

Paris, le 5 février 2025

---

**Avis du Défenseur des droits n°25-02**

---

**La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Sur la proposition de loi n° 687 visant à prioriser les travailleurs dans l'attribution de logements sociaux, déposée le 3 décembre 2024 telle que modifiée par l'amendement n° CE4 adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 29 janvier 2025 ;

Émet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits

Claire HÉDON

L'article L 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) énumère une liste de personnes justifiant de difficultés particulières pour accéder à un logement et auxquelles il accorde une priorité dans l'accès au logement social.

L'article unique de la proposition de loi n°687 visant à prioriser les travailleurs dans l'attribution de logements sociaux prévoyait d'insérer au sein de cette liste, après le troisième alinéa de l'article L. 441-1 du (CCH), un alinéa ainsi rédigé : « *aa) Personnes en activité professionnelle* ».

Le 28 janvier 2025, le Défenseur des droits a formulé un avis<sup>1</sup> sur cette proposition de loi n° 687 soulignant qu'outre le fait que le droit actuellement en vigueur permet déjà la prise en compte de la situation des travailleurs en situation de précarité, cette réforme alimente une mise en concurrence entre les publics prioritaires susceptible d'engendrer des pratiques discriminatoires à l'égard des ménages non-salariés ou percevant des minimas sociaux.

Cette proposition de loi a été discutée au sein de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 29 janvier 2025. Dans ce cadre, un amendement présenté par ses auteurs comme un « amendement d'appel » a été adopté modifiant intégralement l'article unique de la proposition de loi. Désormais, celui-ci prévoit que :

*« L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :*

*1° (Supprimé)*

*2° (nouveau) Les a à m de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation sont remplacés par cinq alinéas ainsi rédigés :*

*« a) Personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers ou dans des structures d'hébergement temporaire, ou en instance d'expulsion sans relogement ;*

*b) Personnes dont le logement est indigne, indécent ou insalubre ;*

*c) Personnes en situation de handicap ou ayant à leur charge un enfant en situation de handicap ;*

*d) Personnes vulnérables, y compris les mineurs émancipés ou les majeurs âgés de moins de vingt et un ans pris en charge avant leur majorité par le service de l'aide sociale à l'enfance, victimes de violences ou susceptibles d'être victimes de violences et bénéficiant d'une ordonnance de protection.*

*Pour les personnes mentionnées aux a à d du présent article, il est tenu compte prioritairement des personnes ayant à leur charge un enfant mineur ».*

---

<sup>1</sup> Avis n° 25-01 du Défenseur des droits sur la proposition de loi visant à prioriser les travailleurs dans l'attribution de logements sociaux

Or, alors qu'elle sera sans effet sur les difficultés d'accès au logement social des publics les plus précaires (I), la réécriture de la liste des publics prioritaires adoptée en commission des affaires économiques a affaibli la protection de plusieurs catégories de demandeurs de logement social pourtant particulièrement vulnérables (II).

### **Une modification des critères qui ne démontre pas qu'elle permettra d'améliorer l'accès des plus précaires**

Dans l'exposé des motifs de l'amendement ayant modifié l'article unique de la proposition de loi, ses auteurs expliquent qu'il vise à proposer une refonte des critères de priorité pour l'attribution des logements locatifs sociaux en vue d'une simplification et d'un recentrage sur les publics les plus vulnérables. Ils précisent néanmoins ne pas avoir l'intention de mener, à l'occasion de la présente proposition de loi, une réforme majeure des critères de priorité pour l'attribution des logements locatifs sociaux.

L'objectif de simplification défendu par les auteurs de cet amendement est légitime tant qu'il ne se fait pas au détriment des publics les plus précaires. Toutefois, une telle réforme introduite sans étude d'impact et sans concertation préalable avec les acteurs concernés afin d'identifier les difficultés résultant de l'actuelle liste de priorisation, ne démontre, en l'état, ni son intérêt, ni son efficacité dans un contexte marqué par une difficulté générale d'accès au logement social en raison principalement de sa saturation et d'une production de logements inadaptée aux besoins.

A ce propos, il y a lieu de rappeler que la production de logements sociaux, et notamment de logements très sociaux, est historiquement basse<sup>2</sup>, et que les demandeurs les plus pauvres sont systématiquement désavantagés et connaissent les taux d'attribution les plus faibles<sup>3</sup>.

Dans ces circonstances, la réforme des critères de priorisation envisagée n'apparaît pas être de nature à répondre suffisamment aux enjeux dans un secteur nécessitant des réformes majeures pour garantir l'effectivité de l'accès au logement des publics les plus précaires.

### **La protection affaiblie de certaines catégories de demandeurs de logement social**

De plus, parmi les critères refondus tels qu'ils apparaissent dans le texte adopté par la commission des affaires économiques, certaines catégories ont disparu ou ont été incluses dans une nouvelle catégorie dans des termes trop génériques ne permettant pas de garantir la prise en compte de leur spécificité.

Ainsi, d'une part, les « *personnes mal logées ou défavorisées et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier*

---

<sup>2</sup> Serge CONTAT et Cédric VAN STYVENDAEL, *Préconisations pour la refondation des politiques sociales de l'habitat*, Paris : CNR - Logement, 2023.

<sup>3</sup> Défenseur des droits, *Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ?* OFCE, 2023

*ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale»* mentionnées au c) de l'article L. 441-1 du CCH en vigueur, ainsi que « *les personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée* » mentionnées au e) de cet article, ne sont pas reprises dans la proposition de la loi en discussion.

D'autre part, les personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords mentionnées au g bis) de l'article L. 441-1 du CCH en vigueur, les personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution mentionnées au h) et les personnes victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme mentionnées au i), sont incorporées dans la catégorie des personnes vulnérables figurant au d) de la proposition, sans que leurs spécificités explicitées dans le texte initial ne soient reprises. A ce propos, outre les publics expressément cités par cet alinéa d, le choix d'une dénomination large telle que « personnes vulnérables » ne paraît pas aller dans le sens de l'objectif de simplification proposé, concourant à l'inverse à une dilution des vulnérabilités au sein de ce critère de priorisation.

Ainsi, comme le précise l'exposé des motifs de cet amendement, une réforme majeure de la liste de personnes justifiant de difficultés particulières pour accéder à un logement et auxquelles une priorité dans l'accès au logement social doit être accordé *« nécessiterait un travail important de concertation en amont avec l'ensemble des acteurs que sont l'État, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et les associations de locataires, du secteur du logement social ou qui représentent plus largement les intérêts des publics aujourd'hui prioritaires »*.