

N° 95

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 novembre 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la 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, apparentés et rattachés,

Par M. Dominique BRAYE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, vice-présidents ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, secrétaires ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrasse, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 631 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE CONTEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI	7
A. LA LUTTE CONTRE LA VACANCE, UN « REMÈDE PALLIATIF » ?	7
1. <i>Un nombre effectif de logements à remettre sur le marché très difficile à appréhender</i>	7
a) Un nombre total de logements vacants non négligeable au regard des besoins.....	7
b) Un phénomène difficile à mesurer	8
c) Des situations de vacance multiples.....	9
2. <i>Un bilan d'application de la taxe sur les logements vacants plutôt positif</i>	10
a) En dépit d'un faible rendement... ..	10
b) ...la taxe sur les logements vacants semble avoir eu un réel impact.....	11
B. LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS	12
1. <i>L'expulsion, ultime recours</i>	12
2. <i>Un taux d'exécution effective des décisions d'expulsion relativement faible</i>	13
3. <i>La nécessaire mobilisation de nouveaux outils de prévention des expulsions</i>	14
C. LA MOBILISATION DU PARC PRIVÉ CONVENTIONNÉ POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	16
II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI	17
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	18
EXAMEN DES ARTICLES	19
• <i>Article 1^{er}</i> (Articles L. 2244-1 à L. 2244-4 nouveaux du code général des collectivités territoriales) Création d'une procédure de déclaration de logements en état de vacance anormalement longue	19
• <i>Article 2</i> (Article 232 du code général des impôts) Elargissement du champ d'application et hausse des taux de la taxe sur les logements vacants	26
• <i>Article 3</i> (Article L. 210-1 du code de l'urbanisme) Extension du droit de préemption	28
• <i>Article 4</i> Moratoire sur les expulsions locatives	32
• <i>Article 5</i> (Articles L. 441-2-3, L.321-1 et L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation) Extension du parc privé mobilisable dans le cadre du droit au logement opposable	36
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR	41

Mesdames, Messieurs,

Sept mois seulement après l'adoption de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, le Sénat est à nouveau saisi d'un texte sur le logement. Outre qu'elle comporte pas moins de **124** articles, cette loi nécessite, pour être mise en œuvre, **65** mesures d'ordre réglementaire¹, à l'élaboration effective desquelles votre commission veillera avec attention.

Votre rapporteur donne acte aux auteurs de la proposition de loi n° 631 « Lutte contre le logement vacant et solidarité nationale pour le logement »² qu'elle n'a pas pour objet de remettre profondément en question les dispositions récemment votées. Elle partage également leur constat de l'existence en France d'un nombre encore bien trop important de « mal-logés, non-logés et hébergés »³. Il n'en demeure pas moins que la politique du logement souffre –et les acteurs du secteur sont nombreux à le déplorer– d'une **instabilité juridique chronique** qui nuit à la bonne application des textes adoptés par le législateur. Comme l'a récemment relevé le Conseil d'Etat⁴ : « *le temps de l'administration du logement est, à l'image de cette activité elle-même et du financement qui la conditionne, à l'image aussi du processus d'urbanisation et d'extension de la ville, un temps long, incompatible avec l'instabilité législative et réglementaire et les stop and go dans la gestion des crédits budgétaires* ». Celui-ci a également rappelé que « *les administrations déconcentrées et les collectivités territoriales peinent à mettre en œuvre les lois nouvelles : cela peut leur prendre jusqu'à six, sept ans* »⁵.

¹ Dont 15 ont déjà été prises.

² Proposition de loi n° 631 déposée par MM. François Rebsamen, Thierry Repentin et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

³ Pour des données chiffrées, votre commission renvoie au rapport public 2009 du Conseil d'Etat, « Droit au logement, droit du logement », p. 49 à 61.

⁴ Rapport précité.

⁵ Le rapport souligne également : « Les administrations centrales vivent, quant à elles, dans la désynchronisation totale lorsque les lois se succèdent au rythme d'une par an minimum depuis le début des années 2000 : dans le même temps physique mais dans un temps juridique éclaté, les services rédigent les circulaires d'application de la loi votée l'année précédente, préparent les décrets d'application de la loi qui vient d'être votée par le Parlement et élaborent pour le cabinet le projet de loi dont le dépôt dans quelques mois vient d'être annoncé dans les médias par le ministre ».

Le texte soumis à votre Haute assemblée vise essentiellement à augmenter l'offre de logements à loyers accessibles par la lutte contre la vacance et la mobilisation du parc privé. Il tend également à prévenir l'exclusion en proposant un moratoire sur les expulsions locatives des personnes reconnues comme prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO).

Après un examen approfondi, votre commission estime que certains des dispositifs proposés sont non seulement **inopportuns mais également contre-productifs**. C'est essentiellement le cas du **moratoire sur les expulsions** prévu par l'article 4, dont l'adoption pourrait décourager les bailleurs privés et, à rebours des objectifs du texte, conduire à une hausse de la vacance. C'est le cas également de l'article 5 qui, en imposant des contraintes très importantes aux propriétaires qui conventionnent avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), pourrait entraîner en retour une **réduction du parc de logements privés conventionnés**.

Le texte comporte en revanche des éléments intéressants, mais dont la mise en œuvre rapide sera davantage garantie par la voie **réglementaire** ou par leur insertion dans un **prochain véhicule législatif**. C'est pourquoi votre commission vous proposera, au final, **de ne pas adopter la présente proposition de loi, sous réserve toutefois d'un certain nombre d'engagements**.

Sans revenir sur les développements relatifs à la situation du secteur du logement effectués dans le très récent rapport de la commission relatif à la loi du 25 mars 2009¹, le présent rapport rappellera les éléments du contexte dans lequel s'inscrivent les mesures prévues dans la proposition de loi, avant d'en venir à l'étude des dispositions de celle-ci et de la position que votre commission suggère d'adopter.

¹ *Rapport n° 8 (2008-2009) de M. Dominique BRAYE, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 8 octobre 2008.*

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LE CONTEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi n° 631 vise essentiellement, d'une part, à **augmenter l'offre** de logements **abordables** en luttant contre la vacance et en mobilisant le parc privé et, d'autre part, à **éviter les expulsions** de locataires reconnus prioritaires au titre du DALO. Sur ces trois sujets, il est indispensable de replacer les dispositions proposées en regard de données chiffrées les plus précises possibles ainsi que des **nombreux dispositifs déjà existants** ou qui viennent d'être adoptés. Comme l'a en effet souligné récemment le rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat « *Voter des lois à un rythme accéléré relève d'un geste désespérant si l'offre ne suit pas* »¹.

A. LA LUTTE CONTRE LA VACANCE, UN « REMÈDE PALLIATIF » ?

1. Un nombre effectif de logements à remettre sur le marché très difficile à appréhender

a) *Un nombre total de logements vacants non négligeable au regard des besoins*

D'après l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)², le nombre de logements vacants se situe actuellement entre **1,8 et 2,5 millions**, soit un taux de vacance compris entre **6,1 % et 8,1 %**. Le rapport précité du Conseil d'Etat relève pour sa part qu' « *il semble que le taux des logements vacants, qui a connu son niveau le plus bas en 1954 (3,7 %) et son plus haut niveau au début des années 1980 (7,8 %), soit retombé à 5,9 % en 2006, taux comparable à celui des années 1960. Mais les spécialistes anticipent une remontée de ce taux d'ici à 2020 aux environs de 7 %, en liaison notamment avec une mobilité professionnelle, géographique et familiale attendue en hausse* ».

S'agissant des comparaisons européennes, la France se situe plutôt dans une moyenne, comme le montre le récent rapport du Conseil d'analyse économique³.

¹ AJDA, 6 juillet 2009, entretien avec Frédéric Tiberghien, p. 1299.

² Atlas 2008 de l'habitat privé.

³ Rapport de Jacques Mistral et Valérie Plagnol, *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, 30 janvier 2009.

	Année	Part en pourcentage
Allemagne	2002	8,2
Espagne	2004	21,9
France	2004	6,1
Italie	2001	21
Pays-Bas	2002	2,2
Royaume-Uni	2001	3,4

Source : Instituts nationaux de la statistique

b) Un phénomène difficile à mesurer

D'après l'Atlas 2008 de l'habitat privé précité, les sources permettant d'appréhender le parc vacant se sont diversifiées depuis quelques années. Désormais, les plus couramment utilisées pour les études nationales sont :

– le « **Recensement de la Population** » de l'INSEE et l'« Enquête Nationale sur le Logement » (ENL), deux sources résultant d'enquêtes auprès des ménages ;

– la **taxe d'habitation**, intégrée dans le fichier « FILOCOM » du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEDEM)) d'après la direction générale des impôts (DGI) ;

– le **fichier de gestion des abonnements d'EDF**.

