

N° 125

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 2001

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur la proposition de loi,
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *visant à accorder une priorité dans*
l'attribution des logements sociaux aux personnes en situation de handicap ou
aux familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap

Par M. Jean CHÉRIOUX,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Campion, M. Jean-Marc Juilhard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Jean-René Lecerf, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Valérie Létard, MM. Jean Louis Masson, Serge Mathieu, Mmes Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 613, 3047 et T.A. 670

Sénat : 325 (2000-2001)

Logement et habitat.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| I. UN DIAGNOSTIC : LES DIFFICULTÉS DES PERSONNES HANDICAPÉES À ACCÉDER À UN LOGEMENT ADAPTÉ À LEURS BESOINS | 7 |
| A. LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS À UN LOGEMENT ADAPTÉ..... | 7 |
| B. LES SPÉCIFICITÉS PROPRES AU SECTEUR SOCIAL..... | 10 |
| II. LA PROPOSITION DE LOI: UN DISPOSITIF PRATIQUE À CARACTÈRE INCITATIF | 11 |
| A. UNE CLARIFICATION DES RÈGLES DE PRIORITÉS D'ATTRIBUTION..... | 11 |
| B. UNE INCITATION FINANCIÈRE À L'ACCESSIBILITÉ ET À L'ADAPTATION DES LOGEMENTS..... | 12 |
| III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : DES LIGNES DIRECTRICES POUR L'APPLICATION DU TEXTE ET DES RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES | 15 |
| A. LES LIGNES DIRECTRICES POUR LA MISE EN OEUVRE DU DISPOSITIF..... | 15 |
| 1. <i>Apprécier avec souplesse la notion de handicap</i> | 15 |
| 2. <i>Ne pas poser de restrictions excessives en matière de déduction de la taxe foncière</i> | 16 |
| 3. <i>Ne pas pénaliser les immeubles de logements sociaux exonérés de taxe foncière</i> | 16 |
| B. LES RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES..... | 17 |
| 1. <i>Améliorer l'information sur les disponibilités en logements sociaux aménagés</i> | 17 |
| 2. <i>Mieux sensibiliser les étudiants en architecture aux contraintes de la personne en situation de handicap</i> | 17 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 19 |
| • Article premier (art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) Reconnaissance d'une priorité d'attribution des logements sociaux pour les personnes en situation de handicap et les familles ayant à leur charge une telle personne | 19 |
| • Art. 2 Déductibilité de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les dépenses engagées par les organismes d'HLM pour assurer l'adaptation et l'accessibilité des logements | 19 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 21 |
| TABLEAU COMPARATIF | 25 |

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le texte qui vous est soumis est une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en séance publique le 15 mai 2001 ; elle a été inscrite à l'initiative du Sénat à son ordre du jour réservé.

L'examen de ce texte n'est donc pas imposé par le Gouvernement sur l'ordre du jour prioritaire comme cela avait été le cas, par exemple, pour la proposition de loi tendant à la création d'une Agence française de sécurité sanitaire environnementale¹ ou la proposition de loi relative à la lutte contre les discriminations².

Il s'agit donc d'un texte qui procède entièrement de l'initiative du législateur et de la volonté de notre assemblée que se poursuive le processus de la navette. Une fois de plus, le Sénat montrera un esprit d'ouverture dont on ne constate pas d'équivalent du côté de l'Assemblée nationale : en effet, aucune des propositions de loi adoptées par le Sénat, à l'initiative de votre commission, au titre de l'article 48-3 de la Constitution et transmises à l'autre assemblée, au cours de cette législature, n'a fait l'objet d'un examen susceptible de permettre la poursuite de la navette parlementaire.

En revanche, le Gouvernement et ou les députés -quelle que soit leur tendance d'ailleurs-, n'ont pas hésité à déposer et à faire adopter des textes qui relevaient d'un « quasi-clonage » de propositions de loi transmises par le Sénat ; votre rapporteur tient ainsi à évoquer notamment les textes relatifs au

¹ Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 créant une agence française de sécurité sanitaire environnementale.

² Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations.

renforcement de la participation, aux soins palliatifs, au congé paternité et à l'allocation de présence parentale.

L'objet de cette proposition de loi, qui résulte d'une initiative de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, est de faciliter l'accès des personnes handicapées et des familles ayant à leur charge un enfant handicapé, à des logements sociaux adaptés. Le texte transmis par l'Assemblée nationale comprend deux mesures simples répondant à un véritable besoin des personnes handicapées.

I. UN DIAGNOSTIC : LES DIFFICULTÉS DES PERSONNES HANDICAPÉES À ACCÉDER À UN LOGEMENT ADAPTÉ À LEURS BESOINS

Il existe aujourd'hui incontestablement une demande non satisfaite émanant de personnes handicapées souhaitant accéder à un logement aménagé pour tenir compte des contraintes liées à leur handicap.

A. LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS À UN LOGEMENT ADAPTÉ

Chaque année, à l'occasion de la discussion budgétaire, votre commission regrette que notre pays ne dispose pas d'un appareil statistique plus performant pour recenser le nombre de personnes en situation de handicap.

Estimation de la population handicapée en France

L'estimation de la population des personnes handicapées en France varie en fonction des critères retenus. Par ailleurs, le choix du critère ne prémunit pas nécessairement contre les risques de doubles comptes liés à la coexistence de plusieurs régimes du handicap qui ne sont pas obligatoirement exclusifs les uns des autres.

