

N° 229

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 décembre 2018

PROPOSITION DE LOI

visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux,

PRÉSENTÉE

Par MM. Bruno GILLES, Jérôme BASCHER, Mmes Martine BERTHET, Anne-Marie BERTRAND, Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Bernard BONNE, Mme Pascale BORIES, MM. Max BRISSON, François CALVET, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Pierre CUYPERS, Mme Laure DARCOS, MM. Marc-Philippe DAUBRESSE, Robert del PICCHIA, Mmes Catherine DEROCHE, Chantal DESEYNE, Catherine DUMAS, Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Bernard FOURNIER, Jean-Pierre GRAND, François GROSDIDIER, Mme Pascale GRUNY, M. Jean-Raymond HUGONET, Mmes Corinne IMBERT, Sophie JOISSAINS, M. Roger KAROUTCHI, Mme Fabienne KELLER, M. Marc LAMÉNIÉ, Mme Élisabeth LAMURE, M. Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, M. Antoine LEFÈVRE, Mme Brigitte LHERBIER, M. Gérard LONGUET, Mmes Vivette LOPEZ, Viviane MALET, M. Jean-François MAYET, Mme Brigitte MICOULEAU, M. Alain MILON, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Louis-Jean de NICOLAÏ, Cyril PELLEVAL, Stéphane PIEDNOIR, François PILLET, Rémy POINTEREAU, Mme Sophie PRIMAS, M. Christophe PRIOU, Mme Frédérique PUISSAT, MM. Michel RAISON, Jean-François RAPIN, Damien REGNARD, Bruno RETAILLEAU, Charles REVET, Hugues SAURY, Michel SAVIN, Alain SCHMITZ, Bruno SIDO, Jean SOL et Mme Claudine THOMAS,

Sénateurs

(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,

Le drame de la rue d'Aubagne à Marseille, avec l'effondrement de plusieurs immeubles en plein centre de la ville, le 5 novembre 2018, est lourd de conséquences humaines et matérielles. Ce drame a mis en lumière, sur le plan national, 450 000 habitats indignes ou insalubres recensés. À Marseille, l'habitat indigne et l'insalubrité concernent encore 40 000 logements et les mesures prises ces dernières années mettent en évidence le besoin de faire plus, plus vite, plus efficacement afin que jamais plus une telle catastrophe ne se reproduise.

À la lumière des événements récents, des améliorations des dispositifs en vigueur s'imposent, d'autres doivent être adaptés à l'évolution des situations.

C'est à cette adaptation que tend la présente proposition de loi qui, à cette fin, envisage trois axes d'action.

Le premier axe, objet du chapitre I^{er}, **consiste à renforcer les capacités de contrôle et d'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de logements insalubres ou dangereux.**

L'**article 1^{er}** prévoit ainsi que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pourront, dans les zones présentant une proportion importante d'habitat dégradé ou dans lesquelles l'habitat dégradé est susceptible de se développer, **soumettre à autorisation préalable toutes les opérations tendant à diviser un logement en plusieurs logements.** Le droit actuel ne prévoit en effet cette possibilité d'autorisation préalable qu'en cas de travaux. Or, le propre des marchands de sommeil est justement de ne pas en réaliser (et la perspective de devoir solliciter une autorisation peut même renforcer leur réticence à y procéder). Aussi est-il éminemment souhaitable de détacher l'autorisation préalable de la réalisation de travaux et de l'exiger, lorsqu'elle est prévue, en toutes circonstances.

L'article 2 modifie les conditions dans lesquelles, dans des territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradé, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre délivre un « permis de louer » un logement lorsque la commune ou l'établissement l'a instauré.

Actuellement, l'article L. 635-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le silence gardé pendant un mois par le maire ou le président de l'EPCI sur une demande de « permis de louer » vaut délivrance de cette autorisation. Il n'y a donc pas d'obligation formelle faite à l'autorité saisie de s'assurer que le logement appelé à être loué ne présente pas de danger. Le second alinéa de l'article L. 635-8 du même code va même plus loin : en précisant que « *L'autorisation préalable de mise en location délivrée à titre tacite est sans incidence sur la qualification du logement au regard des caractéristiques de décence ou du caractère indigne de l'habitat (...)* », il admet implicitement mais nécessairement que le permis de louer peut être tacitement délivré pour un logement indigne.