Si les sources sont aujourd'hui plus nombreuses, toutes présentent des limites, car elles ont généralement été constituées pour analyser ou gérer des logements **occupés**. Dès lors, comme le précise le ministère de l'équipement, « *sous-produit de l'étude des logements occupés, les statistiques sur le nombre de logements vacants et sur leurs caractéristiques (...) sont assez peu précises*. Est ainsi considéré comme vacant un logement dont il n'a pas été établi avec **certitude** qu'il s'agissait d'une résidence principale ou d'une résidence secondaire. Or, les différentes sources n'ont pas toujours les moyens de déterminer de manière certaine l'occupation du logement, ce qui peut conduire à des **surestimations** de la vacance. Par exemple, dans le cas du recensement de la population, les agents recenseurs confrontés à une porte fermée après plusieurs visites pourront être amenés à considérer par erreur que le logement est vacant s'ils n'obtiennent pas d'autre information auprès des voisins ou des gardiens. De même, le fichier FILOCOM considère comme vacant un logement inoccupé au 1^{er} janvier de l'année pour le calcul de la taxe d'habitation ; cet impôt n'étant pas déclaratif (il revient aux services fiscaux d'identifier l'occupant du logement), des logements pourront être classés « vacants » par erreur quand leur occupation n'aura pas encore été identifiée.

Dans le cas de la source fiscale et des fichiers EDF, une autre limite provient des logements impropres à l'habitation car très dégradés voire détruits, ces « logements » n'étant pas toujours radiés des fichiers. Une enquête effectuée en 1986, auprès des centres de collecte d'EDF, montrait qu'un quart des logements vacants depuis plus de trois ans étaient quasiment détruits.

Le Conseil d'Etat relève en conclusion que le taux national de vacance, **difficile à appréhender, illustre les lacunes de la statistique publique et privée**. Il souligne notamment : « *bien qu'il n'y ait aucun rapport entre les deux chiffres, on ne peut manquer de relever que l'insuffisance de construction de logements au cours des dernières années est quasiment identique à l'écart d'estimation sur la vacance (700.000 logements). Il est donc difficile pour les pouvoirs publics d'élaborer une politique du logement pertinente face à des incertitudes qui représentent l'équivalent de deux années de construction* ».

c) Des situations de vacance multiples

Outre les difficultés de comptabilisation des logements vacants, le nombre de ceux-ci ne correspond pas forcément à celui des logements effectivement mobilisables. D'après l'étude précitée de l'ANAH, tous les logements « hors marché » ne sont pas mobilisables pour accroître l'offre en résidences principales. Il faut notamment tenir compte :

– de l'existence d'une vacance de **flux**, généralement appelée « de rotation » ou « frictionnelle », relevant de **l'inoccupation passagère** entre deux occupants durant le délai de (re)location ou de vente : celle-ci est indispensable pour assurer la fluidité du marché, certains auteurs se demandant même si aujourd'hui son niveau n'est pas descendu trop bas ;

– des **intentions et contraintes** propres à chacun des propriétaires ;

– de l'état **physique** des logements, certains étant trop dégradés pour faire l'objet d'une opération de réhabilitation économiquement rationnelle ;

– de la **localisation** du parc vacant, cette dernière ne recoupant pas nécessairement la carte des besoins.

S'agissant du taux **structurel**, l'enquête logement de 2002 a montré que les logements vacants sont surtout des logements **anciens** (55 % ont été construits avant la Seconde Guerre mondiale) et situés dans des immeubles **collectifs** (51 %). Le taux est en revanche **faible** dans les logements **récents**¹ (4,5 % en 2002 contre 8,6 % en 1992).

Au final, comme le souligne l'INSEE : « *faute de connaître par le menu l'état réel des locaux et les intentions précises de leurs propriétaires, toute quantification des logements susceptibles d'être remis sur le marché recèlera toujours une dose d'arbitraire* ».

¹ Construits depuis moins de quatre ans.

2. Un bilan d'application de la taxe sur les logements vacants plutôt positif

Instituée par la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre l'exclusion, la taxe sur les logements vacants (TLV), applicable dans les grandes agglomérations¹, présente un bilan mitigé s'agissant de son rendement mais plus positif pour ce qui concerne son impact sur la vacance.

a) En dépit d'un faible rendement...

Le recouvrement de la TLV génère de nombreuses réclamations et conduisent les services fiscaux à accorder beaucoup de dégrèvements et à exclure de son champ d'application les logements qui ne remplissent pas l'ensemble des conditions d'assujettissement (logements occupés plus de trente jours consécutifs en cours d'année sans imposition à la taxe d'habitation, mis en vente au prix du marché...).

Pour cette raison, le **Conseil d'analyse économique (CAE)** porte un jugement **très sévère** sur la TLV : *« l'impôt le plus inefficace de France, c'est sans doute la taxe sur les logements vacants, exemple même d'une taxe lourdement chargée politiquement, mais d'une grande complexité, ingérable pratiquement et socialement, et donc sans réelle applicabilité. Le rendement en est proprement minuscule : les services fiscaux dégrèvent plus de la moitié de ce qui est recouvert de sorte que l'effet final en un mot est nul. A 6,1 % du parc, le taux de vacance de logements en France est à un plus bas historique, et s'explique principalement par des raisons frictionnelles. Mieux vaudrait reconnaître les faits, en tirer les conséquences ; il n'y a pas de honte à supprimer un impôt ! »*.

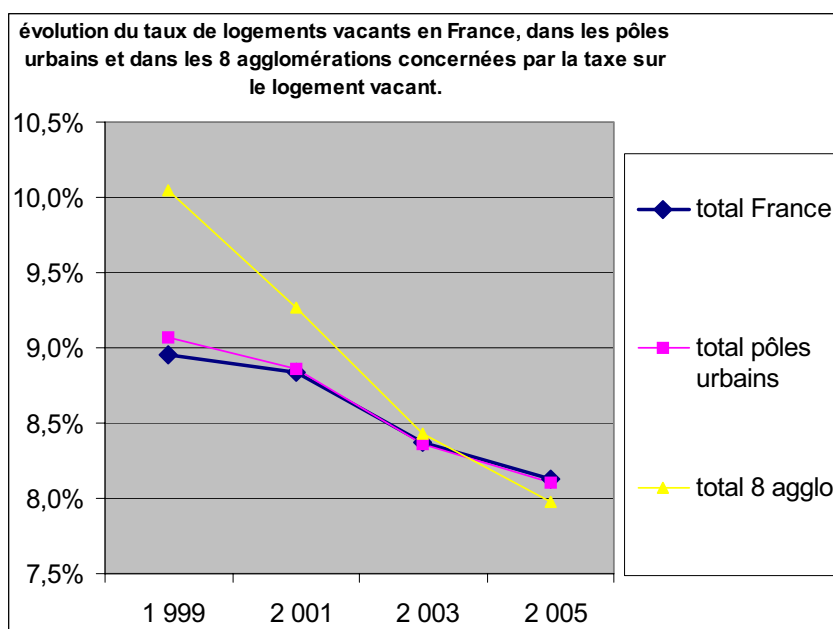
Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Montant mis en recouvrement (en M€)	43,96	46,08	44,6	42,5	40,67	36,40	37,70	37,39	34,88
Dégrèvements accordés (en M€)	12,42	26	22,78	30,63	25,08	22,27	19,08	20,45	18,05
Versement à l'ANAH (en M€)	10,7	11,8	16,8	21	21,2	25	25	22,38	22,90

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

¹ Paris, Lille, Bordeaux, Toulouse, Lyon, Montpellier, Cannes/Grasse/Antibes et Nice.

b) ...la taxe sur les logements vacants semble avoir eu un réel impact

Votre commission prend acte du constat dressé par le CAE mais estime que le rendement de la TLV n'est pas le point le plus important. Cette taxe n'a en effet pas été instituée pour rapporter de l'argent mais pour limiter la vacance. Or, d'après l'étude précitée de l'ANAH, les **résultats sont réels** : depuis son instauration, la vacance aurait ainsi **davantage** diminué dans les agglomérations concernées que sur le reste du territoire et les autres pôles urbains, cette baisse ayant particulièrement touché la vacance de longue durée (supérieure à 2 ans) concernée par la taxe. **Entre 1999 et 2005, le taux de vacance a ainsi baissé de pourcentages compris entre 12,5 et 48 % pour ces huit agglomérations alors qu'il ne baissait que de 8,5 % pour la France entière**, comme l'illustrent les documents ci-dessous :



Source : Agence nationale de l'habitat

Année	Nombre d'articles TLV mis en recouvrement ¹	Nombre de logements
1999	132.766	187.523
2000	104.279	146.388
2001	101.959	144.400
2002	91.405	127.213
2003	91.482	127.213
2004	87.398	118.693
2005	77.255	102.711
2006	76.159	100.926
2007	72.250	96.837
2008	66.031	86.507

Source : Direction générale des impôts.

Votre commission juge en conséquence intéressant d'étudier la possibilité d'étendre le champ d'application de la TLV à de nouvelles grandes agglomérations caractérisées par un marché du logement tendu, proposition sur laquelle elle reviendra à l'occasion de l'examen de l'article 2.

B. LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS

L'article 4 de la proposition de loi soulève la question des expulsions locatives, sur laquelle il est utile de rappeler quelques chiffres ainsi que les dispositifs de prévention récemment adoptés.

1. L'expulsion, ultime recours

Depuis la loi du 29 juillet 1998, la politique de prévention des expulsions s'est enrichie progressivement. L'expulsion n'intervient aujourd'hui en conséquence qu'au terme d'une longue procédure dont on peut rappeler rapidement le déroulement.

