



FNARS
agir pour la solidarité

Propositions d'amendements de la FNARS au projet de loi Égalité et Citoyenneté

- Réaffirmation de l'illégalité de l'absence de lien avec la commune comme motif de refus d'attribution d'un logement social
- Suppression de la fixation d'objectifs chiffrés d'attributions de logements à des ménages non prioritaires dans les quartiers de la politique de la ville (QPV)
- Statut des préconisations de diagnostic ou d'accompagnement social faites par les commissions de médiation
- Réorientation des demandes de logement vers l'hébergement dans le cadre du DALO
- Versement des astreintes DALO au requérant
- Mise en œuvre des objectifs fixés par les plans locaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD)
- Compatibilité des programmes locaux de l'habitat (PLH) avec les PLALHPD
- Participation du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) à l'élaboration du plan partenarial de gestion de la demande de logement social
- Suppression de la pénalisation des refus d'attribution de logements dans le cadre des systèmes de cotation de la demande
- Encadrement de la pénalisation des refus d'attribution de logements dans le cadre des systèmes de cotation de la demande
- APL : suppression du délai de carence pour les personnes hébergées en structures
- Gouvernance du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)

SÉNAT

Réaffirmation de l'illégalité de l'absence de lien avec la commune comme motif de refus d'attribution d'un logement social

AMENDEMENT

Article 20

À l'alinéa 7, substituer aux mots « à soi seul le » le mot « un »

Objet

Bien qu'illégal au moment de l'enregistrement de la demande de logement social, le critère d'absence de lien avec la commune est un motif actuellement utilisé pour refuser à une personne l'attribution d'un logement social. Il convient de réaffirmer sans ambiguïté l'illégalité de cette pratique qui pénalise fortement les ménages sans domicile ou en difficulté qui ne sont pas toujours en capacité de justifier d'une attache avec le territoire visé par leur demande. Dans leur étude « L'égalité d'accès au logement social à l'épreuve des territoires » de mars 2016, le Défenseur des droits, le Commissariat général à l'égalité des territoires et le Plan urbanisme construction architecture révèlent en effet que « *la prise en compte de liens à la commune [...] est en pratique fréquente au stade de l'attribution en commission [...]. Généralement admis et reconnus légitimes pour l'attribution d'un logement à des demandeurs « à risques », notamment s'agissant des prioritaires au titre du DALO, ces liens à la commune ne sont en revanche pas opposés aux demandeurs relevant des classes moyennes, à l'inverse très recherchés* ».

SÉNAT

Suppression de la fixation d'objectifs chiffrés d'attributions de logements à des ménages non prioritaires dans QPV

AMENDEMENT

Article 20

A l'alinéa 58, après les mots :

« articles L. 300-1, L. 441-1 et L. 441-2-3. »

Supprimer les phrases suivantes :

« Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, un objectif quantifié d'attribution à des demandeurs autres que ceux mentionnés au vingtième alinéa de l'article L. 441-1 est défini. À défaut d'une telle disposition dans les orientations approuvées, cet objectif est de 50 % ; »

Objet

La commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi à l'Assemblée nationale a tenté d'imposer un plafond d'attributions de logements sociaux à des demandeurs prioritaires dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cette disposition a été supprimée par un amendement du gouvernement, car elle aurait constitué une discrimination au motif de la précarité sociale. Elle aurait en effet conduit à exclure *a priori* des ménages prioritaires de l'accès au parc social, sans examen de leur situation individuelle, en raison de leurs caractéristiques socio-économiques.

Un compromis a été trouvé par l'adoption d'une disposition symétrique, définissant un objectif quantifié (fixé par défaut à 50 %) d'attributions à des ménages non prioritaires dans les quartiers de la politique de la ville. Cette mesure reste discriminatoire, dans la mesure où elle conduit strictement au même effet : évincer du processus d'attribution des ménages dont la situation d'urgence ou de mal-logement est pourtant reconnue par leur caractère prioritaire, pour laisser place à d'autres ménages jugés moins problématiques pour l'équilibre de peuplement.

Le présent amendement propose donc de supprimer cette disposition.

SÉNAT

Statut des préconisations de diagnostic ou d'accompagnement social Faites par les commissions de médiation

AMENDEMENT

Article 20

Après l'alinéa 90, insérer les alinéas suivants :

aa) À l'alinéa 5 du II, remplacer la deuxième phrase par les phrases suivantes :

« Elle détermine pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques de ce logement. Elle peut, le cas échéant, proposer les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social utiles. »

Objet

Si l'accompagnement social peut jouer un rôle déterminant dans la facilitation de l'accès et du maintien au logement, sa réussite repose sur l'instauration d'un rapport de confiance entre l'intervenant social et le ménage concerné. À partir d'un diagnostic partagé de sa situation, ils doivent déterminer conjointement quelles difficultés peuvent obérer le bon déroulement du parcours résidentiel et mettre en place l'étayage adéquat pour les lever. En tout état de cause, la relation d'accompagnement ne peut se construire qu'à condition que le ménage adhère à l'aide qui lui est proposée.

Le présent amendement vise donc à clarifier le statut des préconisations de la commission de médiation en matière de diagnostic et d'accompagnement social. Elles ne devraient pas être contraignantes mais être librement consenties par le ménage, au risque d'être privées de toute efficacité. Cette conception de l'accompagnement est d'ailleurs conforme à celle qui est garantie aux personnes prises en charge par les établissements et services sociaux et médico-sociaux à l'article L. 311-3 du code de l'action sociale et des familles : « *un accompagnement individualisé de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, respectant son consentement éclairé qui doit systématiquement être recherché lorsque la personne est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision* ».

SÉNAT

Réorientation des demandes de logement vers l'hébergement dans le cadre du DALO

AMENDEMENT

Article 20

Après l'alinéa 92, insérer les alinéas suivants :

c) Remplacer le premier alinéa du IV, par l'alinéa suivant :

« IV.-Lorsque la commission de médiation est saisie d'une demande de logement dans les conditions prévues au II et qu'elle estime que le demandeur est prioritaire mais qu'une offre de logement n'est pas adaptée, elle peut proposer au demandeur un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. En cas d'acceptation par le demandeur, la commission de médiation transmet au représentant de l'Etat dans le département cette demande pour qu'une offre lui soit proposée. »

Objet

Lorsque la commission de médiation considère que la situation d'un requérant ne lui permet pas d'envisager l'accès au logement, elle peut réorienter sa demande vers les dispositifs d'hébergement ou de logement accompagné qui lui paraissent plus adaptés. À l'heure actuelle, cette requalification de la demande s'effectue sans l'accord du ménage et semble fréquemment détournée à des fins de régulation du flux de nouveaux demandeurs, en particulier dans les zones tendues. Dans son bilan 2008-2014 de la mise en œuvre du droit au logement opposable, le Comité national de suivi du dispositif établit ainsi à partir des données du ministère du Logement que les réorientations du logement vers l'hébergement ont progressé de 63 % en six ans, alors que le profil des requérants n'a que peu évolué.

Afin d'encadrer cette pratique de sorte à ce que même les plus exclus puissent faire valoir leur droit au logement, le présent amendement vise à soumettre la réorientation vers d'autres solutions à l'acceptation du demandeur.

SÉNAT

Versement des astreintes DALO au requérant

AMENDEMENT

Article 20

Après l'alinéa 93, insérer les alinéas suivants :

5° *ter* Au huitième alinéa du I de l'article L441-2-3-1, remplacer les mots : « au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, institué en application de l'article L. 300-2 » par « au requérant ».

5° *quarter* Supprimer l'alinéa 9 du I de l'article L441-2-3-1.

5° *quinquies* Au cinquième alinéa du II de l'article L 441-2-3-1, l'alinéa 15, remplacer les mots : « au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, institué en application de l'article L. 300-2 » par « au requérant ».

5° *sexies* Supprimer le sixième alinéa du II de l'article L 441-2-3-1

Objet

Le pays compte près de 60 000 ménages en attente de logement dont la demande a pourtant été reconnue prioritaire et urgente au titre du droit au logement opposable. Pour faire valoir ce droit lorsque le délai légal de relogement est écoulé, ils ont la possibilité de saisir le tribunal administratif afin que le juge enjoigne au préfet de leur faire une offre et condamne l'État au versement d'une astreinte calculée en fonction du retard accumulé. D'après les données du ministère du Logement, 7 700 ménages ont fait usage de cette possibilité en 2015. Le produit des astreintes ne bénéficie toutefois pas au requérant, mais alimente un fonds national destiné à financer des mesures de diagnostic et d'accompagnement social.

Ce mécanisme est doublement insatisfaisant : d'une part il fait reposer un dispositif essentiel d'action sociale sur des ressources volatiles, générant ainsi un aléa budgétaire considérable pour les associations chargées de sa mise en œuvre ; de l'autre il entretient une inégalité de traitement entre les personnes non ou mal logées et les autres justiciables, qui sont directement bénéficiaires des astreintes prononcées par le juge lorsqu'ils forment un recours de droit commun. Le présent amendement vise donc à verser directement les astreintes aux ménages en difficulté dont la collectivité publique n'a pas su garantir le droit au logement.

SÉNAT

Mise en œuvre des objectifs fixés par les PLALHPD

AMENDEMENT

Article 20

Après l'alinéa 102, insérer les alinéas suivants :

3° la fin du IV, insérer les phrases suivantes :

« Le préfet de région établit un programme régional tenant compte des objectifs définis au 8° du présent article. Ce programme établit notamment les priorités de financement des créations, extensions ou transformations des établissements et services mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 qui accueillent des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse dans la région. »

Objet

Créé par la loi ALUR du 24 mars 2014, le plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD) est un outil organisant les réponses territoriales en matière de logement et d'hébergement à partir d'un diagnostic partagé de l'offre et des besoins. Il définit notamment les objectifs de développement ou d'évolution de l'offre existante et les mesures destinées à répondre aux besoins des personnes sans-abri ou en difficulté prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement. Toutefois, aucune disposition ne traduit de manière opérationnelle les objectifs ainsi fixés.

Cet amendement vise ainsi à permettre au préfet de région d'établir, à partir des objectifs définis par les plans locaux, une programmation au niveau régional et les priorités de financement des créations ou transformations de places ou de mesures dans les établissements et service assurant l'hébergement et l'accompagnement des personnes sans domicile.

SÉNAT

Compatibilité des PLH avec les PLALHPD

AMENDEMENT

Article 20 bis

Après l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :

1° le quatrième alinéa est ainsi modifié :

Remplacer les mots :

« ainsi que du plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et, le cas échéant, de l'accord collectif intercommunal défini à l'article L. 441-1-1. »,

par les mots suivants :

« et, le cas échéant, de l'accord collectif intercommunal défini à l'article L. 441-1-1. Le programme est compatible avec les mesures fixées par le plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées mentionnées au IV de l'article 4 de la loi du n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

Objet

Le plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD) est l'instrument départemental copiloté par le préfet et le conseil départemental de planification de l'offre d'habitat et de services à destination des personnes dont la situation sociale ou économique obère leur accès ou leur maintien au logement. Élaboré en associant les EPCI, il doit prévoir des mesures territorialisées permettant notamment d'adapter les réponses aux besoins des personnes non ou mal-logées.

Afin de garantir la cohérence et la continuité de l'action publique à l'égard de ces populations à l'échelle communale et intercommunale, le présent amendement propose que les programmes locaux de l'habitat (PLH) soient compatibles avec les orientations et les actions fixées au PLALHPD.

SÉNAT

Participation du SIAO à l'élaboration du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs

AMENDEMENT

Article 24

A l'alinéa 9, après les mots :

« à l'article L. 313-18 »

Insérer les mots :

« et un représentant du service intégré d'accueil et d'orientation mentionné à l'article L345-2-4 du code de l'action sociale et des familles, »

Objet

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sont des dispositifs départementaux chargés de recueillir la demande d'hébergement ou de logement adapté des personnes sans domicile et de les orienter vers les solutions les plus adaptées à leur situation. Ils sont également investis d'une mission essentielle de facilitation de la sortie vers le logement ordinaire, par l'identification des ménages prêts à y accéder voire leur pré-positionnement sur le contingent réservataire de l'État. La loi ALUR leur a même conféré la possibilité de devenir services enregistreurs de la demande de logement social.

Le présent amendement vise donc à permettre aux SIAO de participer à l'élaboration du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information du demandeur afin d'optimiser l'articulation territoriale des différentes filières d'accès au logement.

