

**PROPOSITION DE LOI N° 229 (2018-2019) VISANT À AMÉLIORER LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INSALUBRE OU DANGEREUX**

*Commission des affaires économiques*

**Rapport n° 535 (2018-2019) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE, fait au nom de la commission affaires économiques, déposé le 29 mai 2019**

Bien que le phénomène de l'habitat indigne soit difficile à appréhender, **entre 400 000 et 2,8 millions de logements seraient indignes ou potentiellement indignes** en France. L'ensemble du territoire est concerné. Dans une France qui est l'une des plus grandes puissances économiques, l'existence d'habitats indignes dans ces proportions doit nous interpeller. La lutte contre l'habitat indigne est donc l'affaire de tous et le drame de la rue d'Aubagne à Marseille le 5 novembre 2018 a rappelé, s'il en était besoin, la nécessité d'en faire une priorité nationale.

S'appuyant sur les principales orientations retenues pour la proposition de loi n° 229 (2018-2019) visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux déposée par M. Bruno Gilles et des observations recueillies lors de nombreux déplacements et auditions, la commission réunie le mercredi 29 mai 2019 sous la présidence de Mme Sophie Primas, a centré ses propositions autour de quatre axes :

- renforcer la prévention de l'insalubrité et de la dangerosité des immeubles ;
- clarifier, simplifier et accélérer les procédures en matière d'habitat insalubre ou dangereux par la création d'une police du logement ;
- octroyer de nouveaux pouvoirs aux élus locaux pour mieux lutter contre l'habitat indigne ;
- renforcer les sanctions à l'encontre des marchands de sommeil.

Lors de ses déplacements, la commission a constaté l'engagement des élus et des maires dans la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil. Elle a cherché les moyens de lever les freins législatifs à une mise en œuvre efficace de cette politique. Néanmoins, la réponse aux difficultés rencontrées n'est pas toujours de niveau législatif. C'est pourquoi elle a également appelé à la mobilisation et à la coordination des moyens humains et financiers dans la lutte contre l'habitat indigne.

***Renforcer la prévention de l'insalubrité et de la dangerosité des immeubles***

Dans la lutte contre l'habitat indigne, la priorité est souvent donnée au volet curatif. Or, **la détection et la prévention de l'habitat indigne sont tout aussi importantes**. Attentif à cet aspect des choses, la commission a intégré dans la proposition de loi un chapitre dédié à cette question qui comprend deux mesures.

La 1<sup>ère</sup> mesure concerne le **diagnostic technique global (DTG)** qui permet de faire un état des lieux de la copropriété. Les principaux résultats sont transmis au registre des copropriétés qui est accessible aux élus. Le DTG est aujourd'hui sous-exploité en raison de son caractère facultatif.

**« Lors de notre visite à Aubervilliers, nous avons pu constater que certains bâtiments dont la façade paraissait en bon état étaient en réalité très dégradés à l'intérieur. Le diagnostic technique permettra aux élus de détecter plus facilement ces situations. », selon D. Estrosi Sassone**

C'est un outil qui permettrait aux copropriétaires d'engager des travaux au vu du diagnostic et aux élus de disposer de données supplémentaires pour détecter des copropriétés en voie de dégradation.

C'est pourquoi la commission a décidé de rendre le DTG obligatoire pour les copropriétés de plus de 15 ans (article 1<sup>er</sup> A).

**Drame de la rue d'Aubagne à Marseille**

**8 personnes décédées  
311 immeubles évacués,  
126 ont pu être réintégrés  
après expertises  
1 250 personnes  
ont été relogées  
223 ménages sont encore  
à reloger soit un peu moins  
de 500 personnes**

Sources : SOLIHA, chiffres au 21 mai 2019, et Ministère de la Cohésion des territoires, chiffres au 5 mai 2019

La 2<sup>ème</sup> mesure adoptée par la commission concerne les syndics. Les **syndics professionnels sont, par leur compétence et leur formation, des acteurs importants de la lutte contre l'habitat indécent et indigne**. Observateurs privilégiés, ils ont un rôle à jouer dans le constat et la détection de ces logements.