A la survenance d'un impayé de loyer, le bailleur privé peut envoyer un commandement de payer. Si celui-ci reste infructueux dans un délai de **deux mois**, le locataire est convoqué à comparaître devant le juge d'instance par une assignation en résiliation de bail. A ce stade, le **préfet**, obligatoirement informé par l'huissier, doit mettre à profit le délai de deux mois imposé entre son information et l'audience pour **saisir les organismes**

¹ Un article mis en recouvrement rassemble les logements soumis à la TLV d'un même propriétaire à une même adresse. Le nombre de logements soumis à la TLV est donc supérieur.

sociaux compétents pour mener une enquête sociale afin de mobiliser les aides pouvant être accordées, notamment celles du Fonds de solidarité pour le logement (FSL). L'article 60 de la loi du 25 mars 2009 précitée a conféré une portée **juridique** à la réalisation de cette enquête intitulée « **enquête financière et sociale** », au cours de laquelle le locataire et le bailleur sont mis en mesure de présenter leurs observations afin que le juge puisse prendre sa décision en toute connaissance de cause¹.

Si le juge prononce la résiliation du bail et ordonne l'expulsion, le bailleur est muni d'un **titre exécutoire** et peut engager la procédure d'expulsion. Celle-ci ne peut être poursuivie qu'après signification d'un commandement de quitter les lieux par huissier à l'occupant et ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de **deux mois** suivant le commandement. A ce stade, l'huissier doit communiquer au préfet copie du commandement pour lui permettre **d'organiser le relogement** de la personne dans le cadre des dispositifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

L'occupant peut **demandeur un délai pour se reloger** alors même que le bail est résilié et l'expulsion ordonnée, en saisissant le juge compétent. Le juge qui ordonne l'expulsion peut également accorder **d'office** ces délais, qui varient de **trois mois à un an**.

2. Un taux d'exécution effective des décisions d'expulsion relativement faible

Une fois le jugement prononcé, le règlement amiable est encore favorisé aux étapes suivantes de la procédure, conduisant à un nombre relativement faible de cas de recours à la force publique. L'huissier a le monopole pour procéder à l'expulsion : si l'occupant est absent ou refuse l'expulsion, il ne peut pénétrer dans le logement et doit solliciter le concours de la force publique. Aux termes de l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991, l'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements, son refus ouvrant **droit à réparation**. L'administration a un délai de deux mois pour répondre, délai durant lequel le préfet doit examiner l'opportunité d'une aide au relogement si cela n'a pas été fait lors des phases précédentes.

¹ *Auparavant la réalisation de cette enquête était seulement préconisée par une circulaire du 17 février 1999.*

Cette procédure conduit à un taux d'expulsion effective d'environ 10 % comme le montre le tableau suivant.

	2007	2008
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (assignations) ⁽¹⁾	139.883	135.618
Décisions de justice prononçant l'expulsion ⁽¹⁾	105.917	102.130
Nombre d'interventions effectives de la force publique ⁽²⁾	10.801	11.284

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Le montant total des indemnités allouées aux bailleurs dans le parc public et dans le parc privé depuis 2000 s'élève aux montants suivants :

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Montant en M€	49	53	52	61,77	66,66	78,37	37,08	29,56	31,30

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Au final, une décision d'obtention du concours de la force publique demande, en moyenne, une durée de **deux ans** si le locataire refuse de quitter les lieux et de **31 mois** avant d'obtenir une indemnisation de l'Etat si le concours n'est pas accordé.

3. La nécessaire mobilisation de nouveaux outils de prévention des expulsions

De nouveaux outils ont été très récemment mis en place, dont la mobilisation devrait aboutir à une amélioration de la prévention des expulsions. Celle-ci est désormais une **action obligatoire** de tous les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)¹. Le décret d'application de cette disposition² impose notamment que soient fixés par le comité de pilotage du plan des objectifs précis en matière de réduction du nombre de commandements de quitter les lieux et du

¹ Article 60 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL).

² Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007.

nombre d'expulsions locatives afin de permettre un suivi et une évaluation des actions, mobilisant l'ensemble des outils de droit commun, dont le FSL et les procédures d'attribution prioritaire de logements sociaux, en lien étroit avec les **chartes de prévention des expulsions**. L'importance de celles-ci a été rappelée aux préfets¹ et, au 1^{er} avril 2009, **68** départements en disposent.

En outre, depuis la loi de 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion², les **commissions de prévention des expulsions** ont été rendues obligatoires dans tous les départements. Cette commission, créée par le comité responsable du PDALPD, doit examiner les dossiers difficiles au cas par cas en associant les acteurs concernés, notamment de la préfecture, du conseil général et des caisses d'allocations familiales afin d'aider les ménages en difficulté à trouver une solution à leur situation. Il en existe **57** actuellement.

Rôle des commissions de prévention des expulsions

La commission émet des avis et recommandations en matière d'aides du FSL, d'accompagnement social, de maintien et suspension des aides personnelles au logement, de relogement ou d'hébergement et, si le préfet souhaite cet avis, sur le concours de la force publique. Elle intervient une fois la procédure d'expulsion enclenchée, plus précisément au moment de l'assignation, voire en toute dernière extrémité au moment de l'octroi du concours de la force publique. Elle devrait désormais intervenir dès la constitution de l'impayé³ et permettra de rendre plus cohérent le traitement d'un dossier aux différents stades de la procédure d'expulsion.

Lorsque la commission de prévention des expulsions locatives co-présidée par le préfet et le président du conseil général sera créée, les compétences de la commission départementale des aides personnelles au logement seront transférées aux organismes payeurs pour :

- l'ensemble des contestations et des remises de dettes pour les organismes payeurs qui aujourd'hui n'ont pas la délégation totale ou partielle ;
- la prise et la notification des décisions après soumission des dossiers « impayés » APL locatif à la commission de prévention des expulsions ;
- la prise de décision et la notification des décisions pour les dossiers « impayés » APL accession ;
- l'instruction et le suivi des dossiers « impayés » APL locatif et accession.

L'application de cette réforme à partir de 2010, à travers des expérimentations dans un premier temps, puis une généralisation sur l'ensemble du territoire dans un second temps, devrait renforcer le dispositif de prévention et la cohérence des actions des différents partenaires concernés.

¹ Circulaire n° 2005-32 du 11 mai 2005 relative à la prévention des expulsions locatives.

² Article 59 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

³ Au terme du décret n° 2008-187 et de la circulaire relative à la prévention des expulsions locatives du 14 octobre 2008.

Ces différents éléments montrent que la priorité est aujourd’hui de mettre en œuvre rapidement les mesures récemment adoptées en matière de prévention des expulsions, plutôt que de prévoir un moratoire sur les expulsions qui découragerait probablement un nombre important de petits propriétaires.

C. LA MOBILISATION DU PARC PRIVÉ CONVENTIONNÉ POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Dans le cadre du plan de cohésion sociale, un objectif de production de **200.000 logements à loyers maîtrisés** a été fixé sur 2005-2009. Le tableau suivant illustre les résultats obtenus sur la période 2005-2008.

	logements à loyer conventionné	logements à loyer intermédiaire	logements à loyer maîtrisé
Objectifs 2005	12.500	17.500	30.000
Résultats 2005	11.200	16.500	27.700
Objectifs 2006	14.000	21.000	35.000
Résultats 2006	13.600	25.000	38.600
Objectifs 2007	15.160	21.840	37.000
Résultats 2007	15.100	18.600	33.700
Objectifs 2008	16.400	20.600	37.000
Résultats 2008	15.000	11.000	26.000
Total résultats 2005-2008	54.900	71.100	126.000
% de réalisation 2005-2008	94,6%	87,8 %	90,6 %

Source : ministère de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de la mer.

En outre, les experts estiment à **600.000** le nombre de ménages susceptibles d’être en situation de demande prioritaire au titre du droit au logement opposable (DALO), alors que la capacité d’accueil du parc social sur le contingent préfectoral est estimée à environ **60-65.000** logements par an. C’est pourquoi la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a prévu la mobilisation sous certaines conditions **du parc privé** : logements privés conventionnés avec l’ANAH à loyers très sociaux et ceux

donnés en location à des organismes ou associations dans le cadre d'une convention avec l'ANAH.

Dans ce contexte, l'ANAH s'est vu fixer comme objectif de financer, dès **2007, 4.000** logements à destination des ménages très défavorisés, objectif reconduit en 2008 et 2009. **Si les résultats se sont améliorés sur les dernières années, avec 3.000 logements en 2008, cet objectif n'a pas encore été atteint.** Sur ces 3.000 logements, **700** sont produits au sein de programmes sociaux thématiques (PST), afin de développer une offre en faveur des populations les plus défavorisées¹. Le tableau suivant détaille l'évolution du nombre de logements conventionnés « très sociaux »² produits depuis 2002 :

Année	Nombre de logements « très sociaux » subventionnés
2002	2.057
2003	1.777
2004	2.009
2005	1.826
2006	2.005
2007	2.460
2008	2.950

Source : ANAH

Il ressort de ces différents chiffres qu'il serait relativement **dangereux** de faire peser des contraintes nouvelles sur les propriétaires conventionnant avec l'ANAH, qui risqueraient de conduire au final à une baisse du nombre de conventions, alors même que celui-ci est encore loin d'être optimal.

