



...le projet de loi relatif à

L'ACCÉLÉRATION ET LA SIMPLIFICATION DE LA RÉNOVATION DE L'HABITAT DÉGRADÉ ET DES GRANDES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

Alors que **40 % des Français vivent dans une copropriété** et que le Gouvernement évalue à **plus de 100 000 le nombre de copropriétés « particulièrement fragiles »¹**, le projet de loi *relatif à l'accélération de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement* ambitionne de **moderniser les outils aux mains des collectivités territoriales et des opérateurs** pour leur permettre d'intervenir le plus en amont possible et ainsi **prévenir la dégradation des copropriétés**. La rénovation de ces dernières peut en effet être freinée par des difficultés inhérentes à l'habitat collectif, telles que le coût élevé des travaux, la nécessité de parvenir à une majorité lors de l'assemblée générale de la copropriété, la concentration d'une population défavorisée dans certaines copropriétés ou encore le blocage des résolutions par des « *marchands de sommeil* ». Or, l'intervention des pouvoirs publics lorsque le bâtiment est irrémédiablement dégradé peut parfois s'étaler sur une vingtaine d'années, tant en raison de blocages locaux que de la complexité à mobiliser les outils existants.

Tel que transmis au Sénat après son examen à l'Assemblée nationale, le projet de loi comporte 46 articles, **dont 19² sur lesquels la commission s'est saisie pour avis**, la commission des affaires économiques étant saisie au fond. Ces 19 articles traitent principalement du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique, du droit des copropriétés et du droit pénal.

Si la commission a souscrit à l'objectif général du texte de lutte contre l'habitat dégradé, elle a veillé tout particulièrement à la **proportionnalité des mesures proposées**, notamment au regard du respect du droit de propriété, garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Elle a estimé, dans l'ensemble, que **le texte atteignait un équilibre satisfaisant** entre la facilitation des opérations de rénovation, qui constitue un motif sérieux d'intérêt général, et l'accompagnement des copropriétaires en difficulté, y compris ceux qui seraient récalcitrants. Suivant cette démarche constructive, **la commission a émis un avis favorable** à 15 des 19 articles dont elle était saisie, **et a adopté 22 amendements**, présentés par son rapporteur, qui visent principalement à rendre plus opérationnels les outils proposés par le texte.

1. FACILITER LA RÉSORPTION DE L'HABITAT DÉGRADÉ EN DONNANT DE NOUVEAUX OUTILS AUX ACTEURS DE TERRAIN

A. DES MOYENS D'ACTION SUPPLÉMENTAIRES POUR L'EXERCICE DE LA POLICE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA SALUBRITÉ

Dans le cadre de leur pouvoir de **police de la sécurité et de la salubrité**, **le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat**, en ce qui concerne la police de la sécurité, et **le préfet**, en ce qui concerne la police de la salubrité, peuvent prendre de nombreuses mesures pour faire cesser les dangers résultant de l'état de certains immeubles ou parties d'immeubles. Plusieurs

¹ Selon l'étude d'impact du projet de loi.

² Il s'agit des articles 3, 3 bis A, 3 ter, 5 bis, 8 bis A, 8 ter, 8 quater A, 8 quater B, 8 quater, 9 bis B, 9 bis, 9 ter, 10, 11, 12, 12 bis, 14, 14 bis et 15 bis.

articles du projet de loi visent à améliorer les procédures existantes, voire à créer de nouveaux outils, afin d'accélérer ou de faciliter les politiques de lutte contre l'habitat dégradé.