- L'enquête décennale santé menée par l'INSEE en 1991 fait ressortir que **5 millions et demi de personnes** à domicile en France déclarent un handicap ou une **gêne dans la vie quotidienne**.

- Si l'on se réfère aux seules personnes présentant un handicap sévère entraînant un taux d'incapacité de 80 % et plus, on parvient à une estimation de 2.387.000 personnes de 20 ans et plus (*source CTNERHI-DASES Paris 1995 auprès d'un échantillon de demandeurs de la carte d'invalidité*).

- Plus restrictivement, si l'on s'attache à évaluer la population des **personnes handicapées dont l'incapacité génère un handicap sévère** restreignant significativement leur autonomie et affectant durablement ou définitivement leur vie scolaire, sociale et professionnelle, on avancera une estimation de l'ordre de 1.814.000 personnes, ce chiffre résultant de la somme (base 1991, dernière série statistique complète) :

- des personnes bénéficiant de l'abattement spécial pour le calcul de l'impôt sur le revenu ou ouvrant droit à une majoration du nombre de parts fiscales (soit 1.580.000 personnes) ;

- des adultes handicapés auxquels leur taux d'incapacité, compris entre 50 et 80 %, et l'incapacité où ils se trouvent, reconnue par la COTOREP, de se procurer un emploi du fait de leur handicap, ouvrent droit au bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés prévue par l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale (environ 139.000 personnes) ;

- des enfants handicapés accueillis en établissements ou services d'éducation spéciale dont le taux d'incapacité est compris entre 50 et 80 % et ne sont pas de ce fait comptabilisés parmi la première catégorie des personnes ; on avancera avec prudence, à défaut d'études statistiques exhaustives sur ce point, que ces enfants représentent près du tiers des 122.000 enfants suivis par les institutions médico-éducatives, soit 40.000 enfants ;

- une partie des pensionnés d'invalidité de la Sécurité Sociale : 20 % des titulaires d'une pension de 2^{ème} catégorie, soit ceux ayant une perte de 2/3 de la capacité professionnelle et une incapacité de travailler reconnue par le médecin-conseil qui, toutefois, n'ont pu prétendre à une carte d'invalidité, soit 55.000 personnes.

- L'enquête INSEE «Conditions de vie» de 1987, réalisée sur la base d'un échantillon de 13.154 ménages représentatifs de la population française, tous âges confondus, donne un chiffre de 3.200.000 personnes se déclarant handicapées, soit environ 6% de la population totale. Une extrapolation des résultats de l'enquête réalisée par le Centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations (CTNERHI) auprès de 20.000 personnes handicapées en Saône-et-Loire (1994) aboutit à un chiffre voisin, 3.448.200 personnes, soit 6,1 % de la population totale.

Pour faire suite au rapport de ce groupe de travail, remis en 1997, dressant le constat de l'existant en matière d'offre statistique et l'état des besoins en matière de connaissance et formulant un certain nombre de recommandations aux pouvoirs publics portant sur la nécessité de sensibiliser les producteurs d'information statistique à l'enjeu des demandes qui leur sont présentées, une grande enquête réalisée sous l'égide de l'INSEE, centrée sur les incapacités et la dépendance, est en cours de réalisation sur quatre années, de 1998 à 2001.

Une enquête résultant de 1987, établie à partir du nombre de personnes se déclarant effectivement victimes d'un handicap, a fait ressortir le chiffre de **3,2 millions de personnes**, soit à l'époque environ 6 % de la population.

Une autre statistique obtenue en tenant compte du nombre de bénéficiaires des mesures fiscales spécifiques, du nombre d'allocataires de l'allocation aux adultes handicapés, du nombre d'enfants handicapés accueillis en établissement ou en service d'éducation spéciale et du nombre de titulaires de pensions d'invalidité, évalue la population handicapée à **1,80 million de personnes en 1991, soit 3,4 % de la population.**

Quoi qu'il en soit, ces personnes, en particulier les personnes handicapées physiques, rencontrent des difficultés pour accéder à un logement. Une enquête réalisée par l'*Association des paralysés de France* en juin 1997 auprès de personnes handicapées motrices fait état de 27 % de personnes ayant déposé, en raison de difficultés d'accessibilité ou d'adaptation, une demande de relogement et n'ayant pas eu satisfaction.

Enquête sur le logement des personnes handicapées motrices en Ile-de-France

L'Association des Paralysés de France a fait réaliser, entre septembre 1996 et janvier 1997, une enquête auprès de 654 personnes handicapées motrices résidant en Ile-de-France. Cette enquête fait ressortir les éléments suivants :

- 41,4 % des personnes interrogées vivent seules, ce qui montre que le handicap est un facteur d'isolement ;
- 55 % de ces personnes utilisent un fauteuil roulant à domicile ;
- 94 % vivent dans un logement individuel, dont 63 % de locataires se répartissant à 70 % en HLM et à 30 % dans le parc privé ;
- 43 % vivent dans un logement de deux pièces ou moins ce qui apparaît souvent exigü par rapport au besoin d'espace pour les aides techniques et les aides humaines ;
- 56,4 % sont entrées dans leur logement à partir des années 70, c'est-à-dire dans des constructions antérieures à l'édiction des normes ;
- 35,2 % ne peuvent entrer seules dans leur logement ; l'ascenseur est inexistant (65 % des cas) ou inaccessible (35 % des cas) ;
- 43 % des personnes souhaitent une adaptation de leur logement mais ne peuvent l'effectuer pour des raisons financières essentiellement (à 79 %) ;
- 54 % de ces personnes sont satisfaites de leur logement et souhaitent y rester ; 18 % sont satisfaites mais souhaitent y rester en réalisant des travaux d'adaptation ; 28 % souhaitent changer de lieu d'habitation.