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi n° 631 vise à lutter contre la vacance des logements dans les villes, lorsqu'elle est considérée comme « anormalement longue ». Pour cela, il permet au maire, lorsqu'un logement a été vacant durant **cinq** ou **huit** années consécutives selon les cas, de déclencher une procédure au terme de laquelle, lorsqu'un certain nombre de conditions sont réunies, **l'expropriation** du bien peut être effectuée (articles L. 2244-1 à L. 2244-4 nouveaux du code général des collectivités territoriales).

L'**article 2** concerne la taxe annuelle sur les logements vacants et tend :

¹ Voir plus loin, commentaire de l'article 5 de la proposition de loi.

² Plafonds de ressources correspondant à ceux des PLAI.

– d’une part, à **élargir** à toutes les communes visées à l’article L. 302-5 du code de la construction et de l’habitation l’application **automatique** de ladite taxe ;

– d’autre part, à **doubler** les taux applicables (article 232 du code général des impôts).

L’**article 3** précise que le droit de préemption urbain peut être exercé pour assurer le relogement des occupants d’un immeuble faisant l’objet d’une déclaration d’insalubrité ou d’un arrêté de péril et pour transformer les biens préemptés en logements sociaux. Il élargit les délégataires du droit de préemption à tous les organismes HLM (article L. 210-1 du code de l’urbanisme).

L’**article 4** prévoit que, jusqu’au 16 mars 2012, les personnes reconnues comme prioritaires par la commission de médiation ne pourront être expulsées tant qu’aucune offre de logement ou d’hébergement respectant l’unité et les besoins de la famille ne leur aura été proposée par cette commission.

L’**article 5** :

– permet au préfet de désigner le demandeur, dans le cadre de la procédure relative au droit opposable au logement, à un bailleur privé ayant conclu une convention avec l’Agence nationale de l’habitat ;

– précise que la convention passée entre l’Agence et le propriétaire prévoira les conditions dans lesquelles le propriétaire est tenu d’attribuer le logement à un tel demandeur (articles L. 441-2-3, L 321-1 et L. 321-4 du code de la construction et de l’habitation).

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Les intentions affichées par la proposition de loi soumise au Sénat sont éminemment louables, mais les dispositifs proposés posent, pour la majorité d’entre eux, des problèmes de fond à votre commission, sur lesquels elle reviendra à l’occasion de l’examen des articles. Toutefois, elle estime qu’elle comporte deux éléments intéressants :

– d’une part, **l’élargissement de la TLV** à de nouvelles agglomérations, sur lequel votre rapporteur demandera au Gouvernement de s’engager en séance publique ;

– d’autre part, **l’extension à toutes les familles d’organismes HLM** de la possibilité d’être délégataires du droit de préemption urbain, dispositif que votre commission s’engage à soutenir à l’occasion d’une réforme du droit de préemption urbain qui devrait très prochainement intervenir.

Sous réserve de ces deux engagements, votre commission vous propose de ne pas adopter le présent texte.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(Articles L. 2244-1 à L. 2244-4 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

Création d'une procédure de déclaration de logements en état de vacance anormalement longue

Commentaire : cet article crée une procédure de « déclaration de logement en état de vacance anormalement longue » au terme de laquelle peut être réalisée l'expropriation dudit logement. Pour cela, il insère un nouveau chapitre dans le code général des collectivités territoriales¹, intitulé « Déclaration de logements en état de vacance anormalement longue » et composé de quatre articles.

CHAPITRE IV : DECLARATION DE LOGEMENTS EN ETAT DE VACANCE ANORMALEMENT LONGUE

Article L. 2244-1 (nouveau) du code général des collectivités territoriales

L'**article L. 2244-1** prévoit que le maire peut engager une nouvelle procédure pour lutter contre la vacance « anormalement longue » des logements assujettis depuis **trois années** consécutives à la taxe sur les logements vacants ou à la taxe d'habitation.

1° La taxe sur les logements vacants

L'article L. 2244-1 mentionne les taxes visées aux articles 232 et 1407 *bis* du code général des impôts.

• L'**article 232**² a créé, à compter du 1^{er} janvier 1999, une taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) qui s'applique :

– dans les agglomérations de **Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes**¹ ;

¹ Chapitre IV du titre IV du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

² Créé par l'article 51 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

– aux logements vacants depuis au moins **deux années consécutives**, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, à l'exception du parc locatif social, des résidences secondaires, des locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, des logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneurs et de ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence.

**Les réserves de constitutionnalité formulées par le Conseil constitutionnel
sur la TLV**

Dans sa décision du 29 juillet 1998², le Conseil constitutionnel a confirmé que la mise en œuvre de l'objectif sur le logement décent peut se traduire par des limitations au droit de propriété, **sous réserve de ne pas en dénaturer le sens et la portée**. Le Conseil a ainsi validé l'institution de la TLV, avec des réserves d'interprétation :

– ne sauraient être assujettis des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de **travaux importants** et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ;

– ne sauraient être regardés comme vacants des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, assujettis à **la taxe d'habitation** ;

– ne sauraient être assujettis des logements dont la vacance est imputable à une **cause étrangère à la volonté du bailleur**, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur ; qu'ainsi, doivent être notamment **exonérés les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur**.

• L'**article 1407 bis** du code général des impôts³ offre quant à lui aux communes qui le souhaitent la possibilité de délibérer pour assujettir à la taxe d'habitation (TH) les logements vacants depuis plus de cinq ans, dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 232. En conséquence, **tous les logements laissés volontairement vacants peuvent désormais être taxés sur l'ensemble du territoire**.

¹ Communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 200.000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, dont la liste est fixée par décret.

² Conseil Constitutionnel, décision précitée n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, Taxe d'habitation.

³ Créé par l'article 47 de la loi n° 2006-872 portant engagement national pour le logement.

2° Le texte de la proposition de loi

L'article 1^{er} permet aux maires d'engager une procédure de déclaration de logements en état de vacance anormalement longue lorsqu'un logement est vacant depuis **cinq ou huit années consécutives**¹. Cette procédure peut concerner plusieurs logements à conditions qu'ils soient situés dans le même immeuble et qu'ils appartiennent aux mêmes propriétaires ou titulaires de droits réels. En outre, ces logements doivent obligatoirement être situés dans les parties **actuellement urbanisées** de la commune.

Articles L. 2244-2 et L. 2244-3 (nouveaux) du code général des collectivités territoriales

Les articles L. 2244-2 et L. 2244-4 définissent la nouvelle procédure de déclaration de vacance en s'inspirant largement d'une procédure existante, celle de la **déclaration de parcelles en état d'abandon**.

1° Le droit existant

Les articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du CGCT prévoient que le maire qui constate que des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties de servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont **manifestement plus entretenus** peut, à la demande du conseil municipal, engager la procédure de déclaration de la parcelle concernée en **état d'abandon manifeste**².

Cette procédure se déroule ainsi :

– constat du maire par procès-verbal (PV) provisoire de l'abandon manifeste de la parcelle après avoir procédé à sa « détermination » et à la recherche des propriétaires, titulaires de droits réels et autres intéressés ;

– affichage du PV pendants **trois mois** à la mairie et sur les lieux, insertion dans deux journaux régionaux ou locaux et notification aux propriétaires, titulaires de droits et autres intéressés ;

– à l'issue d'un délai de **six mois** à compter de l'exécution de ces mesures, constat du maire, par PV définitif, de l'état d'abandon manifeste de la parcelle, le PV étant tenu à disposition du public ;

– saisine par le maire du **conseil municipal** qui décide de déclarer ou non la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation au profit de la commune.

¹ Assujettissement depuis trois ans à la TLV, elle-même due au terme de deux années de vacance consécutives ou à la TH, due au terme de cinq années de vacance consécutive.

² Uniquement à l'intérieur du « périmètre d'agglomération de la commune ».

Si, dans le délai de six mois précité, les propriétaires ont mis fin à l'état d'abandon ou manifesté leur intention d'y mettre fin en commençant les travaux ou en s'engageant à les réaliser dans un délai fixé en accord avec le maire, la procédure ne peut être poursuivie. Elle peut être reprise si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai prévu.

2° Le texte de la proposition de loi

Les articles L. 2244-2 et L. 2244-3, tout en s'inspirant de cette procédure existante, s'en écartent sur certains points :

– dans le droit existant, le maire engage la procédure à **la demande du conseil municipal**, ce qui n'est pas le cas dans l'article L. 2244-1 (nouveau) ;

– des mesures similaires de publicité sont prévues pour le PV provisoire¹, mais il est prévu, de surcroît, que les propriétaires sont « **invités à présenter leurs observations dans un délai de deux mois** » ;

– le délai au terme duquel intervient le PV définitif de constat de l'état de vacance anormalement longue est réduit de **six à trois mois** ; il est en revanche prévu ensuite **un affichage du PV définitif durant trois mois**, délai à l'issue duquel le maire déclare par **arrêté** l'état de vacance.

L'article L. 2244-3 prévoit que le PV définitif est pris 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**. Il ajoute que, si ce délai n'est pas respecté, la procédure peut être reprise et qu'à son terme, le PV définitif intervient.

