

N° 325

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2019

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi  
visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux,*

Par Mme Dominique ESTROSI SASSONE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mme Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, M. Robert Navarro, Mme Sylviane Noël, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, M. Jean-Claude Tissot.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 229 et 326 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET LES MARCHANDS DE SOMMEIL : UNE PRIORITÉ NATIONALE QUI SUPPOSE UN ARSENAL JURIDIQUE ET DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS RENFORCÉS</b> .....	6
<b>A. L'HABITAT INDIGNE : UNE PRIORITÉ NATIONALE</b> .....	6
1. <i>Une multiplicité de définitions pour qualifier la dégradation de l'habitat</i> .....	6
2. <i>Un phénomène difficile à quantifier</i> .....	8
3. <i>Un phénomène aux multiples facettes qui concerne les villes comme les campagnes, le propriétaire occupant comme le locataire</i> .....	9
<b>B. UN ARSENAL LÉGISLATIF RENFORCÉ LORS DES DERNIÈRES LOIS RELATIVES AU LOGEMENT DONT LE VOLET ADMINISTRATIF DOIT ENCORE ÊTRE SIMPLIFIÉ POUR PLUS D'EFFICACITÉ</b> .....	13
1. <i>Des mesures préventives et répressives pour lutter contre les marchands de sommeil</i> .....	13
2. <i>Un volet administratif qui nécessite d'être encore harmonisé et simplifié</i> .....	14
a) <i>L'émergence d'un acteur unique chargé de mettre en œuvre les polices spéciales de l'habitat</i> .....	14
b) <i>Une amélioration des conditions de mise en œuvre des polices spéciales en matière d'habitat indigne lors des dernières lois relatives au logement</i> .....	15
c) <i>Une simplification des polices très attendue</i> .....	15
<b>C. UNE ÉRADICATION DE L'HABITAT INDIGNE SUPPOSE UNE MOBILISATION FORTE ET COORDONNÉE DES POUVOIRS PUBLICS ET UN DÉPLOIEMENT DE MOYENS HUMAINS ET FINANCIER À LA HAUTEUR DES ENJEUX</b> .....	19
1. <i>Une éradication de l'habitat indigne suppose une mobilisation forte et coordonnée des pouvoirs publics</i> .....	19
2. <i>Une éradication de l'habitat indigne suppose des moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux</i> .....	23
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI : RENFORCER LA LUTTE CONTRE L'HABITAT DANGEREUX OU INSALUBRE</b> .....	26
<b>A. RENFORCER LES CAPACITÉS DE CONTRÔLE ET D'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE LOGEMENTS INSALUBRES OU DANGEREUX</b> .....	26
<b>B. ACCÉLÉRER LES RÉPONSES AUX SITUATIONS D'INSALUBRITÉ ET DE DANGÉROSITÉ DES IMMEUBLES</b> .....	26
<b>C. RENFORCER LES SANCTIONS CONTRE LES MARCHANDS DE SOMMEIL</b> .....	27
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : POURSUIVRE ET ÉLARGIR LE CHAMP DE LA RÉFLEXION SUR LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE</b> .....	27
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	29

<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....</b>	<b>39</b>
<b>I. PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>39</b>
<b>II. CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>41</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>43</b>

Mesdames, Messieurs,

L'effondrement de plusieurs immeubles de la rue d'Aubagne à Marseille le 5 novembre dernier a coûté la vie à huit personnes et obligé de nombreuses autres à quitter leur logement.

Afin qu'un tel événement ne se reproduise plus et estimant que les procédures actuelles de lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil devaient être améliorées pour plus d'efficacité, notre collègue Bruno Gilles, sénateur des Bouches-du-Rhône, a déposé la proposition de loi n° 229 (2018-2019) visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux soumise à l'examen de votre commission des affaires économiques.