Plus de 27 % des personnes ont déposé une demande de relogement en mairie qui n'a pas eu de suite.

Cette situation s'explique notamment par le fait que les **normes d'accessibilité ne sont applicables qu'aux logements neufs**.

La loi du 13 juillet 1991 a posé le principe selon lequel l'architecture et l'aménagement des locaux d'habitation, des lieux de travail et des établissements et installations recevant du public devaient être tels que ces locaux soient accessibles aux personnes handicapées (*art. L. 111-7 du code de la construction et de l'habitation*). Le permis de construire ne peut être délivré que si les constructions ou les travaux sont conformes à cette obligation (*art. L. 421-3 du code de l'urbanisme*). Des normes particulières sont prévues pour les bâtiments d'habitation collectifs neufs concernant les parties communes ainsi que l'aménagement des logements eux-mêmes (*art. L. 111-8-3 du code de la construction et de l'habitation*).

Il reste que, dans le parc privé, comme dans celui du logement social qui fait l'objet de la présente proposition de loi, le stock des logements existants et non aménagés demeure plus important en volume que le nombre de logements neufs.

B. LES SPÉCIFICITÉS PROPRES AU SECTEUR SOCIAL

Pour ce qui concerne le logement social, afin de compenser le coût des aménagements sur les bâtiments neufs, la prime à l'amélioration des logements locatifs sociaux (prime PALULOS) atteint jusqu'à 40 % du montant prévisionnel des travaux dans la limite de 85.000 francs de travaux subventionnables au lieu de 10 % dans le régime de droit commun. Par ailleurs, il existe des associations spécialisées, telles que l'*Association pour le logement des grands infirmes* (ALGI), qui apportent des compléments de financement qui viennent s'ajouter aux financements apportés éventuellement par les collectivités locales ou les caisses d'allocations familiales (CAF).

Il existe néanmoins **des difficultés particulières propres au logement social.**

Tout d'abord, le texte de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, qui définit les critères généraux de priorité pour l'accès aux logements sociaux, ne mentionne pas formellement la notion de personnes handicapées mais fait référence aux personnes ayant des difficultés tenant « *à leurs conditions d'existence* ». Il a pu en résulter une incertitude sur le sort des personnes handicapées par suite d'erreurs d'interprétation.

Par ailleurs, le **système des plafonds de ressources** met en situation difficile les locataires d'un logement social qui sont victimes d'un handicap acquis au cours de leur existence. Cela peut être le cas en raison des accidents de la circulation mais aussi parce que les progrès de la médecine et l'allongement de la durée de vie font que de plus en plus de personnes peuvent vivre à domicile tout en étant atteintes de maladies évolutives gravement handicapantes. Dans ce cas, il arrive souvent que le locataire ne remplisse plus les conditions de ressources lui permettant d'accéder à un nouveau logement social aménagé.

Une autre difficulté est que la personne handicapée éprouve des réticences bien compréhensibles à quitter un logement auquel elle est attachée et qui est proche de son environnement familial mais où elle ne peut faire effectuer les travaux nécessaires faute de moyens financiers.

II. LA PROPOSITION DE LOI : UN DISPOSITIF PRATIQUE À CARACTÈRE INCITATIF

Pour répondre aux difficultés propres au secteur du logement social, la présente proposition de loi propose deux dispositions nouvelles.

A. UNE CLARIFICATION DES RÈGLES DE PRIORITÉS D'ATTRIBUTION

L'article premier de la présente proposition de loi modifie l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation qui renvoie à un décret le soin de fixer les règles d'attribution des logements sociaux des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) : il intègre dans la liste des personnes prioritaires celles qui sont « *en situation de handicap* » ou encore celles « *qui ont à leur charge une personne en situation de handicap* ».

Sur ce point, trois observations doivent être faites.

Tout d'abord, l'expression « *en situation de handicap* » a été préférée volontairement à celle de « *personnes handicapées* » pour éviter de stigmatiser certaines catégories de personnes et pour mieux mettre en évidence que chacun peut être lui-même placé un jour en situation de handicap.

Ensuite, l'article premier a été heureusement modifié à l'Assemblée nationale, à l'initiative de Mme Roselyne Bachelot-Narquin elle-même, qui a été à la fois l'auteur et le rapporteur de ce texte : en effet dans la rédaction initiale de la proposition de loi déposée en janvier 1998, n'étaient visées que les familles ayant une personne handicapée à leur charge. À la réflexion, afin d'éviter toute limitation, la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, sur demande du rapporteur, a décidé de mentionner les adultes handicapés eux-mêmes parmi les bénéficiaires du dispositif.

Enfin, il est important de souligner que la proposition de loi ne remet nullement en cause le principe selon lequel les logements sociaux sont attribués en tenant compte de la composition, du niveau des ressources et des conditions de logement des ménages candidats à un logement social. L'inscription des personnes handicapées parmi les personnes prioritaires ne devrait pas poser de problèmes particuliers sauf dans les secteurs urbains où il existe déjà des tensions fortes que le texte, en réalité, ne devrait pas aggraver.