Article L. 2244-4 (nouveau) du code général des collectivités territoriales

L'article L. 2244-4 prévoit une procédure d'expropriation **accélérée** dans sa phase **administrative** lorsqu'une déclaration de vacance anormalement longue a été effectuée. Pour la phase « **judiciaire** » de transfert et d'indemnisation, l'article renvoie au droit commun fixé par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

¹ Avec une précision supplémentaire sur l'affichage en mairie d'arrondissement pour Paris, Marseille et Lyon.

1° La procédure d'expropriation dans le droit existant

L'article L. 11-1 du code précité prévoit que « *l'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers, ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête et qu'il aura été procédé contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier, ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés.* »

Ce même article précise que l'**enquête** préalable à la déclaration d'utilité publique est menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête dont les modalités de désignation et les pouvoirs sont définis par les dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement. Celui-ci prévoit :

- que lorsque l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique, la décision d'ouverture est prise par l'autorité compétente de l'Etat ;
- que **quinze jours** au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente porte à la connaissance du public l'objet de l'enquête, les noms et qualités du commissaire ou des membres de la commission, la date d'ouverture, le lieu de l'enquête et sa durée ;
- que la durée de l'enquête ne peut être inférieure à **un mois** ;
- que le rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur sont rendus publics et doivent faire état des contre-propositions produites durant l'enquête.

S'agissant d'une expropriation, l'article L. 11-1 précité précise que le rapport d'enquête doit être rendu dans un délai de **six mois** maximum après l'ouverture de l'enquête publique.

L'utilité publique est déclarée par **arrêté préfectoral**¹, celui-ci devant intervenir au plus tard **un an** après la clôture de l'enquête préalable². La décision de refus de déclarer l'utilité publique doit quant à elle être **motivée** et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait la justifiant. Elle doit également intervenir au plus tard un an après la clôture de l'enquête préalable³.

2° Le texte de la proposition de loi

L'article L. 2244-4 (nouveau) prévoit que le maire, après avoir déclaré par arrêté l'état de vacance du bien, peut saisir le **conseil municipal** qui l'autorise à poursuivre l'expropriation des logements au profit de la commune, d'un organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une

¹ Article L. 11-2 du code précité.

² Article L. 11-5 du code précité.

³ Article L. 11-1-2 du code précité.

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**.

Il **remplace** en outre **l'enquête publique** préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) par une **mise à disposition du public** d'un dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique, public appelé à formuler ses observations « *dans des conditions précisées par la délibération du conseil municipal* ».

Enfin, il crée une compétence **liée** du préfet qui **doit**, dans un délai de trois mois à compter de la réception du dossier :

- déclarer d'utilité publique le projet visé à l'article L. 2243-3 ;
- déterminer la liste des immeubles ou parties d'immeubles, des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier et les déclarer cessibles ;
- fixer le montant de l'indemnité provisionnelles allouée aux propriétaires ;
- fixer la date à laquelle il pourra être pris possession des biens après paiement, cette date devant être postérieure d'au moins **deux mois** à la publication de l'arrêté déclaratif d'utilité publique.

S'agissant de la phase « judiciaire » de l'expropriation, le dernier paragraphe de l'article renvoie au droit commun de l'expropriation.

3° La position de votre commission

Sans méconnaître le problème de la vacance de longue durée posé par cet article, votre commission n'estime pas opportun d'adopter celui-ci. Outre les objections de **fond** que la procédure proposée peut soulever en termes **d'atteinte au droit de propriété**, votre commission relève que l'instrument proposé apparaît relativement inadapté à l'objectif poursuivi et s'interroge sur les difficultés **pratiques** auxquelles se heurteraient des communes souhaitant l'utiliser.

Cette procédure suppose en effet d'abord d'avoir **identifié** les logements ou immeubles vacants. Ce travail d'identification peut s'avérer très compliqué, comme le montre le bilan qui a été effectué par les services de l'Etat sur l'utilisation de la réquisition à Paris en 1995 et les tentatives effectuées en 2001. Celui-ci montre qu'il a été extrêmement difficile d'identifier les biens susceptibles d'être réquisitionnés à partir des fichiers fournis par le ministère des finances : sur 96.000 adresses de locaux vacants fournies par Bercy en 2001, au terme d'un travail qui a mobilisé 26 agents, 104 ont été au final sélectionnées sur trois critères¹. Sur ces 104 adresses, 70 ont été éliminées pour des raisons diverses (il s'agissait de locaux occupés, commerciaux ou démolis) et sur les 34 restants, la plupart nécessitaient des

¹ Elles appartenait à des personnes morales privées, comportaient au moins 80 % de logements vacants et avaient un effectif minimum de 10 logements vacants.

travaux très lourds devant s'étaler sur plusieurs mois ou années. Au final, **aucune réquisition n'a été engagée.**

La deuxième objection au dispositif proposé concerne le **coût** de la procédure : en effet, la collectivité devra acquérir au prix du marché des logements à transformer en logements sociaux. Dans ce cas, la procédure d'expropriation ne présente pas tellement plus d'avantages que l'utilisation de la **préemption** pour faire du logement social, possibilité qui existe déjà aujourd'hui. Cette procédure apparaît d'autant moins indispensable qu'elle pourrait également s'avérer source de **contentieux** et même d'insécurité juridique pour les communes. En effet, le juge administratif, lorsqu'il est saisi d'une déclaration d'utilité publique, effectue désormais un bilan coûts/avantage de chaque opération et met en balance, d'un côté, les inconvénients, qui peuvent être l'atteinte à la propriété privée et le coût financier et, de l'autre, les avantages, qui s'apprécient notamment au regard de l'utilisation possible d'autres instruments. Or, dans le cas où seul un logement serait exproprié, on peut s'interroger sur la position que le juge prendrait, au regard notamment du fait que la commune dispose d'autres outils, comme la préemption, pour transformer des logements en logements sociaux.

En outre, d'après l'ANAH, la cible des logements vacants à remettre sur le marché concerne en réalité les **logements vacants depuis 1 à 2 ans**, pour lesquels il faut mener une politique active d'incitation à la remise sur le marché, ce que fait cette agence par le biais notamment du conventionnement avec travaux qui prévoit une prime en cas de remise sur le marché d'un logement vacant depuis au moins un an.

Enfin, votre rapporteur comprend bien l'un des objectifs de cet article, qui vise en fait à disposer d'une « arme atomique » dont la seule **menace** permettrait de convaincre des propriétaires de remettre des logements sur le marché. Mais il s'interroge sur l'efficacité de cette menace, dans la mesure où il un propriétaire peut mettre son bien en location dans quelques agences pour échapper à la TLV (sans forcément que la location ait lieu au final) et, en toute logique, à l'expropriation également.

Votre commission n'a pas adopté cet article.

Article 2

(Article 232 du code général des impôts)

**Elargissement du champ d'application et hausse des taux
de la taxe sur les logements vacants**

Commentaire : cet article étend le champ d'application de la taxe sur les logements vacants et double les taux applicables.

1° Le droit applicable

L'article 2 modifie l'article 232 du code général des impôts, qui définit le champ d'application de la TLV¹ et en fixe le régime juridique. L'assiette de la TLV est la même que celle de la **taxe d'habitation** (TH) et les locaux vacants sont recensés au cours de l'année d'imposition par les services des impôts à partir du fichier de la TH. Etablie par voie de rôle, elle est recouvrée par les comptables du Trésor, dans les mêmes conditions que la taxe foncière sur les propriétés bâties. **Son taux varie en fonction de la durée de vacance du bien : 10 % la première année d'imposition, 12,5 % la deuxième et 15 % à partir de la troisième.** Son produit net² est versé à l'Agence nationale de l'habitat.

2° Le texte de la proposition de loi

Le I de l'article 2 **élargit le champ d'application** de la TLV à toutes les communes visées à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit de celles dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Ile-de-France et 3.500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. En 2009, elles sont au nombre de **906** dont **36** dans les départements d'outre-mer.

¹ Pour mémoire, agglomérations de Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes.

² Après déductions des dégrèvements accordés et du prélèvement opéré par l'État destiné à couvrir les frais de gestion. Il convient d'observer que le versement à l'ANAH, au titre d'une année donnée, ne correspond pas au montant mis en recouvrement diminué des dégrèvements et du prélèvement pour frais de gestion. En raison des délais de dépôt et de traitement des réclamations, assorties éventuellement d'une demande de sursis de paiement qui suspend l'exigibilité de la TLV jusqu'à la décision définitive, le versement à l'ANAH est susceptible de porter sur des rôles émis sur plusieurs années.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007 sur le droit opposable au logement, les communes visées à l'article L. 302-5 sont également celles qui sont **membres d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants** comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants, dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Ile-de-France et à 3.500 habitants dans les autres régions et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. Il s'agit de **285 nouvelles communes** membres de 100 EPCI, comprises notamment dans six nouveaux départements : Aude, Aveyron, Cantal, Orne, Vendée et Yonne.

Le **II** de l'article 2 fait passer les taux de la TLV de 10 % la première année, 12,5 % la deuxième et 15 % la troisième à, respectivement, 20 %, 25 % et 30 %, soit un **doublement**.