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

L'arsenal législatif permettant de lutter contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil a été renforcé à l'occasion des trois dernières lois relatives au logement. Votre rapporteur tient cependant à rappeler que toute modification de la législation aussi opportune soit-elle doit pour être efficace s'accompagner d'une mobilisation forte et coordonnée des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de cette politique et d'un déploiement de moyens humains et financiers en adéquation avec les besoins.

Dans le cadre de ses travaux préparatoires, votre rapporteur a rencontré la plupart des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne. Elle a également souhaité se rendre en Seine-Saint-Denis, à Montfermeil et à Aubervilliers, ainsi qu'à Marseille. Néanmoins, pour des raisons d'organisations, ces déplacements n'ont pu avoir lieu avant l'examen en commission du texte.

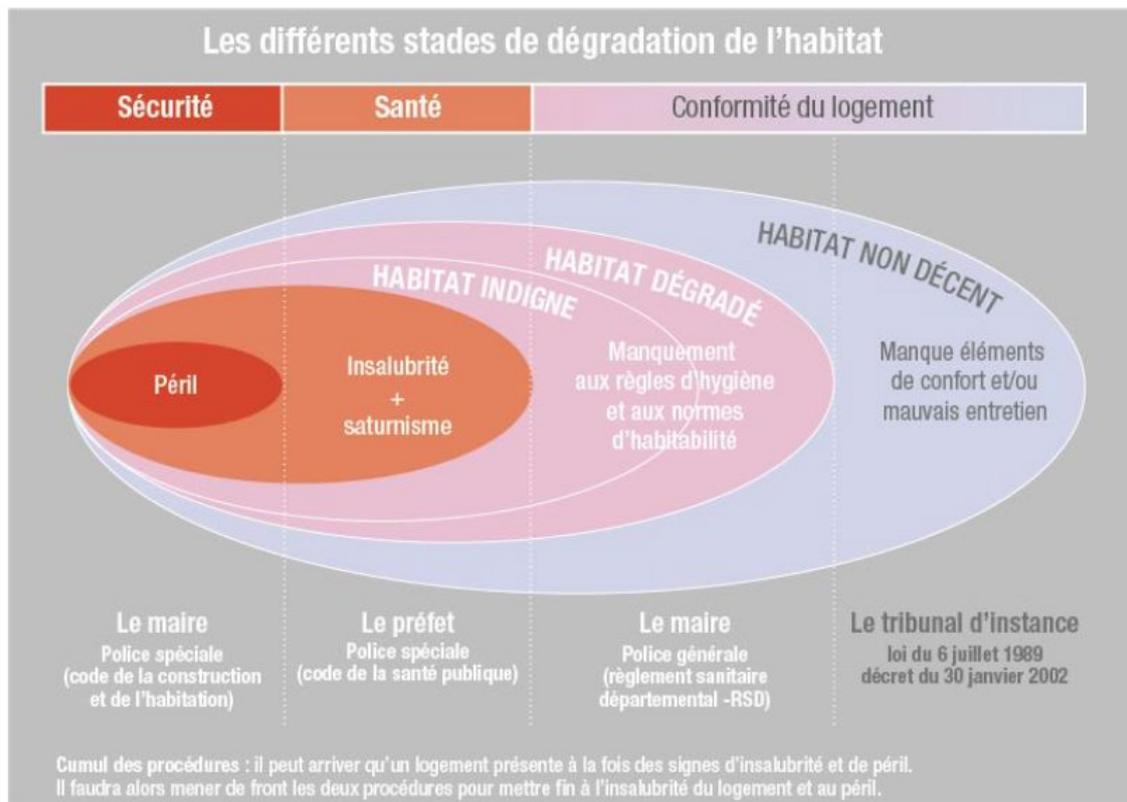
Le sujet étant extrêmement important et les délais d'examen de la proposition de loi n'ayant pas permis d'étudier l'ensemble des questions soulevées, votre rapporteur a proposé, en accord avec son auteur, de renvoyer en commission la proposition de loi afin d'approfondir sa réflexion et ainsi de pouvoir améliorer et compléter les dispositions proposées.