B. UNE INCITATION FINANCIÈRE À L'ACCESSIBILITÉ ET À L'ADAPTATION DES LOGEMENTS

L'article 2 de la proposition de loi a été inséré à l'initiative d'un membre du groupe socialiste : il prévoit que les organismes d'HLM pourront déduire de la taxe foncière sur les propriétés bâties les dépenses engagées pour l'accessibilité et l'adaptation des logements.

Cette disposition appelle trois commentaires.

Tout d'abord, la présente proposition de loi prévoit utilement une **compensation financière en faveur des collectivités locales** : il est indiqué expressément que l'Etat devra abonder la dotation globale de fonctionnement pour compenser la perte de ressources fiscales des collectivités locales (*III de l'article 2*).

Ensuite, le texte distingue bien les travaux d'accessibilité, qui portent particulièrement sur les aménagements extérieurs et les parties communes, des travaux d'adaptation qui s'appliqueront au logement lui-même. Il est utile de se référer sur ce point aux travaux pris en compte par circulaire pour la mise en oeuvre des exonérations en matière d'impôt sur le revenu.

Principaux travaux d'accessibilité de l'immeuble et du logement et d'adaptation du logement aux personnes handicapées physiques, aux personnes âgées ou à mobilité réduite

Compte tenu de l'intérêt porté à cette catégorie de personnes et des aménagements spécifiques qui peuvent être nécessaires à tel ou tel type de personnes handicapées, cette liste ne doit pas être considérée comme limitative.

La plus grande attention doit être portée aux aménagements demandés par les personnes handicapées physiques, personnes âgées ou à mobilité réduite.

1° Travaux d'accessibilité de l'immeuble

a) Cheminement extérieur :

Elargissement du cheminement et du portail d'entrée ;

Construction d'une rampe pour doubler ou remplacer un emmarchement ;

Aménagement de bateaux pour franchir les trottoirs ;

Suppression de murs, murets, de portes ou portails, de marches, seuils, ressauts ou de tout autre obstacle ;

Amélioration du revêtement de sol ou du sol lui-même en vue d'obtenir un sol ferme et non glissant, par exemple ;

Installation de mains courantes.

b) Elargissement ou aménagement de places de parking.

c) Parties communes à l'intérieur de l'immeuble :

Elargissement de la porte d'entrée et des portes le long des parties communes conduisant aux logements, élargissement des couloirs ;

Construction d'une rampe ;

Suppression de murs, de cloisons, de portes, de marches, de seuils, de ressauts ou d'autres obstacles ;

Amélioration des revêtements de sol ;

Installation de mains courantes, d'un ascenseur ou d'autres appareils permettant le transport de personnes handicapées (monte-malades, plate-forme ou appareil élévateur, par exemple) ;

Modification des boîtes aux lettres et divers systèmes de commandes.

2° Travaux d'accessibilité et d'adaptation du logement

Elargissement de la porte d'entrée, des portes intérieures du logement, des portes d'accès aux balcons, terrasses, loggias et jardins ;

Construction d'une rampe ;

Suppression de marches, de seuils et de ressauts ;

Suppression ou modification de murs, cloisons et placards ;

Modification de l'aménagement et de l'équipement des pièces d'eau (cuisine, WC, bains, douche, buanderie, etc), évier, lavabo, baignoire, douche, WC, placards, etc ;

Amélioration des revêtements de sol ;

Installation de mains courantes, barres d'appui, poignées de rappel de portes, protection de murs et de portes ;

Modification de la robinetterie, des divers systèmes de fermeture, d'ouverture ou des systèmes de commande des installations électriques, d'eau, de gaz et de chauffage ;

Modification des volets et fenêtres ;

Alerte à distance (équipement et branchement).

Enfin, votre rapporteur souligne que cet article permet de donner tout son sens au dispositif : il permet en effet, non pas de mettre l'accent sur une catégorie de la population défavorisée par rapport à d'autres, mais de donner les moyens d'assurer une véritable égalité entre des personnes en difficulté mais ayant des besoins très différents.

En effet il existe actuellement une disposition réglementaire prévue à *l'article R. 441-4 du code de la construction et de l'habitation* qui prévoit que les logements construits ou aménagés en vue de leur occupation par des personnes handicapées sont attribués à celles-ci ou, à défaut de candidats, en priorité à des personnes âgées dont l'état le justifie ou à des ménages hébergeant de telles personnes. L'inconvénient de cette disposition est qu'elle

n'a jamais entraîné une augmentation du nombre de logements aménagés disponibles pour les personnes handicapées.

Le dispositif de la proposition de loi, au contraire, est de nature à entraîner **une véritable dynamique** entre une meilleure identification de la demande des personnes handicapées et la possibilité nouvelle ouverte aux organismes d'HLM de financer à un coût moindre les travaux d'aménagement nécessaires.

En d'autres termes, avec les deux articles de la proposition de loi, c'est un véritable « levier » qui est mis en place pour accroître le nombre de logements répondant aux besoins des personnes à mobilité réduite.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : DES LIGNES DIRECTRICES POUR L'APPLICATION DU TEXTE ET DES RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

La proposition de loi, telle que nous l'a transmise l'Assemblée nationale, forme un ensemble cohérent et utile ; bien entendu, ce texte, qui a donné lieu à un avis de sagesse du Gouvernement lors de l'examen en séance publique le 15 mai dernier, pourrait être assorti de précisions supplémentaires.