3° La position de votre commission

Votre commission estime qu'une extension du champ de la TLV serait probablement conforme à l'esprit et même à la lettre du code général des impôts, puisque son article 232 prévoit que la taxe est instituée *« dans les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, qui se concrétise par le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant. Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée »*.

Il existe aujourd'hui au moins **30 agglomérations au sens INSEE de plus de 200.000 habitants**, alors que la taxe ne s'applique qu'à **huit** d'entre elles. Or, l'étude de la tension des marchés locatifs fait apparaître que d'autres agglomérations connaissent une tension forte. C'est pourquoi votre commission juge opportun d'étudier la possibilité d'étendre l'application de la TLV à d'autres agglomérations de plus de 200.000 habitants dans lesquelles le marché locatif connaît une forte tension. Elle souhaite, en conséquence, que le Gouvernement s'engage en séance publique à modifier rapidement le décret prévu à l'article 232 afin d'inclure de nouvelles communes comprises dans des agglomérations de plus de 200.000 habitants

Cette proposition s'inscrit notamment dans le cadre du bilan du plan de cohésion sociale. Il n'est pas certain en effet que l'objectif de remise sur le marché de 100.000 logements vacants depuis plus de 12 mois qui avait été fixé puisse être atteint quand les chiffres de 2009 seront connus, puisque sur la période 2005-2008, d'après les données fournies par le ministère, **seuls 41.700 logements ont été remis sur le marché, soit un taux de réalisation de 66,2 %**.

S'agissant en revanche du **II de l'article 2**, votre commission juge que la TLV a fait la preuve de son efficacité et qu'il n'est pas opportun de doubler ses taux.

En conclusion, votre commission vous propose de rejeter cet article, à la condition que le Gouvernement s'engage précisément sur une modification rapide du décret prévu à l'article 232.

Votre commission n'a pas adopté cet article.

Article 3

(Article L. 210-1 du code de l'urbanisme)

Extension du droit de préemption

Commentaire : cet article vise :

– **d'une part, à étendre le droit de préemption urbain des communes afin d'assurer le relogement des personnes dont l'immeuble est affecté par une déclaration d'insalubrité ou un arrêté de péril ;**

– **d'autre part à permettre la délégation de ce droit à tous les organismes d'habitations à loyer modéré.**

1° Le droit en vigueur

a) Instauration et pratique du droit de préemption

Le droit de préemption urbain (DPU), qui peut être instauré par la communes dans les zones U et AU de son plan d'occupation des sols (POS) ou plan local d'urbanisme (PLU), a été institué par environ **80 % des communes dotées d'un de ces documents**. Fin 2007, ce taux atteignait **100 % dans neuf départements** hormis Paris. **L'exercice réel de ce droit reste toutefois très limité** (de l'ordre de 1 % des déclarations d'intention d'aliéner - DIA). Ceci reflète la coexistence de trois motivations des politiques d'instauration du DPU par les collectivités :

– saisir des opportunités foncières pour concrétiser des projets opérationnels ou constituer des réserves de long terme, en faisant usage effectif du DPU, procédure **plus simple et souple** que l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

– réaliser ces mêmes interventions foncières, en ne faisant pas usage du DPU mais en s'en servant **d'instrument de négociation** en vue de parvenir à des transactions amiables ;

– utiliser les DIA transmises aux collectivités pour améliorer la **connaissance** des marchés fonciers et immobiliers.

b) Objets du droit de préemption

Les objets du DPU sont définis à l'article **L. 210-1** du code de l'urbanisme par référence aux objectifs généraux de l'aménagement qui figurent à l'article L. 300-1. Aux termes de celui-ci, « *les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une **politique locale de l'habitat**, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de **lutter contre l'insalubrité**, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ».

Aux termes de ces articles L. 210-1 et L. 300-1, il ne fait pas de doute que la **construction de logements sociaux** constitue un motif **suffisant** pour exercer le DPU. Toutefois, selon une jurisprudence constante, le juge administratif contrôle que le projet motivant la décision correspond effectivement à une « *action ou opération d'aménagement* » au sens de l'article L. 300-1 et estime nécessaire pour cela que le projet ait un **minimum de consistance**. De nombreuses décisions de préemption ont, sur ce fondement, été **censurées** dans le passé au motif de l'absence d'un projet suffisamment précis et formalisé avant la décision.

Afin de répondre à ce problème, réel, pour toutes les communes souhaitant saisir des opportunités foncières pour la réalisation de logements sociaux, la loi précitée du 13 juillet 2006 a prévu que « *Lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en œuvre pour mener à bien un **programme local de l'habitat** ou, en l'absence de programme local de l'habitat, lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des **actions qu'elle entend mettre en œuvre pour mener à bien un programme de construction de logements locatifs sociaux**, la décision de préemption peut, sauf lorsqu'il s'agit d'un bien mentionné à l'article L. 211-4, se référer aux dispositions de cette délibération* »¹.

Autrement dit, dès lors que la commune a délibéré pour définir la politique du logement qu'elle souhaite mettre en œuvre sur son territoire, la décision de préemption **peut se référer à cette délibération**. L'intention du législateur sur ce point est d'ailleurs très claire, puisque le Gouvernement avait précisé à ce sujet au cours des débats sur la loi ENL : « *Je tiens à le*

¹ Article L. 210-1 du code de l'urbanisme, modifié par l'article 19 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

préciser afin que cela figure au compte rendu des débats, dès lors que le conseil municipal a prévu un programme de construction de logements ou dès lors que ces constructions sont prévues par un PLH, l'utilisation du droit de préemption ne pose pas de problème, aux termes du code de l'urbanisme, même si le programme de logements n'est ni localisé ni formalisé »¹.

c) L'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation

L'article 3 de la proposition de loi vise à étendre le champ de la préemption en faisant référence à l'article **L. 300-1** du CCH, qui pose le principe du droit au logement opposable et il prévoit que le DPU serait applicable pour « *assurer le relogement des personnes en application de l'article **L. 521-1** de ce code et pour transformer les biens ainsi acquis en logements locatifs sociaux* ».

Aux termes de cet article, le propriétaire ou l'exploitant est tenu d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants ou de contribuer au coût correspondant dans les cas suivants :

– lorsqu'un immeuble fait l'objet d'une **déclaration d'insalubrité**, d'une mise en demeure ou d'une injonction prise en application des articles L. 1331-22², L. 1331-23³, L. 1331-24⁴, L. 1331-25⁵, L. 1331-26-1⁶ et L. 1331-28⁷ du code de la santé publique, si elle est assortie d'une interdiction d'habiter temporaire ou définitive ou si les travaux nécessaires pour remédier à l'insalubrité rendent temporairement le logement inhabitable ;

– lorsqu'un immeuble fait l'objet d'un **arrêté de péril**, si l'arrêté ordonne l'évacuation du bâtiment ou s'il est assorti d'une interdiction d'habiter ou encore si les travaux nécessaires pour mettre fin au péril rendent temporairement le logement inhabitable ;

– lorsqu'un établissement recevant du public utilisé aux fins d'hébergement fait l'objet de mesures destinées à faire cesser une situation d'insécurité.

¹ Séance du Sénat du 22 novembre 2005.

² Faire cesser l'occupation de caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur et autres locaux par nature impropres à l'habitation.

³ Faire cesser l'occupation de locaux mis à disposition aux fins d'habitation dans des conditions qui conduisent manifestement à leur suroccupation.

⁴ Mettre fin à l'utilisation de locaux ou installations quand elle présente un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants.

⁵ Interdire l'utilisation à des fins d'habitation de locaux impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité.

⁶ Faire cesser un danger imminent pour la santé ou la sécurité des occupants lié à la situation d'insalubrité de l'immeuble.

⁷ Déclaration d'un 'immeuble insalubre à titre irrémédiable et interdiction définitive d'habiter.

d) Déléataires du droit de préemption

L'article L. 213-3 du code de l'urbanisme précise que le titulaire du droit de préemption peut le déléguer à **l'Etat, à une collectivité territoriale, un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement**. Les **offices publics de l'habitat**, mentionnés à l'article L. 411-2¹, font partie des établissements publics auxquels le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit, ainsi que les SEM lorsqu'elles sont concessionnaires d'une opération d'aménagement. En revanche, les autres catégories d'organismes HLM ne peuvent être déléataires.

Rappel : les différentes familles d'organismes HLM

Sur un total d'un peu plus de 1.100 acteurs, on compte **779** organismes d'HLM répartis en quatre catégories dont une de **droit public** et **trois de droit privé, 209 sociétés d'économie mixte** ayant une activité immobilière et près de **145 entités n'ayant pas le statut d'organismes HLM** exerçant une activité de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de logements d'insertion.

– **Les offices publics de l'habitat** : il s'agit des organismes du secteur **public**, au nombre de **279** au 31 décembre 2007 qui, en tant qu'établissements publics locaux, sont rattachés à des collectivités territoriales² ;

– **Les sociétés anonymes d'HLM** : au nombre de **281**, elles relèvent du secteur **privé** et ont adopté en 2002 la dénomination d'entreprises sociales pour l'habitat (ESH) ;

– **Les sociétés coopératives d'HLM** : en 2008, on compte **88** coopératives de production en accession sur un total de **160 sociétés coopératives d'HLM**³ ;

– **Les sociétés anonymes de crédit immobilier pour l'accession à la propriété (SACICAP)**, au nombre de **56**.