L'article 2 propose donc de prendre le contrepied de ce dispositif : il substitue à la décision implicite d'acceptation à l'issue d'un mois une décision implicite de refus après deux mois de silence.

L'article 3, reprenant à l'identique un article voté par le Sénat, à l'initiative de la commission, lors de l'examen du projet de loi dit « ELAN »¹, vise à **permettre au maire ou au président d'EPCI de consulter le casier judiciaire d'une personne qui sollicite un permis de louer ou un permis de diviser un logement** dans les zones à risque au regard de l'insalubrité. Cet article, qui avait fait consensus au sein de notre assemblée, a été supprimé en commission mixte paritaire. L'acuité de la lutte contre l'habitat dangereux impose qu'il soit formellement soumis, en plus des sénateurs qui se sont déjà prononcés sur son utilité, à l'ensemble des députés.

L'article 4 propose de simplifier, dans le respect des exigences inhérentes au respect du droit de propriété, l'expropriation en raison de l'insalubrité ou de la dangerosité des immeubles.

Actuellement, le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans son article L. 511-1, ne regarde l'insalubrité ou la dangerosité comme une cause d'expropriation que dans des cas limités : lorsque l'immeuble a fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité irrémédiable au titre du I de l'article L. 1331-28 du code de la santé publique ou lorsqu'il a fait l'objet

¹ Article 56 *quinquies* A (nouveau)

d'un arrêté de péril assorti d'une obligation de démolir ou d'une interdiction définitive d'habiter.

Il est proposé d'**ajouter à ces cas d'expropriation l'hypothèse dans laquelle un immeuble a été frappé d'une interdiction d'habiter en raison d'une insalubrité réparable, mais à laquelle le propriétaire, malgré une mise en demeure, ne remédie pas.** Cette proposition repose sur un constat simple, relevant de l'évidence : un état d'insalubrité réparable auquel le propriétaire refuse de remédier devient de fait irrémédiable, sauf à changer de propriétaire. Dès lors que l'état d'insalubrité irrémédiable est une cause d'expropriation (en vertu du texte actuel de l'article L. 511-1 susmentionné), il semble cohérent que l'insalubrité à laquelle le propriétaire refuse de remédier le soit également.

Le deuxième axe, objet du chapitre II, consiste à **accélérer les réponses aux situations d'insalubrité et de dangerosité des immeubles.**

L'**article 5 ramène d'un an à trois mois la durée maximale d'habitation d'un immeuble déclaré irrémédiablement insalubre.** Il est en effet indispensable, en une telle hypothèse, de reloger au plus vite les occupants et il est difficilement concevable qu'ils puissent demeurer dans les lieux pendant encore une année.

L'**article 6 abaisse de trois à un mois le délai imparti pour qu'un agent se rende sur place lorsqu'un citoyen saisit l'administration (maire ou préfet selon les cas) d'une demande tendant à prescrire des mesures pour faire cesser des situations de danger ou d'insalubrité présentées par l'état d'un immeuble.**

Au regard des conséquences dramatiques pouvant résulter de telles situations, il n'est pas acceptable que l'administration soit autorisée à mettre jusqu'à trois mois juste pour envoyer un agent sur place et dresser procès-verbal (sachant que l'agent disposera ensuite de trois mois pour rédiger son rapport, ce qui, potentiellement, porte le délai de réponse de l'administration à six mois).

Le troisième axe, objet du chapitre III, consiste à **renforcer l'efficacité des sanctions contre les marchands de sommeil.**

Pour ce faire, les **articles 7 et 8 procèdent à une aggravation des sanctions administratives encourues en cas de manquement à l'obligation de déclaration de mise en location ou à celle de disposer d'un « permis de louer », dont les montants actuels ne sont pas suffisamment dissuasifs.**

Enfin, l'**article 9**, tirant les conséquences de la forte réticence des occupants des logements loués par des marchands de sommeil, **complète la faculté ouverte aux associations d'exercer contre ceux-ci les droits reconnus à la partie civile** en les autorisant à saisir également la justice des cas de méconnaissance d'une interdiction d'habiter prononcée du fait de l'insalubrité ou de la dangerosité de l'immeuble, des cas de suroccupation manifeste de chambres ou de locaux loués et des cas de perception de loyers interdite du fait de l'indignité du logement mis à disposition.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