## I. LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET LES MARCHANDS DE SOMMEIL : UNE PRIORITÉ NATIONALE QUI SUPPOSE UN ARSENAL JURIDIQUE ET DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS RENFORCÉS

### A. L'HABITAT INDIGNE : UNE PRIORITÉ NATIONALE

#### 1. Une multiplicité de définitions pour qualifier la dégradation de l'habitat

Comme le montre le schéma de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, il existe différents degrés de dégradation de l'habitat. Aussi, en fonction de sa dégradation, un logement sera-t-il qualifié d'habitat en péril, d'habitat insalubre, d'habitat dégradé ou encore d'habitat indigent.



Source : Rapport « L'habitat dégradé et indigne en Île-de-France - Enjeux et politiques en 2018 » de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France

**L'habitat indigne** est défini par l'article 84 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) comme « *les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du*

---

*bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des **risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé.** »*

Le logement insalubre est défini à l'article L. 1331-26 du code de la santé publique (CSP). Est qualifié **d'insalubre** le logement qui constitue « *soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins* ».

Le **logement décent** est défini à l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 comme un logement « *ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé, exempt de toute infestation d'espèces nuisibles et parasites, répondant à un critère de performance énergétique minimale et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation* ».

Les caractéristiques du logement décent sont précisées dans plusieurs textes :

- dans le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Le logement doit respecter des conditions en matière de sécurité et de santé des locataires, des conditions relatives aux équipements, aux normes de confort et aux surface et volume habitables ;

- dans le décret n° 87-149 du 6 mars 1987 fixant les conditions minimales de confort et d'habitabilité auxquelles doivent répondre les locaux mis en location. Le logement doit ainsi respecter des normes minimales de confort et d'habitabilité (ex. normes en matière de ventilation, d'ouverture de hauteurs de plafond, etc.) ;

- à l'article R. 111-2 du code de la construction et de l'habitation. Les programmes de construction de logement doivent respecter des normes de surface et de volume habitables ;

- à l'article R. 831-13-1 du code de la sécurité sociale. Pour bénéficier des aides personnelles au logement, le locataire doit habiter un logement respectant les caractéristiques du logement décent définies par le décret du 30 janvier 2002 précité et des règles de superficie déterminées en fonction du nombre d'occupants.

Il existe en outre des règles applicables en cas de colocation.

Votre rapporteur estime qu'à l'occasion de la réforme des polices de lutte contre l'habitat indigne, il conviendrait **de s'interroger sur la notion de logement décent, la multiplication des règles à respecter ne pouvant que nuire à la clarté et à la lisibilité du droit. Plus largement, elle s'interroge sur la nécessité de maintenir autant de notions différentes d'habitat dégradé.**

## 2. Un phénomène difficile à quantifier

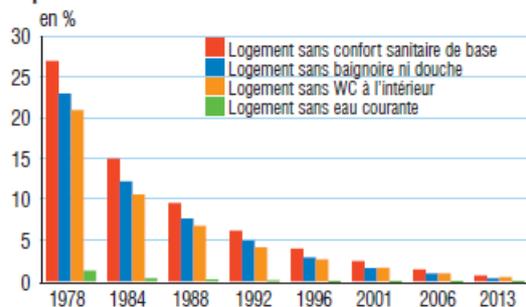
Lors des auditions menées par votre rapporteur, plusieurs chiffres ont été avancés pour quantifier l'habitat indigne, certaines personnes auditionnées l'estimant à **400 000 logements, d'autres à un million, d'autres encore à 2,8 millions**. La Fondation Abbé Pierre évoque quant à elle le chiffre de 600 000 logements concernant entre 900 000 et 1,3 million de personnes.

Plusieurs méthodes peuvent être utilisées.