Aussi, la commission a-t-elle proposé qu'ils puissent comme c'est déjà le cas pour l'habitat indigne, signaler les cas d'immeubles insalubres, dangereux ou non décents sans qu'on puisse leur opposer le principe de confidentialité des données (article 1<sup>er</sup> B).

### **Clarifier, simplifier et accélérer les procédures en matière d'habitat indigne : la création d'une police spéciale du logement**

La réglementation actuelle comprend pas moins de treize polices qui s'appliquent à des situations différentes et qui font intervenir des autorités et des procédures différentes.

La commission a pu constater sur le terrain que cette multiplication des polices est une source de dysfonctionnements voire de contentieux. Il est clairement nécessaire de simplifier ces polices.

Le délai de 18 mois dont dispose le Gouvernement pour le faire par voie d'ordonnances est trop long depuis que les événements de Marseille ont montré l'urgence de la situation. C'est pourquoi la **commission a supprimé la partie de l'habilitation visant à harmoniser et simplifier les polices administratives en matière de lutte contre l'habitat indigne afin de modifier directement le droit en vigueur**.

La commission propose de simplifier, clarifier et accélérer les procédures en matière d'habitat insalubre ou dangereux. Il s'agit ainsi de **mettre en place une police spéciale du logement qui traitera selon une procédure identique de l'ensemble des cas de dégradation de l'habitat (péril, insalubre, indigne, indécent)**.

Estimant que les élus sont les mieux à mêmes de traiter ces situations d'habitat dégradé qui les concernent au premier chef, la rapporteure souhaite que cette police du logement soit exercée par les présidents des EPCI, sauf si les maires demandent à exercer leurs pouvoirs en la matière, l'État

conservant son pouvoir de substitution en cas de carence. L'article 40 de la Constitution sur la recevabilité financière ne permet pas à la commission de le faire, à son grand regret. C'est pourquoi la commission appelle le Gouvernement à compléter cette réforme lors de l'examen de la proposition de loi en séance publique.

Néanmoins, **elle a dès à présent harmonisé les procédures pour les logements en péril et insalubres. La procédure est modifiée pour apporter des réponses plus claires et plus rapides. Les délais pour constater la situation**

d'insalubrité ou de péril et remettre le rapport de constat, fixés aujourd'hui à 3 mois chacun **sont raccourcis**. L'article 5 de la proposition de loi propose de réduire à un mois le délai de visite. La commission a estimé préférable de donner un **délai global de 2 mois pour à la fois visiter les locaux et transmettre le rapport à la personne concernée**.

En cas de péril ou de dangerosité d'un bien menaçant la santé ou la sécurité des personnes, à l'issue d'une phase contradictoire qui durerait au maximum 2 mois à compter de la transmission du rapport, l'immeuble sera déclaré en péril ou insalubre par arrêté. Cet

arrêté vaudra mise en demeure pour le propriétaire de procéder dans un délai déterminé aux mesures et travaux nécessaires pour mettre un terme au péril ou à la dangerosité de l'immeuble.

En tant que de besoin, une interdiction définitive ou temporaire d'habiter les lieux ou de les utiliser pourrait également être prononcée. L'article 6 de la proposition de loi prévoit qu'en cas d'interdiction définitive, sa date d'entrée en vigueur devrait intervenir au plus tard dans un délai de 3 mois contre un an actuellement. **La commission a considéré pour des raisons de pragmatisme qu'il**

**était essentiel de tenir compte du marché du logement. Aussi, le délai maximal est-il fixé à six mois dans les zones tendues et à trois mois dans les zones non tendues.**

Si la personne n'a pas exécuté les mesures et travaux prescrits, elle sera redevable du paiement d'une

astreinte et l'autorité compétente pourra réaliser les travaux d'office (article 1<sup>er</sup> C).

En complément de cette mesure, la commission a proposé de **rendre obligatoire la présence d'un syndic professionnel** en cas d'arrêté de péril ou d'insalubrité. En effet, l'existence d'un syndic professionnel apparaît alors comme un atout pour la mise en œuvre des mesures demandées notamment lorsqu'elles concernent des parties communes.

Le syndic professionnel resterait en place jusqu'à la mainlevée de l'arrêté (article 1<sup>er</sup> E).

**« La lutte contre l'habitat indigne doit être une priorité nationale. Nous devons arrêter de tergiverser et agir », selon D. Estrosi Sassone**

#### **Police spéciale du logement**

- Une définition unique des logements concernés
- Un acteur unique
- Une procédure unique

## De nouveaux pouvoirs pour les collectivités locales dans la lutte contre l'habitat indigne

La proposition de loi revisite les dernières dispositions adoptées dans les lois ALUR et ELAN en matière de lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil, et notamment le permis de louer et le « permis de diviser ».

Actuellement, le silence gardé par la collectivité pendant un mois à compter du dépôt de la demande du permis de louer vaut autorisation de louer le logement. La commission n'a pas souhaité prévoir que **le silence gardé pendant deux mois vaudra rejet de la demande** comme le prévoyait la proposition de loi. En effet, les professionnels du secteur sont partagés sur un tel inversement du principe. Estimant cependant l'idée intéressante, **la commission a préféré que soit menée au préalable une expérimentation** avec les collectivités locales volontaires pour une durée de cinq ans (article 2).

Lorsque le permis de louer a été instauré, une demande de permis doit être déposée lors de chaque nouvelle mise en location. Les communes peuvent être découragées face à l'ampleur de la tâche que représente l'instruction des permis de louer. La commission a souhaité que **le bailleur soit dispensé de cette procédure lorsqu'il a bénéficié pour le bien concerné d'un permis de louer il y a moins d'un an**. Le bailleur devra cependant informer la collectivité locale de la mise en location (article 2 ter).

En revanche, la commission a supprimé l'article 3 qui prévoyait l'accès des élus au casier judiciaire des demandeurs de permis de louer et de diviser au regard des difficultés juridiques que cet article posait.



Visite de sénateurs à Aubervilliers le 28 février (à gauche) et à Marseille le 1<sup>er</sup> mars 2019 (à droite)



Malgré leur volontarisme, **les maires sont souvent désarmés faute de disposer des outils adéquats**.

M. Bruno Gilles propose à l'article 4 de créer **un nouveau droit d'expropriation pour traiter le cas du propriétaire qui ne réalise pas les travaux prescrits par l'arrêté de péril ou d'insalubrité et qu'est prévue une interdiction d'habiter**, dispositif que la commission a décidé d'améliorer. Estimant que les collectivités territoriales qui sont bien souvent à l'origine du signalement de l'insalubrité ou du péril sont mieux à même de valoriser et de gérer un bien exproprié sur leurs territoires plutôt que l'État, la commission a donné **un droit de priorité aux collectivités territoriales pour bénéficier du bien exproprié**.

De même, plusieurs personnes entendues ont appelé à **la mise en place d'un droit de préemption adapté à la lutte contre l'habitat indigne**. Considérant l'idée intéressante, la commission appelle le Gouvernement à déposer un amendement en ce sens, faute de pouvoir le faire elle-même en raison de l'irrecevabilité financière d'une telle disposition.

Elle a en revanche proposé que le nom de l'acquéreur soit mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner ce qui permettra aux collectivités de bénéficier d'informations supplémentaires pour détecter d'éventuels marchands de sommeil (article 4 bis).

## Renforcer les sanctions contre les marchands de sommeil

En complément des mesures de lutte contre les marchands de sommeil adoptées dans les lois ALUR et ELAN, les sanctions pour non-respect des règles relatives au permis de louer et à la déclaration de mise en location sont renforcées aux articles 7 et 8.

Au regard des coûts induits par la mise en place de ces procédures, la commission a estimé plus logique que **ce soient les collectivités territoriales qui bénéficient du produit des amendes prononcées** par le préfet pour non-respect des règles relatives à ces déclarations ou autorisations (articles 1<sup>er</sup>, 7 et 8). En contrepartie, elle a précisé que les collectivités ne peuvent demander aucun frais pour le traitement des demandes de permis de louer. En effet, dès lors que la mise en place d'un permis de louer n'est pas une nouvelle compétence

imposée aux collectivités mais bien un choix qu'elles ont fait, rien ne justifie que cette mesure donne lieu à facturation (article 2 bis).