En particulier, trois nouvelles mesures sont de nature à renforcer la capacité d'action des autorités publiques :

- **la création d'une procédure spéciale d'expropriation pour cause d'utilité publique des bâtiments dont l'état de dégradation ou d'insalubrité est remédiable** (article 3), sur le modèle de la procédure dite « Vivien » qui permet une expropriation sans enquête publique pour les bâtiments dont l'état de dégradation ou d'insalubrité est irrémédiable. L'objectif est ainsi d'intervenir tant qu'il est possible de rénover le bâtiment ;
- **la possibilité de scission ou de subdivision judiciaire du syndicat d'un immeuble situé dans le périmètre d'une opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) ou d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde** (article 10) ;
- **l'extension de la possibilité de prise de possession anticipée à toutes les ORCOD et à toutes les opérations d'intérêt national** (articles 11 et 14).

Il s'agit à chaque fois de **dérogations au cadre général** du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou du droit des copropriétés. La commission a cependant considéré que ces mesures dérogatoires, qui font l'unanimité parmi les acteurs concernés, **sont justifiées par un motif d'intérêt général sérieux**, à savoir la lutte contre l'habitat dégradé. Elle a en outre constaté que leur objet était suffisamment circonscrit pour éviter un usage disproportionné et que de solides garanties des droits des propriétaires et des occupants avaient été prévues, en particulier le droit à l'indemnisation et au relogement. Elle a donc émis **un avis favorable à ces quatre articles**, modifiés par **six amendements, renforçant notamment le contrôle du juge** sur ces procédures, précisant que **la nouvelle procédure d'expropriation inclura les locaux à usage professionnel ou commercial** afin d'éviter toute ambiguïté quant au droit à indemnisation de leur propriétaire et apportant des précisions sur les modalités d'application de ces mesures.

Deux autres mesures nouvelles complètent plus marginalement les moyens juridiques dont disposent le maire, le président de l'EPCI ou le préfet pour exercer leurs prérogatives de police de la sécurité et de la salubrité.

L'article 9 bis B permet à ces trois autorités ou à leurs représentants d'assister aux assemblées générales des copropriétés ayant fait l'objet d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité. Il permet également **au maire de recevoir les procès-verbaux** de ces assemblées générales. La commission a estimé que ces deux mesures octroyaient un fondement juridique à une pratique courante qui est utile pour que les autorités signataires des arrêtés soient convenablement informées de l'évolution de la situation. Elle a adopté un amendement afin d'uniformiser les deux mesures et **permettre également au préfet de recevoir les procès-verbaux.**

L'article 12 bis permet au maire ou au président de l'EPCI de s'appuyer sur un rapport du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ou de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité pour fonder ses arrêtés de mise en sécurité. **La commission a adopté un amendement recentrant le dispositif de cet article sur le seul risque incendie et sur les seuls SDIS**, considérant que la commission consultative départementale, à laquelle participe par ailleurs le directeur du SDIS et qui n'est compétente que pour les immeubles de grande hauteur, n'était pas l'organe adéquat.

Enfin, deux articles procèdent à une actualisation de procédures déjà existantes.

L'article 3 bis A proroge de dix ans une expérimentation, créée par la loi dite « ALUR »¹ en 2014 et qui arrive à échéance le 27 mars 2024, permettant de déroger au droit commun de l'expropriation **pour n'exproprier que des parties communes de copropriétés en dégradation.** La commission a accepté de proroger cette expérimentation à laquelle le Sénat

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

avait souscrit en 2014, mais a conditionné cette prorogation à la réalisation d'une évaluation, jugeant peu acceptable qu'aucun suivi n'ait été effectué au cours de ces dix années. En revanche, **elle a supprimé la création d'une nouvelle expérimentation** visant à ouvrir la faculté aux opérateurs spécialisés de conclure une convention avec un syndicat de copropriétaires connaissant des difficultés financières par laquelle l'opérateur spécialisé lui achète son terrain ou les parties communes tout en s'engageant à les lui revendre à une date ultérieure, estimant que la multiplication d'expérimentations auxquelles aucune suite n'est donnée n'est pas souhaitable.