¹ Cet article précise que les organismes d'habitations à loyer modéré comprennent les offices publics de l'habitat, les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré et les fondations d'habitations à loyer modéré.

² 25 offices communautaires sont rattachés à des établissements publics de coopération intercommunale (dont 9 en communauté urbaine, 13 en communautés d'agglomération et 3 en communauté de commune), 92 sont des offices départementaux (dont un interdépartemental), 155 sont des offices municipaux et 7 offices sont intercommunaux.

³ La loi du 1er août 2003 permet aux sociétés coopératives de se transformer en sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif (SCIC), sous réserve d'une autorisation du ministère de tutelle. Les trois premières autorisations ont été accordées en 2005, trois en 2006 et une en 2007 et trois sociétés ont été directement créées sous cette nouvelle forme. La SCIC HLM diffère principalement de la SCP HLM par l'organisation de son actionnariat en collèges (au minimum trois : salariés, usagers et collectivités locales), auxquels une proportion des droits de vote comprise entre 10 % et 50 % est garantie.

2° Le texte de la proposition de loi

Le **I** de l'article 3 précise que le droit de préemption urbain des communes peut être exercé afin d'assurer le relogement des personnes dont l'immeuble est affecté par une déclaration d'insalubrité ou d'un arrêté de péril et pour transformer les biens préemptés en logements locatifs sociaux.

Le **II** élargit les délégataires du droit de préemption à tous les organismes d'HLM.

3° La position de votre commission

Votre commission estime que le I de cet article apparaît satisfait par le droit en vigueur. D'une part, depuis la loi précitée de 2006, la préemption pour faire du logement social est possible même en l'absence de projet localisé et formalisé. D'autre part, les occupants d'un immeuble qui va être détruit devant se voir proposer plusieurs offres de relogement, ils devraient être, de fait, prioritaires, pour l'éventuelle attribution d'un logement social qui résulterait d'une préemption.

En revanche, votre commission estime tout à fait opportun d'étendre à toutes les familles d'organismes HLM la possibilité d'être délégataires du droit de préemption puisqu'en tout état de cause, ce sont les communes qui seront libres d'utiliser ou non cet outil. Elle relève qu'un texte devrait très prochainement prévoir une importante réforme du droit de préemption urbain et **s'engage en conséquence à soutenir à cette occasion un amendement qui irait en ce sens.**

<p>Votre commission n'a pas adopté cet article.</p>
--

Article 4

Moratoire sur les expulsions locatives

Commentaire : cet article interdit l'exécution des expulsions à l'encontre des personnes reconnues comme prioritaires par la commission de médiation visée à l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation malgré l'expiration des délais accordés en vertu des articles L. 613-1 et L. 613-2 du même code.

1° Le droit en vigueur

a) Les délais d'expulsion accordés par le juge

Aux termes de l'article **L. 613-1** du code de la construction et de l'habitation, le juge des référés ou de l'exécution peut accorder des délais **renouvelables** aux occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement « *chaque fois que le relogement des intéressés ne pourra avoir lieu dans des conditions normales, sans que lesdits occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation* », cette faculté étant également ouverte, d'office, au juge qui ordonne l'expulsion.

L'article **L. 613-2** du même code précise que la durée des délais ne peut être **inférieure à un mois ni supérieure à un an**, leur fixation devant tenir compte de la « *bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la qualité de sinistré par faits de guerre, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques, ainsi que des diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement* ».

b) Les locataires menacés d'expulsion prioritaires au titre du DALO

Aux termes de l'article **L. 441-2-3** du CCH :

– la commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 (c'est-à-dire par le préfet de département) ;

– elle peut être saisie **sans condition de délai** lorsque le demandeur, **de bonne foi**, est dépourvu de logement, **menacé d'expulsion sans relogement**, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;

– elle peut également être saisie, sans condition de délai, lorsque le demandeur est logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap.

Dans un délai de **trois mois**, la commission de médiation désigne les demandeurs qu'elle reconnaît **prioritaires** et auxquels un logement doit être attribué en urgence.

Autrement dit, la **loi DALO** rend les personnes de bonne foi menacées d'expulsion susceptibles d'être reconnues par les commissions de médiation **éligibles à une attribution prioritaire** en urgence de logement ou d'hébergement. D'après les données fournies par le ministère du logement, on estime à **65.600 le nombre de personnes menacées d'expulsion sans relogement pouvant bénéficier du droit au logement opposable à compter du 1^{er} décembre 2008**, comme le montre le tableau reproduit ci-après.

Résultats consolidés France métropolitaine	Ménages
Catégorie 1 : personnes dépourvues de logement	113.300
Catégorie 2 : personnes menacées d'expulsion sans relogement	65.600
Catégorie 3 : personnes hébergées dans des structures collectives ou logées temporairement dans un logement de transition	41.500
Catégorie 4 : Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou à caractère insalubre ou dangereux.	90.100
Catégorie 5 : personnes handicapées ou avec enfant mineur lorsqu'elles sont logées dans des locaux manifestement suroccupés, ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent.	173.200
TOTAL catégories 1 à 5	483.700

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

En pratique, au 30 juin 2009, **11.570** ménages menacés d'expulsion sans relogement ont effectivement saisi la commission de médiation.

2° Le texte de la proposition de loi

L'**article 4** propose que, d'ici le **16 mars 2012**, aucune expulsion ne puisse être prononcée à l'encontre d'une personne reconnue prioritaire par la commission de médiation, y compris à l'expiration des délais que le juge peut fixer avant l'expulsion prononcée judiciairement. Cette suspension de l'exécution du jugement d'expulsion s'appliquerait tant qu'aucune offre de logement ou d'hébergement respectant l'unité et les besoins de la famille n'aura été proposée au demandeur.

3° La position de votre commission

Votre commission ne peut qu'être sensible à la philosophie qui sous-tend cet article, qui semble frappée au coin du bon sens. **En effet, pourquoi expulser des locataires reconnus prioritaires par les commissions de médiation, qu'il faudra en conséquence reloger ?**

Comme l'exposé général du présent rapport l'a rappelé, l'accent a très clairement été mis, au cours des dernières années, sur le développement de la prévention des expulsions. En outre, la circulaire du 14 octobre 2008 relative à la prévention des expulsions locatives indique clairement que « ***pour les ménages de bonne foi, qui ne disposent pas de la capacité financière suffisante pour rester dans leur logement, notamment si la procédure en est au stade du jugement d'expulsion doté de la force exécutoire, la recherche d'un relogement adapté aux ressources doit être privilégiée avant toute exécution*** ».

En outre, votre commission rappelle également que les expulsions effectives représentent environ 10 % des contentieux assortis d'une demande de commandement de quitter les lieux. Par ailleurs, il existe déjà des possibilités de maintenir les locataires expulsés dans les lieux sans léser le propriétaire, notamment en proposant à celui-ci de **signer un bail avec une association qui sous-louera le logement** : cette mesure fait partie des missions visées par l'intermédiation locative telle que décrite par la circulaire du 5 mars 2009 et est appelée à se développer.

**Extrait de la circulaire du 5 mars 2009
relatif à la prévention des expulsions locatives**

Avant résiliation du bail, le propriétaire confie un mandat de gestion du bien à un organisme chargé d'assurer toutes les relations avec l'occupant (recouvrement du loyer, respect des conditions d'occupation du logement et, si besoin, accompagnement social). Si le bail a déjà été résilié, le propriétaire conclut un bail avec un organisme, qui le sous-loue au ménage menacé d'expulsion, afin de le maintenir dans le logement. Cela implique l'accord du propriétaire, qui peut avoir intérêt à ce qu'un tiers vienne lui garantir la reprise du paiement du loyer et un accompagnement social du ménage occupant. Si besoin, le loyer demandé à l'occupant peut temporairement être inférieur au loyer payé par l'organisme au propriétaire. Au bout d'un certain délai, si les difficultés sont passées, il peut être envisagé un nouveau bail direct entre le propriétaire et l'occupant.

Si le présent article était adopté, pour quelques cas qui seraient visés en pratique, **l'inscription dans la loi d'un tel moratoire enverrait un signal très négatif** aux locataires aussi bien qu'aux propriétaires. Elle irait en effet à l'encontre de dispositifs très récemment adoptés, comme la réduction de 3 à 1 an des délais que le juge peut accorder pour l'exécution des jugements d'expulsion, adoptée dans la loi du 25 mars 2009 précitée, qui visait à sécuriser les bailleurs. Or, ceux-ci sont essentiellement des petits propriétaires, puisque 60 % d'entre eux n'ont qu'un seul bien et que les bailleurs privés individuels détiennent 90 % du parc locatif privé. Pour eux, la stabilité de la règle juridique est particulièrement importante et l'adoption de l'article 4 irait totalement à l'encontre de la mesure précitée. Ceci serait de nature à **altérer leur confiance** et pourrait conduire, à l'opposé des objectifs du présent texte, à augmenter la vacance.