L'INSEE recense lors de son enquête logement, le nombre de logements privés du confort sanitaire de base et le nombre de logements présentant des défauts graves de confort.

Si le confort des logements s'est incontestablement amélioré depuis plus de 40 ans, il n'en demeure pas moins qu'en 2013, 3,4% des ménages déclaraient habiter un logement présentant au moins deux défauts graves ou plus. **2,8 millions de logements, soit 10% du parc de logement, présentaient au moins trois défauts graves.**

1. Évolution de la proportion de logements privés du confort sanitaire de base



Champ : France métropolitaine.

Lecture : en 1978, 26,9 % des logements n'avaient pas le confort sanitaire de base (absence d'au moins un élément parmi l'eau courante, une baignoire ou une douche, WC à l'intérieur). 22,9 % n'avaient ni baignoire ni douche.

Source : Insee, enquêtes Logement.

2. Répartition des logements selon le nombre de défauts graves de confort depuis 2001

	2001	2006	2013
<b>Aucun défaut</b>			
<b>Ensemble</b>	<b>75,0</b>	<b>76,7</b>	<b>77,5</b>
Individuel	76,4	78,2	79,9
Collectif	73,3	74,7	74,5
<b>1 défaut</b>			
<b>Ensemble</b>	<b>20,1</b>	<b>19,7</b>	<b>19,1</b>
Individuel	19,1	18,5	17,3
Collectif	21,4	21,2	21,3
<b>2 défauts ou plus</b>			
<b>Ensemble</b>	<b>4,9</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>
Individuel	4,5	3,2	2,8
Collectif	5,3	4,1	4,1

Champ : France métropolitaine.

Lecture : en 2013, 77,5 % des ménages vivent dans un logement sans défaut grave de confort. C'est le cas de 79,9 % des ménages vivant dans un logement individuel et de 74,5 % de ceux vivant dans un logement collectif.

Source : Insee, enquêtes Logement, 2001, 2006, 2013.

Source : Insee références, édition 2017 – Fiches Confort, qualité et défauts du logement

Néanmoins, comme le soulignait le Gouvernement dans l'étude d'impact de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, ces données donnent un ordre de grandeur du nombre de logements potentiellement indignes mais ne permettent pas de déterminer le nombre de logements indignes faute de pouvoir apprécier si les occupants encourent des risques manifestes en matière de santé ou de sécurité.

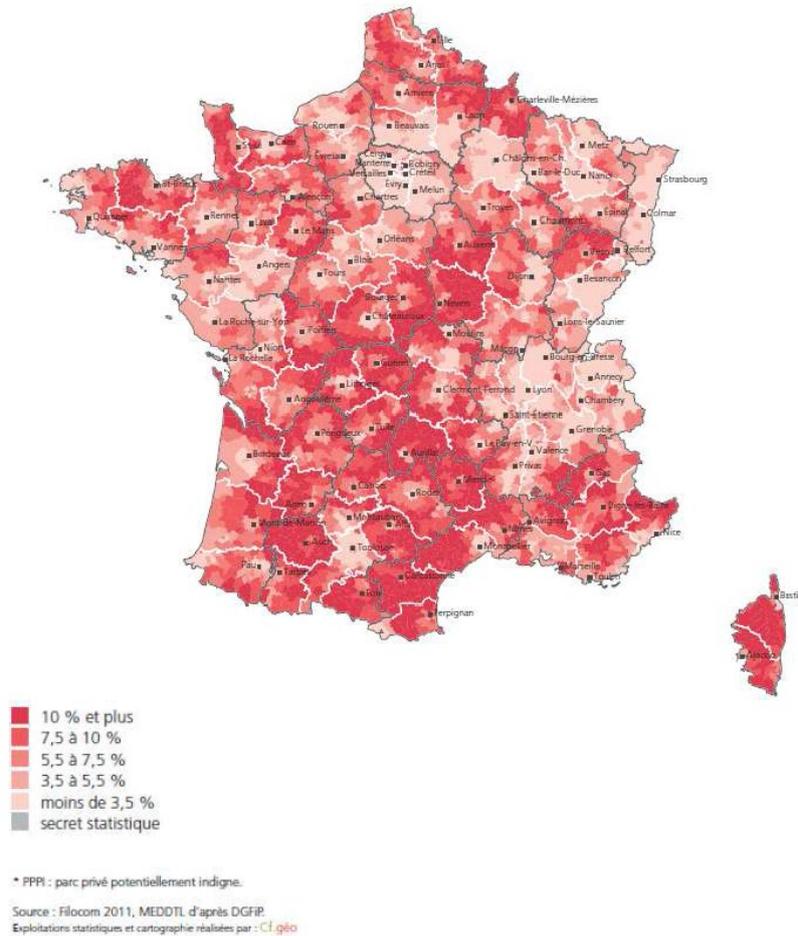
Une autre méthode de calcul repose sur les **catégories cadastrales du logement**. Elle conduit à estimer **le nombre de logements indignes à 420 000 logements**. Or, plusieurs personnes auditionnées ont souligné que ces catégories cadastrales étaient anciennes et donc conduisaient nécessairement à sous-évaluer le phénomène de l'habitat indigne.