L'article 12 actualise la procédure d'expropriation de bâtiments irrémédiablement dégradés, dite procédure Vivien, afin notamment de sécuriser le régime d'indemnisation des locaux à usage professionnel ou commercial. La commission a adopté un amendement supprimant l'établissement d'une « *méthodologie nationale d'évaluation des biens expropriés* » à destination des juges, d'une part car cette mesure relève du domaine règlementaire, d'autre part car les difficultés d'harmonisation de l'évaluation par le juge des biens expropriés ne sont pas limitées aux seuls biens ayant fait l'objet de la procédure Vivien.

B. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE POUR LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Le projet de loi transmis au Sénat comporte trois articles ayant pour objet de répondre plus spécifiquement aux difficultés de lutte contre l'habitat dégradé que connaissent certains territoires d'outre-mer.

L'article 14 bis actualise la loi de 2018 dite « Letchimy »¹, qui a créé un régime spécial de sortie de l'indivision successorale, afin de pallier le « désordre foncier » qui touche une partie des territoires ultra-marins. L'article 14 bis a pour mesure principale de proroger la durée d'application de cette loi de dix ans, jusqu'en 2038. En cohérence avec son soutien au texte en 2018, la commission a émis **un avis favorable à l'adoption de cet article**, modifié **par trois amendements ayant notamment pour objet d'autoriser le recours aux actes de notoriété.**

Les **articles 3 bis** et **15 bis** visent la procédure applicable dans la lutte contre l'habitat informel. L'article **3 bis** tend à rendre effective la procédure de destruction en cas de **flagrance à Mayotte et en Guyane**. Il remplace la notion peu opérationnelle liée à l'état d'achèvement des travaux de construction par un délai maximal **de 96 heures** après la construction. Il convient de rappeler que la destruction en flagrance n'est susceptible de s'appliquer qu'aux locaux non occupés. L'article **15 bis** prévoit par ailleurs un **allègement de l'obligation de saisine** du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CoDERST) afin de faciliter les opérations de lutte contre l'habitat insalubre.

2. PRÉVENIR ET GÉRER LES DIFFICULTÉS D'ADMINISTRATION ET D'ENTRETIEN DES COPROPRIÉTÉS

La dégradation des copropriétés résulte parfois de blocages internes aux conseils syndicaux de copropriétés ou de difficultés liées aux rapports avec le syndic. Partant de ce constat, plusieurs articles du projet de loi modifient le cadre général du droit des copropriétés issu de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 *fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis*, dans l'objectif de fluidifier les relations entre le syndic et les copropriétaires, d'identifier des solutions de déblocage des résolutions portant initiation de travaux et de constituer un vivier de syndics expérimentés en matière d'accompagnement des copropriétés en difficulté.

L'article 5 bis créé un agrément de « syndic d'intérêt collectif » qui serait délivré par le préfet aux syndics dont l'expérience en matière de copropriétés en difficulté est reconnue. L'objectif est ainsi de permettre aux mandataires *ad hoc* et aux administrateurs provisoires nommés par le juge en cas de difficulté financière de la copropriété de pouvoir s'appuyer sur

¹ Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

des syndics ayant l'habitude de travailler sur des copropriétés fragiles. Il s'agit d'une demande très attendue sur le terrain, mais suscitant de nombreuses incompréhensions quant à ses modalités. C'est pourquoi **la commission a adopté un amendement précisant que cet agrément ne donne pas compétence exclusive à ses bénéficiaires pour travailler sur les copropriétés en difficulté**, mais qu'il s'agit uniquement d'un label attestant de compétences utiles au traitement des difficultés financières.