En outre, le présent article, qui ne prévoit pas d'indemnisation des propriétaires, leur ferait supporter la charge des impayés de loyer alors qu'actuellement le refus d'accorder le concours de la force publique est indemnisé par le juge administratif sur le fondement d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques. Pour cette raison même, votre commission s'interroge sur la **constitutionnalité** du présent dispositif au regard du droit de propriété, puisqu'il procède en quelque sorte à une réquisition de fait, sans indemnisation financière des propriétaires.

Enfin, votre commission s'interroge également sur la compatibilité du dispositif proposé avec **certaines exigences conventionnelles**. Comme le souligne le rapport précité du Conseil d'Etat, « *l'exigence de **proportionnalité** irrigue l'ensemble de la jurisprudence communautaire relative à l'article 1 du protocole n° 1* ». La jurisprudence précise ainsi qu'un système restreignant les droits du bailleur, risquant de lui imposer « *une charge excessive quant à la possibilité de disposer de son bien, doit donc prévoir certaines garanties de procédures pour veiller à ce que la mise en œuvre du système et son incidence sur le droit de propriété du bailleur ne soient ni arbitraires ni imprévisibles* ». L'Italie a ainsi été condamnée de nombreuses fois en raison de textes ayant prorogé les baux d'habitation et **échelonné le concours de la force publique pour l'exécution de décisions d'expulsion**, textes dont l'application entraînait des **obstacles importants à la récupération de leurs biens par les propriétaires**¹.

Votre commission n'a pas adopté cet article.

Article 5

(Articles L. 441-2-3, L.321-1 et L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation)

Extension du parc privé mobilisable dans le cadre du droit au logement opposable

Commentaire : cet article permet au préfet d'imposer un demandeur reconnu prioritaire dans le cadre de la procédure du droit au logement opposable à tous les propriétaires ayant conventionné avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) quelque soit le niveau de loyer prévu par la convention.

¹ CEDH, 28 juillet 1999, *Immobiliare Safii c/ Italie*.

1° Le droit en vigueur

a) Les régimes de conventionnement avec l'ANAH

Il existe **deux régimes** de conventionnement avec l'ANAH, **avec ou sans travaux**. S'agissant du conventionnement sans travaux, un bailleur privé peut conclure avec l'Agence une convention de **six ans** par laquelle il s'engage à louer son logement à un locataire sous conditions de ressources et à un niveau de loyer inférieur au loyer du marché, dit « loyer maîtrisé ». En contrepartie, il bénéficie d'un abattement sur ses revenus fonciers. Il existe **trois** régimes de conventionnement correspondant à trois plafonds de loyers¹ :

PLAFONDS RÉGLEMENTAIRES DE LOYERS (au m²)

	Zone A	Zone B	Zone C
Loyers « intermédiaires »	17,31 euros	11,31 euros	8,19 euros
Loyers « sociaux »	6,24 euros	5,68 euros	5,10 euros
Loyers « très sociaux »	5,91 euros	5,52 euros	4,91 euros

Source : ANAH.

L'effort de modération des loyers est, en conséquence, souvent important ; à titre d'exemple, le prix moyen à la location à Paris était de **22,94 €/m² en 2007**.

L'abattement sur les revenus fonciers bruts est de **30 %** en cas de conventionnement **intermédiaire** et de **60 %** pour le **social** et le **très social**. Les ressources du locataire doivent, en intermédiaire, être inférieures à celles prévues pour le dispositif « **Besson ancien** », ils correspondent à ceux du Prêt locatif à usage social (**PLUS**) en conventionnement **social** et à ceux du Prêt locatif aidé d'intégration (**PLA-I**) en conventionnement **très social**. Ces deux dernières conventions ouvrent droit à l'aide personnalisée au logement (APL).

En outre, depuis la loi DALO, les logements faisant l'objet d'un conventionnement social ou très social **peuvent être loués à des organismes publics ou privés** en vue de leur sous-location, meublés ou non, aux personnes bénéficiaires du droit au logement opposable. Cette possibilité a été **étendue**, dans la loi de finances rectificative pour 2007, aux locations de logements faisant l'objet d'un conventionnement **intermédiaire**. Ces logements peuvent également être pris en location par des organismes en vue de **l'hébergement** des personnes précitées. Parallèlement, le bénéfice de la déduction « Borloo ancien » a été étendu aux logements de niveau intermédiaire loués à des organismes publics ou privés pour leur mise à disposition.

¹ Les plafonds de loyers sont exprimés en euros par mètre carré de surface habitable, charges non comprises. Ils sont déterminés en fonction de la situation géographique du logement, d'après le zonage « Robien » établi par l'arrêté du 29 avril 2009.

Si le logement nécessite des travaux avant sa mise en location, le propriétaire s'engage à louer son logement pendant **neuf ans** et peut bénéficier, en plus de la déduction fiscale, d'une subvention majorée de l'ANAH (taux de **20 à 70 %** des travaux subventionnables en fonction de l'engagement social du propriétaire).

b) Les dispositions du DALO

Le huitième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le préfet peut proposer au demandeur un logement faisant l'objet d'une convention mentionnée à l'article L. 321-8 **dès lors que le bailleur s'est engagé sur des conditions spécifiques d'attribution** ou que le logement est donné à bail à un organisme public ou privé dans les conditions prévues à l'article L. 321-10.

Il s'agit, en pratique, **des logements privés conventionnés avec l'ANAH à loyers très sociaux et de ceux donnés en location à des organismes ou associations dans le cadre d'une convention avec l'ANAH.**

2° Le texte de la proposition de loi

Le **I de l'article 5** prévoit que le préfet peut désigner le demandeur à tout bailleur privé ayant conclu une convention avec l'ANAH selon les modalités prévues par les articles L. 321-1 et L. 321-4. Il s'agit donc de viser tous les logements à loyers maîtrisés, c'est-à-dire les logements conventionnés sociaux ou très sociaux et les logements à loyers intermédiaires.

Le **II** prévoit que les conventions conclues entre l'ANAH et les bailleurs devront préciser que les logements peuvent être désignés par le préfet dans le cadre de la procédure du droit au logement opposable.

Enfin, le **III** ajoute, dans la liste des éléments que doivent comporter les conventions, *« les conditions dans lesquelles le propriétaire est tenu d'attribuer le logement à un demandeur »*.

3° La position de votre commission

Cet article introduit un droit de réservation systématique du préfet sur la totalité des logements conventionnés avec l'ANAH pour y loger des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO par la commission de médiation. Votre commission relève d'emblée que, paradoxalement, l'obligation ainsi posée est **plus forte pour les bailleurs privés** (100 % de ceux qui conventionnent) que pour les **organismes HLM** (25 % pour des ménages en difficulté).

En outre, il apparaît quelque peu **irréaliste** et **contre-productif** d'appliquer cette obligation à tous les logements conventionnés quel que soit le niveau de loyer. **Irréaliste** car les niveaux de loyer intermédiaire (inférieurs

de 10 à 15 % aux loyers de marché) ne sont pas adaptés à la situation des familles les plus en difficulté. **Contre-productif** car de telles contraintes risquent de dissuader les propriétaires de conventionner avec l'Agence. Or, comme cela a été rappelé dans l'exposé général, le nombre de logements conventionnés reste **faible** et surtout ne concerne que très peu les départements où les préfets ont le plus besoin d'une offre complémentaire pour la mise en œuvre du DALO. Enfin, d'après une étude qualitative très récemment réalisée par l'ANAH, sur 13 départements enquêtés, le préfet n'utilise le droit de réservation sur les logements très sociaux que dans deux cas, ce qui indique la difficulté de l'opération, y compris pour des conventionnements très sociaux.

Votre commission souligne que le dispositif qui devrait produire le plus d'effets est celui prévu par l'article L. 321-10 relatif à l'intermédiation locative, l'Etat garantissant le dispositif et versant un différentiel de loyer. Ce mécanisme, sécurisant pour le propriétaire est mis en œuvre avec succès par la ville de Paris depuis 2007 (dispositif « Louez solidaire) et par l'Etat dans la première couronne parisienne depuis fin 2008 (dispositif « Solibail » en cours d'extension à d'autres régions).

Enfin, en tout état de cause, s'agissant du droit actuel de réservation du préfet dans le parc privé, votre commission observe qu'il serait plus pertinent de donner aux bailleurs privés, comme c'est le cas pour les organismes HLM et comme cela se pratique dans les autres pays européens, la possibilité d'exercer un **choix** entre au moins trois noms pour choisir le locataire.

Votre commission n'a pas adopté cet article.

*

*

*

Sous le bénéfice de ces observations, la commission n'est pas favorable à l'adoption de la présente proposition de loi et n'a pas élaboré de texte.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR

- **MM. François REBSAMEN** et **Thierry REPENTIN**, sénateurs ;
- **Mme Nadia BOUYER**, directrice de cabinet, **M. Mathieu CREAU**, conseiller technique et **M. Mickaël BRUN**, conseiller parlementaire au cabinet de M. Benoist APPARU, secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme ;
- **Mme Sabine BAÏETTO-BEYSSON**, directrice générale et **M. Laurent GIROMETTI**, directeur technique et juridique de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;
- **M. Paul PHILIPPOT**, conseiller juridique de l'Union nationale de la propriété individuelle (UNPI) ;
- **M. Bernard LACHARME**, secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ;
- **M. Patrick DOUTRELIGNE**, délégué général de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés.