

N° 631

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 septembre 2009

PROPOSITION DE LOI

relative à la lutte contre le logement vacant et à la solidarité nationale pour le logement,

PRÉSENTÉE

Par MM. François REBSAMEN, Thierry REPENTIN, Jean-Pierre BEL, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, MM. Serge ANDREONI, Alain ANZIANI, David ASSOULINE, Bertrand AUBAN, Jacques BERTHOU, Mme Maryvonne BLONDIN, MM. Martial BOURQUIN, Michel BOUTANT, Mmes Claire-Lise CAMPION, Françoise CARTRON, M. Bernard CAZEAU, Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, M. Yves CHASTAN, Mme Jacqueline CHEVÉ, MM. Pierre-Yves COLLOMBAT, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Jean DESESSARD, Claude DOMEIZEL, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Mme Samia GHALI, M. Didier GUILLAUME, Mme Annie JARRAUD-VERGNOLLE, M. Claude JEANNEROT, Mme Bariza KHIARI, MM. Serge LAGAUCHE, Jacky LE MENN, Mme Claudine LEPAGE, MM. François MARC, Marc MASSION, Jean-Jacques MIRASSOU, Robert NAVARRO, François PATRIAT, Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Daniel REINER, René-Pierre SIGNÉ, Jean-Pierre SUEUR, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Michel TESTON, René TEULADE, Jean-Marc TODESCHINI, Richard TUHEIAVA, Richard YUNG, Mme Raymonde LE TEXIER et les membres du groupe socialiste (1), apparentés (2) et rattachés (3),

Sénateurs

(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) Ce groupe est composé de : Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Serge Andreoni, Bernard Angels, Alain Anziani, David Assouline, Bertrand Auban, Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Jean Besson, Mme Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Yannick Botrel, Didier Boulaud, Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, M. Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Bernard Cazeau, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, M. Yves Chastan, Mme Jacqueline ChevÉ, MM. Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Yves Daudigny, Yves Dauge, Marc Daunis, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, M. Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Samia Ghali, MM. Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Claude Haut, Edmond Hervé, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, M. Claude Jeannerot, Mme Bariza Khiari, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Serge Lagauche, Mme Françoise Laurent-Perrigot, M. Jacky Le Menn, Mmes Claudine Lepage, Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Roger Madec, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Mme Renée Nicoux, MM. Jean-Marc Pastor, François Patriat, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, François Rebsamen, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Roland Ries, Mmes Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, René Teulade, Jean-Marc Todeschini, André Vantomme et Richard Yung.

(2) *Apparentés* : MM. Jean-Etienne Antoinette, Jacques Berthou, Jacques Gillot, Mme Virginie Klès, MM. Serge Larcher, Claude Lise, Georges Patient et Richard Tuheiava.

(3) *Rattachés administrativement* : Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thiery, MM. Jean Desessard, Jacques Muller et Mme Dominique Voynet.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le rapport public du Conseil d'État pour l'année 2009, intitulé *Droit au Logement, droit du logement* publié en juin 2009 est instructif : pour rendre le droit au logement effectif dans notre pays, le Conseil d'État propose ni plus ni moins que la collectivité consacre au moins 2 % du PIB annuel à la politique du logement, un encadrement des loyers à la relocation, l'imposition de densités minimales en agglomération, l'obligation de construire 30 % de logements sociaux dans tous les programmes de plus de dix logements, une meilleure répartition de la rente foncière, un permis de louer... Autant de propositions socialistes, dispensées au gré des propositions et projets de loi, des appels à la solidarité et des programmes, volontaires, des collectivités aux majorités progressistes.

Les avancées législatives obtenues ces dernières années – l'indexation des aides au logement sur l'inflation, la garantie des risques locatifs ou encore le droit de préemption accordé aux préfets pour la construction de logements sociaux dans les communes frappées d'un constat de carence, et évidemment, le droit au logement opposable – ont toutes été le fait d'amendements socialistes.