La commission a approuvé l'article 9 qui étend la possibilité pour des associations de lutte contre l'habitat indigne d'agir en justice dans de nouveaux cas. Elle a, en outre, supprimé l'obligation d'obtenir l'accord de la victime lorsqu'il s'agit des infractions sanctionnant le non-respect des interdictions d'habiter, la détérioration des locaux pour les rendre impropres à l'hébergement dans le but de faire partir les occupants et le non-respect des obligations en matière de relogement. Il sera ainsi plus facile d'agir contre les propriétaires indécents, les locataires d'un logement indigne refusant souvent d'agir en justice par peur des représailles.

## Mobiliser et coordonner les moyens humains et financiers dans la lutte contre l'habitat indigne

**Toute modification de la législation aussi opportune soit-elle doit pour être efficace s'accompagner d'une mobilisation forte et coordonnée des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de cette politique et d'un déploiement de moyens humains et financiers en adéquation avec les besoins**

La lutte contre l'habitat indigne nécessite que les différents acteurs, collectivités territoriales comme État, via ses services nationaux ou déconcentrés, se mobilisent fortement pour dépister l'habitat indigne, engager les procédures administratives appropriées et surtout assurer le suivi des mesures prescrites. C'est une demande forte des élus rencontrés lors des différents déplacements effectués par la commission.

En effet, si le préfet ne prononce pas les sanctions en matière de permis de louer, si la justice ne poursuit pas les marchands de sommeil, si les directions départementales des finances publiques ne se retournent pas contre les propriétaires défaillants pour récupérer les sommes engagées par les élus au titre des travaux d'office, les pouvoirs publics perdent alors toute crédibilité en la matière.

Les bailleurs sociaux doivent également être mobilisés. Or, lors de son déplacement dans la Somme, la commission a constaté les difficultés du maire de Ham qui a essuyé des refus de tous les bailleurs sociaux pour intervenir sur une opération de réhabilitation portant sur sept logements. La réduction de loyer de solidarité a certes pu fragiliser la situation financière des bailleurs sociaux, néanmoins, ces derniers ont un rôle à jouer dans les opérations de réhabilitation de l'habitat indigne y compris en milieu rural.

Outre une mobilisation de l'ensemble des acteurs, la lutte contre l'habitat indigne suppose des moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux.

De ce point de vue, l'APL-accession est un outil essentiel de la politique de lutte contre l'habitat indigne. Sa suppression lors de la loi de finances pour 2018 a conduit certains ménages à renoncer à

la réalisation de travaux de rénovation. Pire en Guadeloupe et en Martinique, les programmes de résorption de l'habitat indigne ont été fortement ralentis voire stoppés, alors même que l'économie budgétaire pour

l'État est minime, de l'ordre de 50 millions d'euros. Le Sénat s'était opposé à cette suppression décidée unilatéralement. **La commission appelle le Gouvernement à rétablir d'urgence l'APL-accession.**

Mais au-delà des moyens financiers, il faut d'abord convaincre les propriétaires de rénover leur bien, entretenir les toitures, protéger les murs extérieurs notamment. Le dispositif de Parcours de rénovation énergétique performante (PREP) qui a été présenté à la commission par le maire de Montfermeil et qui fait intervenir le maire, un tiers qui garantit la qualité des interventions techniques et un tiers payeur qui identifie les aides dont le propriétaire peut bénéficier et qui l'accompagne dans ses démarches, est un outil intéressant à cet égard.

**« L'habitat indigne, c'est aussi, et peut-être avant tout, un problème de coordination des pouvoirs publics sur le terrain et des moyens financiers insuffisants » selon S. Primas**



Visite de sénateurs en Martinique le 12 mai 2019 - Maisons évacuées dans le cadre de la RHI à « Nord Plage » à Macouba



**Sophie Primas**  
Présidente de la commission  
Les Républicains,  
Yvelines



**Dominique Estrosi Sassone**  
Rapporteur  
Les Républicains  
Alpes-Maritimes



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/118-535/118-535.html>

[http://www.senat.fr/commission/affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html) - Téléphone : 01.42.34.23.20