L'article 9 bis modifie le cadre des interactions entre le syndic et les copropriétaires, dans un double mouvement de renforcement des obligations reposant sur le premier et de simplification des modalités de communication des notifications. Sur le premier point, cet article impose notamment au syndic de donner accès « *sans délai* » au président du conseil syndical aux comptes et aux opérations bancaires de la copropriété. Il uniformise également les procédures applicables pour résilier le contrat de syndic, le droit en vigueur prévoyant des délais différents selon que la résiliation est demandée par le syndic ou le conseil syndical. Enfin, il systématisé la dématérialisation des communications des notifications et des mises en demeure, la voie postale devenant, à l'inverse de la situation actuelle, l'exception. **La commission a adopté deux amendements à cet article**, le premier supprimant l'accès « *sans délai* » aux comptes et opérations bancaires, d'une part parce qu'il est en partie satisfait par le droit en vigueur qui prévoit l'accès numérique aux relevés périodiques des comptes bancaires de la copropriété, d'autre part parce qu'il s'agit d'une contrainte de gestion disproportionnée à la charge du syndic, **le second supprimant la dématérialisation systématique des communications entre le syndic et les copropriétaires**. La commission a estimé que l'état actuel du droit était, sur ce point, préférable : les notifications par voie électronique sont valables, mais le copropriétaire doit faire connaître son accord exprès pour ce mode de communication. Cette façon de procéder est plus protectrice des copropriétaires, en particulier compte tenu de la part encore élevée d'illectronisme parmi la population.

Enfin, **l'article 9 ter vise à abaisser les seuils de majorité pour la réalisation de travaux d'économie d'énergie** et à élargir les possibilités pour un copropriétaire de faire des travaux à ses frais sur des parties communes, sauf opposition d'une majorité des copropriétaires en assemblée générale, le vote n'étant cependant pas exigé pour les travaux sur la toiture. La commission a considéré que cet assouplissement était démesuré et pourrait entraîner **le passage en force** de travaux, souvent coûteux, malgré le désaccord d'une part significative voire même majoritaire des copropriétaires. C'est pourquoi **elle s'est prononcée en faveur de la suppression de cet article**.

3. RENFORCER LES SANCTIONS CONTRE LES « MARCHANDS DE SOMMEIL »

En commission et en séance publique, l'Assemblée nationale a ajouté plusieurs dispositions pénales au projet de loi afin de **mieux lutter contre les marchands de sommeil**.

Les notaires étant tenus de surveiller le respect des interdictions d'acquisition susceptibles d'être prononcées contre un marchand de sommeil (article L. 551-1 du code de la construction et de l'habitation), l'article **8 bis A** inscrit dans le code de procédure pénale la possibilité pour eux de consulter le bulletin n°2 du casier judiciaire de tout acquéreur personne morale. Cependant, la nécessité juridique de cette mesure n'est pas apparue clairement à la commission, qui **s'est prononcée en faveur de la suppression de cet article**.

Les articles **8 ter** et **8 quater A** remplacent le délit de soumission d'une personne vulnérable à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine, puni de 5 ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende, par un délit de mise à disposition moyennant contrepartie d'un hébergement contraire à la dignité humaine puni de 7 ans d'emprisonnement et de 200 000 euros d'amende, et augmentent les sanctions en cas de circonstances aggravantes.

Tout en partageant l'objectif de mieux lutter contre les marchands de sommeil, la commission a constaté que la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, a récemment aggravé les sanctions prévues à l'article L. 511-22 du code de la construction et de l'habitation en cas de non-respect des dispositions particulières applicables aux propriétaires de logements insalubres. De plus, la rédaction proposée pose des difficultés au regard de l'échelle des peines. La commission **s'est donc prononcée en faveur de la suppression de ces articles.**

Dans le même esprit de lutte contre les marchands de sommeil et de cohérence du droit applicable, la commission a proposé de **nouvelles rédactions** pour les **articles 8 bis B** tendant à prévoir une peine complémentaire d'impossibilité pour une durée de quinze ans au plus pour les marchands de sommeil de faire l'acquisition d'un bien immobilier autre que leur résidence principale, et **8 quater** prévoyant la sanction frauduleuse de contrats de location.

La commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Le projet de loi sera examiné en séance publique à partir du 27 février 2024.



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Françoise
Dumont**

Rapporteuse
pour avis

Sénatrice
(Les Républicains)
du Var

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)