Mais pour si peu de pas en avant, combien de pas en arrière ?

Le *Rapport sur le mal logement publié par la Fondation Abbé Pierre en 2009* évalue à 6 717 000, soit 13 % de la population, le nombre de personnes vivant en situation de fragilité à court ou moyen terme par rapport au logement. Pourtant, depuis 2002, le Gouvernement a réduit le budget consacré à ce secteur. Alors que l'effort de l'État s'était redressé à la fin des années 1990 pour dépasser le seuil symbolique de 2 % du PIB (2,03 % en 2000) il n'a pas cessé depuis cette date de diminuer pour se situer à 1,79 % du PIB en 2008. C'est la contribution de l'État qui est essentiellement responsable de cette diminution (1,11 % du PIB en 2008 contre 1,36 % en 2000) et ce, alors que la loi réaffirme son rôle de garant du droit au logement et lui crée de nouvelles obligations. Dans le même temps, la contribution des collectivités territoriales n'a cessé d'augmenter : elle a été multipliée par deux entre 2003 et 2006 pour atteindre 959 millions d'euros. Ces précisions sont importantes dans une période où

le Président de la République et le Gouvernement entretiennent le trouble en communiquant sur l'ensemble des dépenses des collectivités. De péréquation, la majorité actuelle n'en veut pas, ayant elle-même envisagé de supprimer l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Enfin, le Gouvernement ne s'est pas donné les moyens de construire des logements, à un prix abordable, qui permettraient de répondre aux besoins d'une majorité de nos concitoyens.

Le droit au logement opposable n'est encore qu'une lointaine perspective. Entré en vigueur en janvier 2008, il n'a trouvé qu'un faible écho auprès des personnes concernées : 60 881 recours ont été exercés devant des commissions départementales de médiation. Un chiffre modeste au regard des 500 000 à 600 000 ménages potentiellement concernés, si l'on met bout à bout tous les cas prioritaires. Deux raisons peuvent expliquer cette situation : l'important déficit d'information en direction des personnes éligibles d'une part, la complexité de la procédure qui décourage nombre d'entre eux, d'autre part.

Les expulsions effectives avec le concours de la force publique sont passées de 4 866 en 1999 à 9 717 en 2003, soit + 80 % par rapport à 1997. En 2007, les tribunaux ont prononcé près de 106 000 jugements d'expulsion, selon les statistiques du ministère de la Justice et plus de 90 % des gens visés par ces jugements sont des locataires de bonne foi, confrontés à la misère économique ou à de graves difficultés personnelles.

Alors que le Gouvernement multiplie les discours sur la sortie de crise, on sait que le chômage va encore progresser, après l'augmentation de 18 % depuis un an. Par conséquent, la situation exige une réponse urgente et concrète qui passe par un renforcement des garanties accordées aux ménages les plus fragiles.

Il faut leur éviter de perdre leur logement, élément majeur d'appartenance et de reconnaissance sociale.

La proposition de loi socialiste « *Pour un logement adapté à chacun, abordable pour tous* » contenait déjà plusieurs propositions et reste d'actualité deux ans plus tard. Les propositions qui suivent se présentent comme un complément. Elles reposent sur l'idée que, pour donner corps à la solidarité nationale pour le logement de tous, nous devons consentir à imposer des mécanismes de régulation innovants et audacieux.

L'**article 1^{er}** propose de mettre fin à un phénomène problématique dans les grandes villes : la vacance anormalement longue à des fins spéculatives. Au bout de cinq ans de vacance, les logements pourraient être expropriés en vue de la réalisation de logements sociaux.

L'**article 2** double les taux applicables à la taxe sur les logements vacants prévue par l'article 232 du code général des impôts. Il abaisse en outre le seuil à partir duquel les communes peuvent instituer cette taxe en proposant de l'appliquer à celles concernées par l'article 55 de la loi SRU.