Toutefois, votre commission n'a pas souhaité présenter d'amendements de précision tout d'abord parce que, compte tenu du faible nombre de jours de séances consacrés aux propositions de loi d'origine parlementaire, le risque serait grand que la proposition de loi ne soit pas adoptée d'ici la fin de la présente session. Ensuite, parce que le texte a sa cohérence et que les précisions qui pourraient lui être apportées apparaissent plutôt de nature réglementaire.

C'est pourquoi votre rapporteur a estimé que le Sénat pouvait jouer un rôle plus utile en indiquant clairement au Gouvernement quelle était précisément l'intention du législateur à travers ce texte. Il s'agit de fournir, en quelque sorte, des « lignes directrices » pour l'élaboration des décrets d'application. Cela apparaît d'autant plus nécessaire que le texte est parfois ambigu, que l'Assemblée nationale n'a pas donné beaucoup de précisions sur la manière dont elle entendait que le texte soit appliqué et que les suggestions de votre commission sont le fruit d'un travail d'auditions.

A. LES LIGNES DIRECTRICES POUR LA MISE EN OEUVRE DU DISPOSITIF

1. Apprécier avec souplesse la notion de handicap

En premier lieu, il est important que le Gouvernement cible bien le dispositif sur les personnes qui en ont besoin, tout en laissant beaucoup de souplesse aux organismes d'HLM pour apprécier la nature des handicaps donnant lieu à un accès prioritaire.

Le dispositif devrait concerner les personnes affectées par un **handicap physique** plutôt que celles victimes de handicap mental. Ces dernières ont accès bien entendu aux logements sociaux mais leur besoin est plus celui d'un accompagnement médico-social et humain que celui de la réalisation de travaux spécifiques. Parmi les handicapés physiques, les

personnes à mobilité réduite sont directement concernées mais il convient de ne pas oublier les victimes de déficiences sensorielles : les personnes aveugles ou mal-voyantes, en particulier, peuvent bénéficier de travaux afin d'apposer des revêtements particuliers sur les murs, leur permettant de reconnaître dans quelle pièce elles se trouvent et de trouver facilement leur chemin.

Par ailleurs, le Gouvernement devra éviter la tentation d'identifier les besoins des personnes handicapées à partir des procédures déjà existantes. Ce serait une erreur en particulier de restreindre le droit de priorité aux seuls titulaires de *l'allocation adultes handicapés* (AAH) ou aux personnes reconnues handicapées par les *commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel* (COTOREP). Les organismes d'HLM devraient disposer d'une certaine latitude pour apprécier la nature du handicap et estimer en conséquence le coût des travaux nécessaires.

2. Ne pas poser de restrictions excessives en matière de déduction de la taxe foncière

En second lieu, votre commission demande au Gouvernement de respecter la lettre du texte et d'autoriser les organismes d'HLM à prendre en charge, aussi bien les travaux réalisés dans les logements individuels, que ceux qui seront effectués à l'extérieur des locaux pour en faciliter l'accès ou encore sur les parties communes.

En d'autres termes, la **déduction sur la taxe foncière devra pouvoir se faire au niveau de l'immeuble pris dans son ensemble** et non pas au niveau de chaque logement pris individuellement.

Les besoins sont tels sur le parc des logements anciens que l'incitation permise par la déduction au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties ne peut avoir qu'un effet très positif.

3. Ne pas pénaliser les immeubles de logements sociaux exonérés de taxe foncière

En troisième lieu, le Gouvernement doit considérer que le législateur **n'a pas entendu écarter du champ d'application du dispositif les logements sociaux qui disposent aujourd'hui d'une exonération de taxe foncière.**

Deux catégories de logements sociaux sont ainsi concernées : il s'agit tout d'abord des logements neufs construits depuis moins de quinze ans ; il s'agit ensuite des logements sociaux situés sur le territoire d'une zone urbaine sensible.

Dans le premier cas, il est vrai que les logements neufs doivent répondre à certaines normes d'accessibilité ; cela ne veut pas dire pour autant que chaque logement individuel comporte tous les aménagements requis par certaines catégories de handicaps particulièrement pénalisantes. Pour que ces aménagements soient réalisés, les organismes d'HLM devraient être autorisés à **reporter la déduction de taxe foncière**, après l'expiration de la période des quinze ans d'exonération de droit commun.

Le cas des logements situés en zones urbaines sensibles n'est pas négligeable puisque l'on considère qu'un million de logements sociaux sont dans ce cas, sur l'ensemble des 3,5 millions de logements du parc social. Parce qu'il serait injuste de pénaliser les habitants de ces zones urbaines sensibles, qui ne sont pas toutes des zones de non-droit, les organismes d'HLM devraient être autorisés à reporter le montant de la déduction sur des immeubles leur appartenant éventuellement en dehors de ces zones.

B. LES RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

À ces trois « lignes directrices » formulées à l'intention du Gouvernement pour l'élaboration des décrets d'application, votre commission a souhaité ajouter deux recommandations.

1. Améliorer l'information sur les disponibilités en logements sociaux aménagés

Tout d'abord, l'information sur les logements sociaux aménagés pour des personnes handicapées et devenus vacants semble insuffisante. Malgré la mise en place de chartes régionales avec les associations, il arrive encore trop souvent qu'un logement aménagé soit mis à disposition d'une personne qui n'est pas handicapée, faute de candidature.