Proposition de loi visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux

CHAPITRE I^{ER}

Renforcer les capacités de contrôle et d'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de logements insalubres ou dangereux

Article 1^{er}

- ① Le code de la construction est de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 111-6-1-1, les mots : « aux travaux conduisant » sont supprimés ;
- ③ 2° Au premier alinéa de l'article L. 111-6-1-2, les mots : « aux travaux conduisant » sont supprimés ;
- ④ 3° À la première phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 111-6-1-3, les mots : « des opérations de division conduisant à la création de locaux à usage d'habitation au sein d'un immeuble existant sont réalisées » sont remplacés par les mots : « plusieurs locaux à usage d'habitation sont créés au sein d'un immeuble existant ».

Article 2

- ① Le code de la construction est de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° Le troisième alinéa de l'article L. 635-4 est ainsi rédigé :
- ③ « Par dérogation à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration, le silence gardé pendant deux mois par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou le maire de la commune vaut décision de rejet de la demande d'autorisation préalable de mise en location. » ;
- ④ 2° Le second alinéa de l'article L. 635-8 est supprimé.

Article 3

- ① Après le 3° de l'article 776 du code de procédure pénale, il est inséré un 3° *bis* ainsi rédigé :
- ② « 3° *bis* Aux maires et aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale saisis d'une demande d'autorisation préalable aux travaux en application de l'article L. 111-6-1-1 ou de l'article L. 111-6-1-2 du code de la construction et de l'habitation, d'une déclaration de mise en location en application des articles L. 634-1 à L. 634-5 du même code ou d'une demande d'autorisation préalable de mise en location en application des articles L. 635-1 à L. 635-11 dudit code ; ».

Article 4

- ① Après le troisième alinéa de l'article L. 511-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :
- ② « 2° *bis* Sans préjudice des dispositions des articles L. 1331-29 et L. 1337-4 du code de la santé publique, les immeubles ayant fait l'objet d'un arrêté pris en application du II de l'article L. 1331-28 du même code et prononçant une interdiction temporaire d'habiter lorsque, à l'issue du délai d'un mois mentionné au II de l'article L. 1331-29 du même code, les mesures prescrites par cet arrêté n'ont pas été prises et que la personne tenue de les exécuter ne s'est pas libérée de son obligation dans les conditions prévues au III de l'article L. 1331-28 ; »

CHAPITRE II

Accélérer les réponses aux situations d'insalubrité et de dangerosité des immeubles

Article 5

À la fin de la première phrase du premier alinéa du I de l'article L. 1331-28 du code de la santé publique, les mots : « d'un an » sont remplacés par les mots : « de trois mois ».

Article 6

Au premier alinéa de l'article 25-1 A de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les mots : « de trois mois » sont remplacés par les mots : « d'un mois ».

CHAPITRE III

Renforcer l'efficacité des sanctions contre les marchands de sommeil

Article 7

Au premier alinéa de l'article L. 634-4 du code de la construction et de l'habitation, le montant : « 5 000 € », est remplacé par les mots : « 10 000 € ou, en cas de nouveau manquement dans un délai de trois ans, à 20 000 € ».

Article 8

- ① L'article L. 635-7 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° Les deux premiers alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Lorsqu'une personne met en location un logement sans disposer de l'autorisation prévue au présent chapitre auprès de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, de la commune, le représentant de l'État dans le département peut, après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé, ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 €. En cas de nouveau manquement dans un délai de trois ans, le montant maximal de cette amende est porté à 30 000 €. » ;
- ④ 2° Au troisième alinéa, les mots : « aux deux premiers alinéas » sont remplacés par les mots : « au premier alinéa ».

Article 9

- ① La première phrase du premier alinéa de l'article 2-10 du code de procédure pénale est ainsi modifiée :
- ② 1° Le mot : « discriminations » est remplacé par le mot : « infractions » ;
- ③ 2° Sont ajoutés les mots : « , les interdictions d'habiter réprimées par les articles L. 123-3 et L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation et L. 1337-4 du code de la santé publique, les locations de chambres ou de locaux dans des conditions conduisant manifestement à leur suroccupation réprimées par l'article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation et la perception d'un loyer ou de toute autre somme dans les conditions réprimées par l'article L. 521-4 du même code ».