SÉNAT

Suppression de la pénalisation des refus d'attribution de logements dans le cadre des systèmes de cotation de la demande

AMENDEMENT

Article 24

Supprimer les alinéas 16 et 17.

Objet

Le système d'attribution des logements locatifs sociaux français est fortement administré et laisse peu de place à l'expression des souhaits et des besoins du demandeur. S'il existe des refus concernant des logements que les acteurs de terrain estiment pourtant adaptés à la situation des ménages, cela appelle davantage une amélioration de la compréhension et de la qualification de la demande qu'une sanction du demandeur. Cette pénalisation pourrait à terme devenir légitime si le principe de la « location choisie », c'est-à-dire les dispositifs favorisant une meilleure information et une participation active des ménages à la formulation de leur demande dépasse le stade expérimental.

Il semble à ce stade prématuré d'intégrer la prise en compte des refus dans le mécanisme de cotation de la demande, d'autant que celle-ci génèrerait une inégalité de traitement manifeste entre demandeurs, selon qu'un tel mécanisme – encore facultatif – existe sur leur territoire ou non. Le présent amendement supprime par conséquent la possibilité d'une sanction des refus de logements dans le cadre de la cotation de la demande.

SÉNAT

Encadrement de la pénalisation des refus d'attribution de logements dans le cadre des systèmes de cotation de la demande

AMENDEMENT

Article 24

Remplacer l'alinéa 17, par l'alinéa suivant :

« Ces modalités incluent les conditions dans lesquelles le refus d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur peut modifier, pour une durée limitée, la cotation de sa demande. Préalablement à la modification, le bailleur ou le réservataire informe le demandeur qu'une modification de la cotation est envisagée et recueille ses observations. En cas de modification, le demandeur est informé de la cotation et du rang de sa demande de logement social qui en résulte. »

Objet

Dans l'hypothèse où la possibilité d'une pénalisation des refus d'attribution de logements serait maintenue, le présent amendement vise à encadrer sa mise en œuvre afin qu'elle ne soit pas disproportionnée. Il introduit ainsi une phase contradictoire permettant au ménage d'être informé et de s'expliquer sur les motifs du refus de sa demande. Il précise également que la sanction du demandeur devra s'appliquer pour une durée limitée afin que son refus ne le pénalise pas indéfiniment.

SÉNAT

APL : suppression du délai de carence pour les personnes hébergées en structures

AMENDEMENT

Article additionnel après l'article 31

Après l'article 31, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Au deuxième alinéa du III de l'article L351-3-1 du code la construction et de l'habitation, après les mots :

« qui hébergées »

insérer les mots :

« dans une structure d'hébergement, ou »

Objet

Les personnes en situation de précarité accueillies dans un centre d'hébergement et qui accèdent à un logement social doivent actuellement attendre deux mois après l'entrée dans les lieux avant de percevoir le premier versement de l'aide personnalisée au logement (APL).

Si elles sont hébergées dans un logement financé au titre de l'allocation de logement temporaire (ALT1), ce délai de carence ne s'applique pas. Afin de tenir compte de leur situation financière et de favoriser leur accès au logement, l'APL est en effet due dès le premier jour du mois civil au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies.

Cet amendement vise donc à appliquer la même règle aux personnes hébergées quelle que soit la nature du financement du lieu d'hébergement où elles ont été accueillies, et à mettre ainsi fin à une situation inégalitaire.

SÉNAT

Gouvernance du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)

AMENDEMENT

Article additionnel, après l'article 32

Après l'article 32, insérer l'article suivant :

L'article L 300-2 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

À l'alinéa 2, après les mots : « de l'Etat » sont insérer les mots « et de représentants du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées »

Objet

Le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement finance des actions de diagnostic, d'accompagnement et de gestion locative adaptée à destination de ménages en situation d'exclusion. Il est piloté au niveau national par un comité de gestion composé de représentants de l'État. Afin de rendre sa gouvernance plus transparente et de renforcer son expertise, le présent amendement vise à élargir sa composition à des représentants du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. Cette instance consultative créée sur demande de l'Abbé Pierre il y a près de 25 ans pourra utilement contribuer à la formulation des orientations du fonds destiné au soutien des personnes non ou mal-logées.