L'**article 3** reprend une proposition phare du rapport public du Conseil d'État de décembre 2007 sur le droit de préemption urbain. Il s'agit de confirmer que les communes peuvent préempter à fin de relogement et de production de logements sociaux et d'offrir aux organismes HLM la possibilité de recevoir délégation pour ces opérations.

L'**article 4** propose un moratoire sur les expulsions locatives pour tous les ménages de bonne foi reconnus éligibles à la procédure instituée dans le cadre du droit au logement opposable et ce, pour éviter que les accidents de la vie n'excluent trop de ménages.

L'**article 5** vise à mobiliser le parc locatif privé conventionné dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Ainsi, il permet à l'État de désigner aux propriétaires de logements faisant l'objet d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) des personnes disposant de ressources modestes, inscrites sur une liste arrêtée par le préfet. Un tel dispositif vise également à informer les bailleurs de logements concluant des conventions avec l'ANAH que les logements ainsi aidés pourront être mobilisés pour mettre en œuvre le droit au logement opposable.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Au titre IV du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales il est inséré un chapitre IV ainsi rédigé :
- ② « **CHAPITRE IV : DÉCLARATION DE LOGEMENTS EN ÉTAT DE VACANCE ANORMALEMENT LONGUE**
- ③ « *Art. L. 2244-1.* – Lorsque dans une commune, un ou plusieurs logements vacants situés dans un même immeuble et appartenant aux mêmes propriétaires ou titulaires de droits réels sont assujettis à l'une ou l'autre des taxes visées aux articles 232 et 1407 bis du code général des impôts pendant au moins trois années consécutives, le maire peut engager la procédure de déclaration du ou des logements concernés en état de vacance anormalement longue.
- ④ « La procédure de déclaration de logements en état de vacance anormalement longue ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur des parties actuellement urbanisées de la commune.
- ⑤ « *Art. L. 2244-2.* – Le maire constate, par procès-verbal provisoire, la vacance anormalement longue d'un logement, après qu'il a été procédé à la détermination de celui-ci ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés.
- ⑥ « Le procès-verbal provisoire de vacance est affiché pendant trois mois à la mairie de la commune, ou à Paris, Marseille et Lyon, de l'arrondissement où est situé l'immeuble ainsi que par affichage sur la façade de l'immeuble. Il fait l'objet d'une insertion dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département. En outre, le procès-verbal provisoire de vacance anormalement longue est notifié aux propriétaires, aux titulaires de droits réels et aux autres intéressés tels qu'ils figurent au fichier immobilier et qui sont invités à présenter leurs observations dans un délai de deux mois. Si l'un des propriétaires, titulaires de droits réels ou autres intéressés, n'a pu être identifié ou si son domicile n'est pas connu, la notification le concernant est valablement effectuée par affichage à la mairie de la commune ou, à Paris, Marseille et Lyon, de l'arrondissement où est situé l'immeuble ainsi que par affichage sur la façade de l'immeuble.