Les personnes handicapées elles-mêmes sont très favorables à la solution des bourses de logements.

L'Etat serait bien inspiré de **soutenir par des moyens financiers la généralisation de ces bourses d'échange au niveau de chaque région.**

2. Mieux sensibiliser les étudiants en architecture aux contraintes de la personne en situation de handicap

Par ailleurs, le taux de non-conformité aux normes d'accessibilité constaté sur les logements neufs, qui s'élève selon un récent rapport du Conseil économique et social à 40 %, appelle un nouvel effort de sensibilisation au stade de la formation en architecture.

Extrait de l'avis du Conseil économique et social
« Situation de handicap et cadre de vie »
présenté le 13 septembre 2000 par M. Vincent Assante, rapporteur

« La loi d'orientation de 1975 et les décrets de 1978 et de 1980 concernant l'accessibilité du cadre bâti ne prévoyaient aucun contrôle, ni a priori ni a posteriori, et aucune sanction. En 1989, le résultat était accablant : une enquête réalisée par le ministère de l'équipement montrait que 60% des constructions neuves n'étaient pas conformes aux dispositions des décrets parus dix ans plus tôt.

« La construction de logements ou d'établissements recevant du public, financée par l'Etat, est soumise depuis 1994 à un contrôle a priori systématique. Il est donc naturel que les plans présentés aux directions départementales de l'équipement soient conformes à la réglementation sur l'accessibilité, à la condition, bien entendu, que des dérogations n'aient pas été accordées par les commissions pour des raisons diverses.

« En revanche, le contrôle a posteriori du respect de la réglementation, loin d'être systématique, repose sur un tirage au sort des opérations de construction réalisées dans le délai de deux ans. Ainsi, 350 à 400 opérations de logements collectifs neufs sont contrôlées chaque année par les agents du ministère de l'équipement, ce qui ne représente que 6 à 8% des opérations réalisées. Les infractions relevées font l'objet d'une procédure de demande de mise en conformité et, le cas échéant, d'une transmission au préfet, voire au procureur de la République, pour suite à donner. Malheureusement, le ministère, qui relève 40% d'irrégularités dans ses contrôles, ne dispose pas de chiffres relatifs au nombre de mises en conformité obtenues par le préfet à la suite de ce contrôle ou à la suite des poursuites judiciaires. »

Il serait sans doute souhaitable de rendre **obligatoires** et non plus optionnels les **modules de formation aux normes applicables en matière d'accessibilité** dans les écoles d'architecture. Par ailleurs, à l'instar de ce qui se fait dans certains pays étrangers, il ne serait pas inutile que les futurs architectes soient pendant quelques jours mis en « situation de handicap » afin de mieux percevoir les contraintes qui pèsent sur les personnes à mobilité ou à motricité réduite.

Comme le fait remarquer l'Association des paralysés de France, tous les habitants d'une ville peuvent tirer le bénéfice, à un moment où à un autre de leur vie, des aménagements réservés à ceux qui ont des difficultés à se mouvoir.

*

* *

Au bénéfice des observations exposées ci-dessus, votre commission vous propose d'adopter la présente proposition de loi en soulignant, une fois de plus, que le Sénat a le souci, en dehors de toute considération d'ordre politique, de jouer un rôle efficace lorsque la cause le mérite.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation)

Reconnaissance d'une priorité d'attribution des logements sociaux pour les personnes en situation de handicap et les familles ayant à leur charge une telle personne

Cet article modifie la phrase de l'article *L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation* qui prévoit la fixation par décret des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements sociaux.

Il insère les personnes « *en situation de handicap* » et les familles « *ayant à leur charge une personne en situation de handicap* » dans la liste non exhaustive des catégories de personnes visées dans cet article.

Les autres catégories déjà citées sont les suivantes : personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 2

Déductibilité de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les dépenses engagées par les organismes d'HLM pour assurer l'adaptation et l'accessibilité des logements

Le I de cet article, introduit à l'initiative de M. Alain Cacheux, député, a pour objet de prévoir que les organismes d'HLM pourront déduire de la taxe foncière pour les propriétés bâties le montant des dépenses engagées

pour assurer l'accessibilité et l'adaptation des logements sociaux en faveur des personnes handicapées.

Les II et III de cet article prévoient que l'Etat compensera la perte de recettes des collectivités territoriales concernées par une majoration à due concurrence de leur dotation globale de fonctionnement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 11 décembre 2001, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean Chérioux sur la proposition de loi de n° 325 (2000-2001) adoptée par l'Assemblée nationale, en première lecture, visant à accorder une priorité dans l'attribution des logements sociaux aux personnes en situation de handicap ou aux familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap.

M. Jean Chérioux, rapporteur, a souligné que la proposition de loi, issue d'une initiative de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, députée, avait été examinée le 15 mai dernier par l'Assemblée nationale. Il s'est félicité que le Sénat ait décidé d'inscrire ce texte à l'ordre du jour réservé aux propositions de loi d'origine parlementaire tout en regrettant que l'Assemblée nationale n'ait repris à son compte aucune des propositions de loi examinées par la commission au cours de cette législature et adoptées par le Sénat.

Il a indiqué que l'objet du texte était de faciliter l'accès des personnes handicapées et des familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap à des logements sociaux adaptés à leurs contraintes.