Par ailleurs, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a développé un outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne et non décent (ORTHI) qui recensait, en août 2018, 49 000 logements. Une interface a été créée pour relier cet outil au logiciel de la direction général de la santé et à celui de la Caisse nationale des allocations familiales. L'outil est intéressant mais suppose qu'une action ait été engagée par les pouvoirs publics comme un arrêté de péril ou d'insalubrité par exemple.

### **3. Un phénomène aux multiples facettes qui concerne les villes comme les campagnes, le propriétaire occupant comme le locataire**

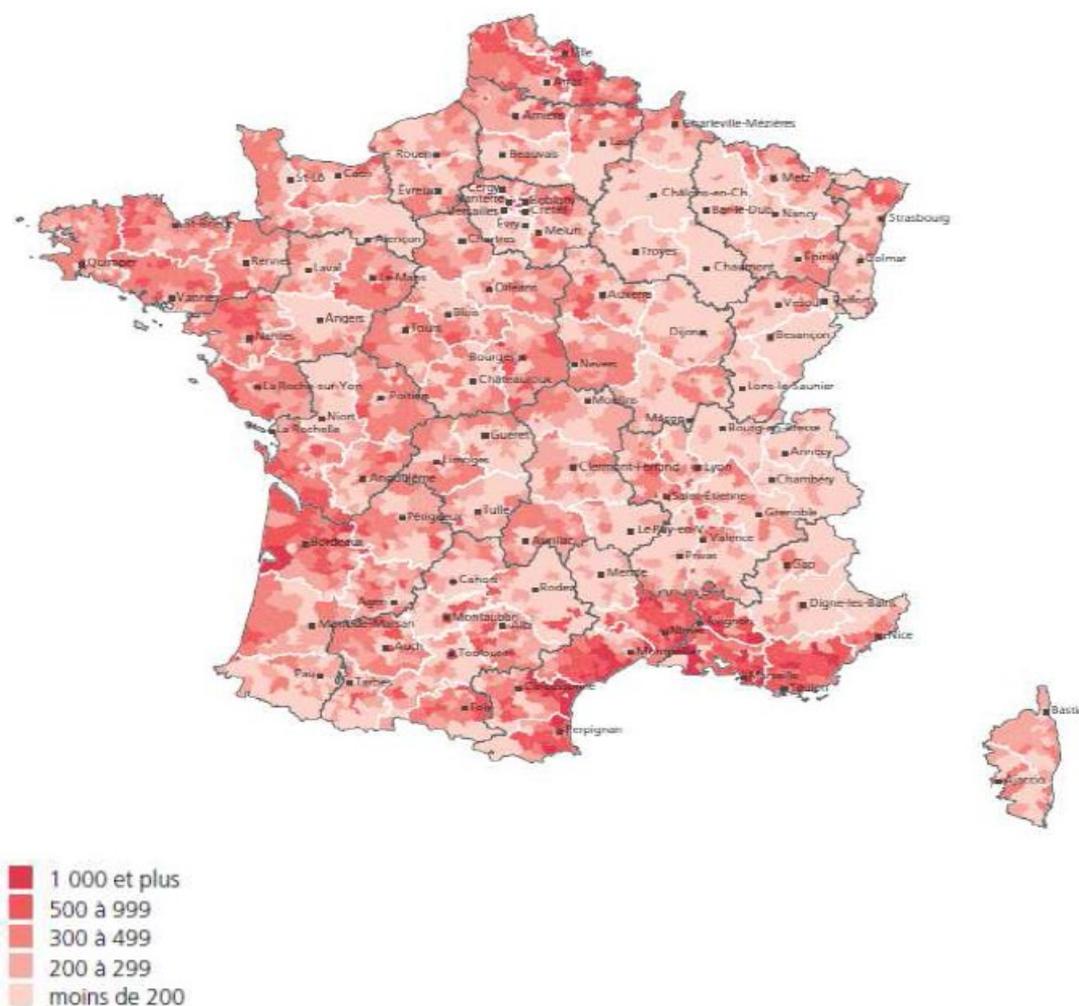
L'habitat indigne est un phénomène aux multiples facettes. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, l'habitat indigne n'est pas qu'un phénomène urbain. **Il touche l'ensemble de notre territoire** comme le montrent les cartes ci-dessous.