- ⑦ « *Art. L. 2244-3.* – À l’issue d’un délai de trois mois à compter de l’exécution des mesures de publicité et des notifications prévues à l’article L. 2244-2, si les propriétaires ne se sont pas fait connaître, n’ont pas mis fin à l’état de vacance ou n’ont pas manifesté leur intention d’y mettre fin dans un délai fixé en accord avec le maire, celui-ci constate par un procès-verbal définitif l’état de vacance anormalement longue de l’immeuble. Ce procès-verbal est tenu à la disposition du public pendant un délai de trois mois. À l’issue de ce délai, le maire déclare par arrêté l’état de vacance du bien immeuble.
- ⑧ « Lorsque les propriétaires n’ont pas mis fin à l’état de vacance dans le délai convenu conformément au premier alinéa, la procédure peut être reprise. À son terme, le procès-verbal définitif intervient.
- ⑨ « *Art. L. 2244-4.* – Le maire saisit le conseil municipal qui l’autorise à poursuivre l’expropriation des logements ayant fait l’objet de l’arrêté de vacance anormalement longue au profit de la commune, d’un organisme y ayant vocation ou d’un concessionnaire d’une opération d’aménagement visé à l’article L. 300-4 du code de l’urbanisme, en vue de la construction ou de la transformation en logement social.
- ⑩ « L’expropriation est poursuivie dans les conditions prévues par le présent article.
- ⑪ « Le maire constitue un dossier présentant le projet simplifié d’acquisition publique, qui est mis à la disposition du public appelé à formuler ses observations dans des conditions précisées par la délibération du conseil municipal.
- ⑫ « Par dérogation aux dispositions du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique, le représentant de l’État dans le département, dans un délai de trois mois à date de réception du dossier :
- ⑬ « - déclare d’utilité publique le projet visé à l’article L. 2243-3 et détermine la liste des immeubles ou parties d’immeubles, des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier ;
- ⑭ « - déclare cessibles lesdits immeubles, parties d’immeubles, parcelles ou droits réels immobiliers concernés ;
- ⑮ « - fixe le montant de l’indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ou titulaires de droits réels immobiliers, cette indemnité ne pouvant être inférieure à l’évaluation effectuée par le service chargé des domaines ;

- ⑫ « - fixe la date à laquelle il pourra être pris possession des biens après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, après consignation de l'indemnité provisionnelle. Cette date doit être postérieure d'au moins deux mois à la publication de l'arrêté déclaratif d'utilité publique. Cet arrêté est publié au recueil des actes administratifs du département et affiché à la mairie du lieu de situation des biens. Il est notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers.
- ⑬ « L'ordonnance d'expropriation ou la cession amiable consentie après l'intervention de l'arrêté prévu au présent article produit les effets visés à l'article L. 12-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
- ⑭ « Les modalités de transfert de propriété des immeubles ou de droits réels immobilier et d'indemnisation des propriétaires sont soumises aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. »

Article 2

- ① I. – Après les mots : « vacants dans les communes », la fin du I de l'article 232 est ainsi rédigé : « visées à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation ».
- ② II. – La seconde phrase du IV de l'article 232 du code général des impôts est ainsi rédigée :
- ③ « Son taux est fixé à 20 % la première année d'imposition, 25 % la deuxième année et 30 % à compter de la troisième année. »

Article 3

- ① I. – Après le premier alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « En vue de l'application de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, la commune peut faire usage de son droit de préemption pour assurer le relogement des personnes en application de l'article L. 521-1 du même code et pour transformer les biens ainsi préemptés en logements locatifs sociaux. »
- ③ II. – L'article L. 210-1 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Pour l'application des deux premiers alinéas, elle peut déléguer ce droit de préemption à des organismes d'habitations à loyer modéré, prévus par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation. »

Article 4

Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu des articles L. 613-1 et L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation, à titre transitoire jusqu'au 16 mars 2012, aucune expulsion ne pourra être exécutée à l'encontre des personnes reconnues prioritaires par la commission de médiation conformément à l'article 441-2-3 du même code, et tant qu'aucune offre de logement ou d'hébergement respectant l'unité et les besoins de la famille ne leur aura été proposée par ladite commission.

Article 5

- ① I. – Après le huitième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le représentant de l'État dans le département peut également désigner le demandeur à tout bailleur privé ayant conclu une convention avec l'Agence nationale de l'habitat dans les conditions et selon les modalités prévues par les articles L. 321-1 et L. 321-4. »
- ③ II. – Le premier alinéa du II de l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ④ « Elle précise que les logements ayant bénéficié de l'aide de l'Agence nationale de l'habitat peuvent être désignés par le préfet dans le cadre de la procédure visée à l'article L. 441-2-3 du présent code. »
- ⑤ III. – Après le septième alinéa (f) de l'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « g) Les conditions dans lesquelles le propriétaire est tenu d'attribuer le logement à un demandeur visé à l'article L. 441-2-3 du présent code. »