Après avoir rappelé les principaux éléments statistiques disponibles sur le nombre de personnes handicapées en France, qui s'élèverait à 3,2 millions de personnes, soit environ 6 % de la population, il a souligné que les mesures prises pour rendre obligatoire l'accessibilité aux bâtiments d'habitation ne s'appliquaient qu'aux logements neufs.

Il a mis l'accent sur les difficultés que rencontraient les locataires handicapés d'un logement social pour accéder à un nouveau logement social aménagé en respectant les plafonds de ressources réglementaires ou pour obtenir que des travaux d'adaptation soient réalisés sur leur propre logement.

Il a présenté les dispositions de la proposition de loi qui visent, d'une part, à intégrer les personnes handicapées au rang des catégories de la population bénéficiant d'une priorité d'accès aux logements sociaux et, d'autre part, à prévoir une déduction de la taxe foncière sur les propriétés bâties des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) lorsque sont réalisés des travaux d'aménagement ou d'adaptation des locaux.

Il a souligné que l'ensemble des deux articles devrait fonctionner comme un « levier » en vue d'accroître le nombre de logements sociaux aménagés à partir d'une meilleure identification de la demande des personnes handicapées et de la possibilité nouvelle ouverte aux organismes d'HLM de financer à moindre coût les travaux d'aménagement nécessaires.

Il a indiqué que la proposition de loi n'appelait pas d'amendement de fond tout en soulignant que des lignes directrices pourraient être suggérées par la commission en vue de la rédaction des décrets d'application.

Ainsi, il a souhaité tout d'abord que le Gouvernement laisse de la souplesse aux organismes d'HLM pour apprécier la nature des handicaps à prendre en compte et que le dispositif soit principalement orienté vers les personnes handicapées physiques ou les personnes à déficiences sensorielles.

Par ailleurs, il a suggéré que la déduction de taxe foncière soit effectuée au niveau de l'immeuble et non pas au niveau de chaque logement pris individuellement.

Enfin, il a demandé qu'un dispositif spécifique soit mis en place pour que les logements sociaux construits depuis moins de quinze ans ou situés en zone urbaine sensible, qui sont exonérés de taxe foncière, ne soient pas pénalisés en cas de réalisation de travaux d'aménagement ou d'adaptation sur les logements concernés.

De surcroît, M. Jean Chérioux, rapporteur, a proposé deux recommandations au Gouvernement visant, d'une part, à ce que soient mieux soutenus financièrement, les dispositifs d'information sur les logements vacants et aménagés dans le secteur social et, d'autre part, à ce que les étudiants en architecture soient mieux sensibilisés aux contraintes des personnes en situation de handicap.

M. Gilbert Chabroux a déclaré apprécier l'approche du rapporteur et sa volonté de ne pas faire de ce texte un sujet de polémique. Il a rappelé que la proposition de loi de Mme Roselyne Bachelot-Narquin était déposée depuis janvier 1998 et que, depuis cette date, le Gouvernement, à travers la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, avait pris des mesures afin de faciliter la construction des logements sociaux. Il a estimé que la situation des handicapés nécessiterait d'aller au-delà de cette proposition de loi et que de nouvelles mesures pourraient être proposées dans le cadre du projet de réforme de la loi du 30 juin 1975 d'orientation relative aux personnes handicapées.

M. Jean Chérioux, rapporteur, a indiqué que la question traitée dans cette proposition de loi ne devrait pas appeler de polémique inutile et il a souligné que l'article 2 de la proposition de loi, introduit par un amendement

du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, représentait bien un élément nouveau par rapport aux lois récentes adoptées en matière d'habitat social.

M. Guy Fischer s'est félicité de la profonde humanité dont le rapporteur avait fait preuve pour présenter son rapport sur une proposition de loi abordant un sujet grave et actuel auquel le groupe communiste républicain et citoyen accorderait un vote favorable. Il a rappelé que la question de l'accessibilité aux personnes handicapées se posait non seulement dans les logements d'habitation mais également dans les équipements publics et dans les transports en commun.

Il a souhaité que le texte puisse avoir un effet incitatif y compris dans les zones urbaines sensibles dans lesquelles vivent de nombreuses personnes handicapées. Il a rappelé que le budget des offices publics d'HLM subissait un alourdissement de charges du fait des augmentations de taxe foncière. Il a souhaité que la proposition de loi fasse l'objet d'un suivi attentif.

M. Jean Chérioux, rapporteur, a souligné en effet qu'il était plus facile de voter une loi que de bien l'appliquer. Il a estimé important que les ministères chargés de la préparation des décrets puissent se référer aux travaux du Sénat éclairés par les auditions du rapporteur.

M. Alain Gournac a souligné que cette proposition de loi devait transcender les divisions politiques. Rappelant les difficultés de la vie en milieu urbain pour les personnes handicapées, il a estimé important d'adapter le parc des logements sociaux existants tout en laissant de la souplesse aux organismes d'HLM pour décider des travaux nécessaires en fonction des besoins constatés.

M. Alain Vasselle a regretté que la mise en œuvre du texte soit étroitement conditionnée à la qualité des décrets d'application qui seraient élaborés par l'administration. Soulignant les difficultés que soulevait la mauvaise gestion du contingent préfectoral d'attribution des logements sociaux qui rendait plus difficile la mise en œuvre de la mixité sociale, il a souhaité qu'un dispositif financier incitatif soit également prévu pour les logements foyers et les foyers d'hébergement pour personnes handicapées.

