

N° 238  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 janvier 2024

**PROPOSITION DE LOI**

*relative à l'évolution du droit de réquisition de biens immobiliers en zone tendue,*

PRÉSENTÉE

Par M. Ian BROSSAT, Mmes Marianne MARGATÉ, Evelyne CORBIÈRE NAMINZO, Cathy APOURCEAU-POLY, MM. Jérémy BACCHI, Pierre BARROS, Éric BOCQUET, Mme Céline BRULIN, M. Jean-Pierre CORBISEZ, Mme Cécile CUKIERMAN, M. Fabien GAY, Mme Michelle GRÉAUME, M. Gérard LAHELLEC, Mme Silvana SILVANI, MM. Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI, Mme Marie-Claude VARAILLAS et M. Robert Wienie XOWIE,

Sénateurs et Sénatrices

*(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La France connaît, ce début janvier 2024, une forte vague de froid. Celle-ci exacerbe les conditions de vie précaires des nombreuses personnes qui dorment à la rue ou sont mal logées.

Selon la Fondation Abbé Pierre, le nombre de personnes sans domicile fixe en France a atteint 330 000 en 2023, soit une augmentation de 30 000 par rapport à l'année précédente.

Nous faisons face à un paradoxe persistant. Le sans-abrisme se développe alors que le nombre de logements vacants continue de croître de manière inquiétante dans toutes les grandes métropoles. Selon l'agence nationale de la cohésion des territoires, à Paris et à Lille, 10 % du parc immobilier est vacant, à Marseille ou à Saint-Denis de la Réunion, 9 % des logements sont vides. Le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre indique que 137 000 logements sont inoccupés depuis plus de deux ans en zone tendue.

Cette situation intolérable dans un contexte de carence de places en centres d'hébergement et de forte tension sur le marché locatif en zone tendue est alimentée par des phénomènes tels que la spéculation immobilière ou l'afflux massif de meublés touristiques.

Depuis 2017, la part de logements vacants grimpe de manière spectaculaire dans toute la France. Cette dynamique est la conséquence de l'enrichissement disproportionné de quelques-uns par le marché au détriment du bien-être collectif. Elle passe par l'accumulation de patrimoine immobilier par une minorité de propriétaires avec un engouement pour la location de type *Airbnb*, la résidence secondaire et l'investissement locatif défiscalisé.

Ainsi, selon l'Insee, depuis 2023 deux tiers du parc de logements en France sont entre les mains de multipropriétaires immobiliers.

Ces transformations sont soutenues par des choix politiques. Une forme de laisser faire et une législation qui incitent certains propriétaires à laisser leurs biens sans vie, à investir pour placer leur argent sans intention

de louer ou pour occuper un pied à terre moins d'une semaine par an.

Alors que la France fait face à une vague de froid d'une ampleur majeure, de nombreuses personnes dorment chaque soir dans la rue. Cette considération ne peut plus être évacuée des débats. Le Gouvernement ne peut plus oublier les visages derrière les longues listes d'attente du 115.

Dans un tel contexte et face à l'urgence sociale, les élus locaux et les habitants sont comme David contre Goliath eu égard aux avantages exorbitants dont bénéficient les comportements de certains propriétaires. Cela n'a que trop duré.

Des responsables politiques de tous bords l'affirment désormais : la collectivité, en tant qu'acteur public, peut intervenir en régulation des marchés.

À ce titre, l'utilisation effective des locaux d'habitation est un enjeu majeur. Miser sur la seule bonne volonté des propriétaires et minimiser le besoin de mesures urgentes est hasardeux.

C'est pourquoi, nous en sommes convaincus, l'heure est à une nouvelle vague de réquisition des logements inoccupés de longue date - un pouvoir réservé aujourd'hui au représentant de l'État.

Aux quatre coins de la France, dans les grandes métropoles, les élus locaux interpellent les gouvernements successifs au sujet d'immeubles vacants depuis plusieurs dizaines d'années.

L'un des premiers moyens qui permet de gérer l'urgence par une mise à l'abri ponctuelle est le pouvoir de réquisition. C'est un des outils qui permet de mettre en œuvre le droit de toute personne de disposer d'un logement décent reconnu par le Conseil constitutionnel comme objectif à valeur constitutionnel.

Contrairement à l'expropriation et au droit de préemption, la réquisition n'emporte pas transfert du droit de propriété. Il s'agit simplement de l'usage temporaire d'un bien immobilier pour une durée allant de quelques mois à six ans maximum pour effectuer de l'hébergement d'urgence ou loger des personnes dépourvues de logement.

Seuls les logements effectivement inoccupés depuis plus d'un an dans les communes où sévit une crise grave du logement peuvent être réquisitionnés. Cette situation étant caractérisée, selon la jurisprudence, par « d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de certaines catégories sociales ».

La réquisition donne systématiquement lieu à une convention d'occupation précaire et à une indemnité.

Cette faculté de réquisition est aujourd'hui, pour l'essentiel, détenue et utilisée par le représentant de l'État dans les départements. Les préfets en usent en réalité très peu. Leur connaissance de l'immobilier local et des espaces vacants est souvent partielle. Leur prudence se traduit trop souvent par une inaction.

Aussi, leur position de représentant de l'État qui leur permet d'agir parfois contre les intérêts privés au bénéfice supérieur de l'intérêt général, les pousse à ne pas procéder aux réquisitions sur des biens publics appartenant à l'État, à ses services ou aux agences publiques.

