	Définition du principe d'accueil inconditionnel pour l'hébergement d'urgence	Adopté
Mme ARCHIMBAUD rapporteur	10	Demande de rapport sur le logement adapté	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 21			
Mme ARCHIMBAUD rapporteur	11	Rôle du préfet dans la procédure de domiciliation	Adopté
Mme ARCHIMBAUD rapporteur	12	Conditions d'exercice du droit à domiciliation	Adopté

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 18 septembre 2013

- **Paul Duprez**, président, **Chantal Drugat**, directrice générale, Habitat et Interventions Sociales (HIS)
- **Eric Molinié**, président, **Thomas Marie**, directeur général adjoint, Samusocial de Paris

Jeudi 19 septembre 2013

- **Sabine Fourcade**, directrice générale, **Sylvain Turgis**, adjoint à la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, **Eliane Galleri**, chef du bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement, Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)
- **Frédéric Blanc**, juriste, **Laetitia Jayet**, chargée de mission relations institutionnelles, UFC Que Choisir
- **Marianne Louis**, chargée de mission auprès du président, **Francine Albert**, conseiller relations institutionnelles et partenariat, Union sociale pour l'habitat (USH)
- **Jean-Baptiste Eyraud**, porte-parole, **Jean-Baptiste Lecerf**, juriste, Droit au logement (DAL), **Manuel Domergue**, porte-parole et fondateur, **Arthur Vincent**, porte-parole, Jeudi noir
- **Sébastien Cuny**, délégué général, Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (Fapil), **Gilles Desrumaux**, délégué général, Union professionnelle du logement accompagné (Unafo), **Jeanne Dietrich**, conseillère technique emploi-logement, pôle lutte contre les exclusions, Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss), **Victoire Le Cœur**, chargée de projet de la rue au logement, Secours catholique

Vendredi 20 septembre 2013

- **Gilles Pierre**, vice-président, **Ninon Overhoff**, chargée de mission, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)
- **Eric Pliez**, directeur général, Aurore, **Bernard Devert**, président, **Bernard de Korsak**, vice-président, Habitat et humanisme, **Christian Nicol**, président, **Jeanne Fournier**, chef de projet SIREs, Habitat et développement, **Bruno Morel**, directeur général, **Cécilia Clérel**, chargée de mission communication, Emmaüs Solidarité
- **Xavier Emmanuelli**, président, et **René Dutrey**, membre du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)