M. Jean Chérioux, rapporteur, a souligné qu'il serait difficile de demander au Gouvernement de présenter par avance le contenu d'un décret d'application relatif à une proposition de loi d'origine parlementaire.

Il a souligné que les structures d'hébergement du secteur social et médico-social appelleraient sans doute des mesures financières incitatives mais il a considéré que la proposition de loi avait une portée modeste et cependant pratique, centrée sur l'adaptation des logements du parc social.

M. Nicolas About, président, a estimé que l'adaptation des logements sociaux aux personnes handicapées n'était pas seulement un problème

financier mais également un problème de volonté de la part des organismes d'HLM. Il a souhaité notamment que des dispositions soient prévues ultérieurement afin d'imposer aux organismes, lors de la réalisation de programmes de logements neufs, la mise en place d'un quota minimum de logements adaptés.

***M. Jean Chérioux, rapporteur,** a souligné que l'un des points importants du texte résidait dans l'incitation financière prévue à l'article 2 qui aurait sans doute un effet non négligeable en faveur de l'adaptation d'un certain nombre de logements aujourd'hui inadaptés aux personnes handicapées dans le parc social.*

***M. André Lardeux** a souligné que le département, à travers le règlement d'aide sociale, avait la faculté de mieux maîtriser la manière dont étaient gérées les attributions de logements dans le parc social. Il a tenu à rappeler que, quelles que soient les mesures prises en matière d'amélioration des logements sociaux, se poserait toujours la question cruciale de l'amélioration de l'accessibilité aux transports urbains. Il a constaté à cet égard que, selon certaines statistiques, moins de 10 % des modes de transports urbains seraient adaptés aux personnes handicapées. Enfin, il s'est interrogé sur le risque que l'administration du ministère des finances ne réduise fortement, par son interprétation, la portée des dispositions fiscales de la proposition de loi.*

***Mme Michèle San Vicente** a regretté que les attributions de logements sociaux, notamment par les préfets sur leur contingent, ne respectent pas suffisamment le principe de mixité sociale. Elle a regretté par ailleurs que la notion de logement social soit parfois interprétée de manière péjorative.*

***M. Louis Souvet** a indiqué qu'il ne lui semblait pas souhaitable de réserver systématiquement les logements situés en rez-de-chaussée aux personnes handicapées, notamment dans les quartiers sensibles afin d'éviter tout phénomène de stigmatisation.*

***M. Nicolas About, président,** a rappelé qu'il était souhaitable de développer les petites structures de logements sociaux plutôt que les grands ensembles urbains ; il a souligné les difficultés soulevées en cas de panne des ascenseurs pour les personnes handicapées résidant en étage.*

***M. Jean Chérioux, rapporteur,** a souligné qu'il serait important d'évaluer les résultats d'un dispositif à caractère essentiellement incitatif.*

*La commission a alors **adopté sans modification et à l'unanimité les deux articles de la proposition de loi.***

TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|--|
| Code de la construction et de l'habitation | Proposition de loi visant à accorder une priorité dans l'attribution des logements sociaux aux personnes en situation de handicap ou aux familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap | Proposition de loi visant à accorder une priorité dans l'attribution des logements sociaux aux personnes en situation de handicap ou aux familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap |
| <p>Art. L. 441-1. - Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 441-2-6 détermine les conditions dans lesquelles les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci sont attribués par ces organismes. Pour l'attribution des logements, ce décret prévoit qu'il est tenu compte notamment de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs. Il fixe des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements, notamment au profit de personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence. Il fixe également les conditions dans lesquelles le maire de la commune d'implantation des logements est consulté sur les principes régissant ces attributions et sur le résultat de leur application.</p> | Article 1 ^{er} | Article 1 ^{er} |
| <p>Le décret mentionné à l'alinéa précédent fixe également les limites et conditions dans lesquelles les</p> | <p>Dans l'avant-dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, après les mots : « au profit », sont insérés les mots : « de personnes en situation de handicap ou de familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap, ».</p> | Sans modification |

| Texte en vigueur | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|---|
| <p>organismes d'habitations à loyer modéré peuvent, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, contracter des obligations de réservation pour les logements mentionnés à l'alinéa précédent, lors d'une mise en location initiale ou ultérieure. Lorsque ces conventions de réservation ne respectent pas les limites prévues au présent alinéa, elles sont nulles de plein droit.</p> | | |
| <p>Il fixe les conditions dans lesquelles ces conventions de réservation sont conclues, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, accordés par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale.</p> | | |
| <p>Il détermine également les limites et conditions de réservation des logements par le représentant de l'Etat dans le département au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.</p> | | |
| <p>Les plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux fixés en application des dispositions du présent article sont révisés annuellement en fonction de l'évolution du salaire minimum de croissance visé à l'article L. 141-2 du code du travail.</p> | | |
| | <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>I. – Les dépenses engagées par les organismes d'habitations à loyer modéré pour l'accessibilité et l'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap sont déductibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties versée aux collectivités territoriales.</p> <p>II. – La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.</p> | <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Sans modification</p> |

Texte en vigueur

**Texte adopté par l'Assemblée
nationale**

**Propositions
de la commission**

III. – Les pertes de recettes sont compensées par une majoration, à due concurrence, des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.