Faire évoluer le droit de réquisition n'est pas saugrenu. Jacques Chirac, Maire de Paris, avait en son temps orchestré aux côtés du préfet deux grandes vagues de réquisitions.

Ce droit date de l'ordonnance du 11 octobre 1945 émise par le Conseil national de la Résistance puis reprise dans le Code de la construction et de l'habitat. Il a été amendé à de multiples reprises et encore récemment avec la loi ELAN.

La présente proposition de loi vise à faire évoluer le droit de réquisition avec attributaire tel que décrit dans le code de la construction et de l'habitat en le partageant entre les préfets et les maires. En effet, ces derniers connaissent parfaitement leurs territoires.

L'**article 1<sup>er</sup>** ouvre ainsi la compétence de réquisition aux maires afin de mettre en œuvre les procédures aux côtés des préfets. Elle se fait au nom du pouvoir de police générale du maire. En revanche, il ne prévoit pas que la commune se substitue à l'État pour l'indemnisation des propriétaires en cas de défaillance du bénéficiaire. Il s'agit ici de ne pas créer de distorsions géographiques dans le droit au logement en fonction de la santé financière des communes concernées.

L'**article 2** prévoit une nouvelle procédure de réquisition, en plus des trois procédures qui existent déjà. Il s'agit, par cet article, de permettre également la réquisition de logements qui seraient inoccupés dans le parc public (notion entendue au sens large).



## Proposition de loi relative à l'évolution du droit de réquisition de biens immobiliers en zone tendue

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Le titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 641-1 est ainsi modifié :
- ③ a) Le début du premier alinéa est ainsi rédigé : « Le maire et le représentant de l'État dans le département peuvent procéder ... (*le reste sans changement*). » ;
- ④ b) Au troisième alinéa, les mots : « peut, après avis du maire, » sont remplacés par les mots : « ainsi que le maire peuvent » ;
- ⑤ 2° Au premier alinéa de l'article L. 641-3, après le mot : « département », sont insérés les mots : « ou auprès du maire » ;
- ⑥ 3° Le deuxième alinéa de l'article L. 641-4 est ainsi modifié :
- ⑦ a) À la première phrase, le mot : « peut » est remplacé par les mots : « ainsi que le maire peuvent », et le mot : « lui » est remplacé par le mot : « eux » ;
- ⑧ b) Au début de la seconde phrase, les mots : « Il doit » sont remplacés par les mots : « Ils doivent » ;
- ⑨ 4° À l'article L. 641-5, après le mot : « département », sont insérés les mots : « ou par le maire » ;
- ⑩ 5° Au premier alinéa de l'article L. 642-1, le mot : « peut » est remplacé par les mots : « ainsi que le maire peuvent » ;
- ⑪ 6° Au premier alinéa de l'article L. 642-5, après le mot : « département », sont insérés les mots : « ou par le maire » ;
- ⑫ 7° Au premier alinéa de l'article L. 642-7, le mot : « peut » est remplacé par les mots : « ainsi que le maire peuvent » ;
- ⑬ 8° À l'article L. 642-8, après le mot : « département », sont insérés les mots : « ainsi qu'au maire » ;
- ⑭ 9° Le premier alinéa de l'article L. 642-9 est ainsi modifié :
- ⑮ a) Les deux premières phrases sont supprimées ;

- ⑯ *b)* Le début de la dernière phrase est ainsi rédigé : « Le maire ou le représentant de l'État dans le département notifie au... (*le reste sans changement*). » ;
- ⑰ 10° Le premier alinéa et la première phrase du 3° de l'article L. 642-10 sont complétés par les mots : « ainsi qu'au maire » ;
- ⑱ 11° Au premier alinéa de l'article L. 642-11, le mot : « notifie » est remplacé par les mots : « ainsi que le maire notifie » ;
- ⑲ 12° L'article L. 642-12 est ainsi modifié :
- ⑳ *a)* Le premier alinéa est complété par les mots : « ou du maire » ;
- ㉑ *b)* Au second alinéa, le mot : « peut » est remplacé par les mots : « ainsi que le maire peuvent ».

## Article 2

- ① Après la section 4 du chapitre II du titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation, est insérée une section 4 *bis* ainsi rédigée :

② « Section 4 bis

③ « **Réquisition de logements du parc public**

- ④ « *Art. L. 642-27-2.* – Afin de garantir le droit au logement, le maire et le représentant de l'État dans le département peuvent procéder, par voie de réquisition, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés depuis plus de six mois, détenus par des personnes morales de droit public ou par toute personne morale exerçant une mission de service public ou dans lesquelles une personne publique détient une participation, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées.

- ⑤ « Cette réquisition a une durée maximale d'une année, renouvelable une fois. Elle ne donne pas lieu à indemnisation.

- ⑥ « La réquisition donne la jouissance des locaux à un attributaire, mentionné aux 3° à 5° de l'article L. 642-3, à charge pour lui de les donner à bail à des personnes bénéficiaires mentionnées à l'article L. 642-5.



- ⑦ « Lorsque qu'une commune a exercé le droit de réquisition, elle bénéficie d'une subvention de l'État, dont le montant est déterminé par décret en Conseil d'État, afin de prendre en charge les frais de gestion de la procédure de réquisition. »