## Part des résidences principales potentiellement indignes dans l'ensemble des résidences principales du parc privé



Source : Étude d'impact du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

### Nombre de résidences principales potentiellement indignes



Source : Filocom 2011, MEDDTL d'après DGFIP.  
Exploitations statistiques et cartographie réalisées par : [CT.géo](#)

Source : Étude d'impact du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

Selon l'Insee, près de la moitié des logements présentant trois défauts graves au moins (soit 1,3 million de logements) sont situés dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants ou dans l'unité urbaine de Paris mais 560 000 logements sont situés dans des communes rurales.

**En milieu urbain, le phénomène de l'habitat indigne évolue.** Comme le constate M. Geoffroy Didier, président de l'établissement public foncier d'Ile-de-France « *l'habitat indigne se trouve certes dans les copropriétés en difficulté en plus des centre villes anciens, mais se développe aussi dans les zones pavillonnaires par des divisions pavillonnaires, mais également dans les zones rurales, par des divisions de vieilles fermes en plusieurs logements. Les marchands de sommeil s'adaptent aux évolutions de l'action publique. Ils se*

*replient aujourd'hui de plus en plus sur le tissu pavillonnaire en vendant leurs biens dans les copropriétés dégradées. »<sup>1</sup>*

S'agissant des personnes vivant dans un habitat dégradé, le **phénomène touche principalement les locataires mais également dans une moindre proportion les propriétaires occupants**. Ainsi, l'enquête de l'Insee précitée montre qu'environ 5 % des propriétaires vivent dans un logement comportant au moins trois défauts graves. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, sur les 420 000 logements recensés en fonction du critère cadastral, la moitié était occupée par leur propriétaire.

### Classement des logements selon leur nombre de défauts

					en %
	Aucun défaut	1 défaut	2 défauts	3 défauts ou plus	Total
<b>Ensemble</b>	<b>51,6</b>	<b>25,5</b>	<b>12,9</b>	<b>10,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Type d'habitat</b>					
Individuel	55,1	24,6	11,9	8,4	100,0
Collectif	47,0	26,6	14,2	12,2	100,0
<b>Âge de la personne de référence</b>					
18-29 ans	45,8	27,3	14,3	12,6	100,0
30-39 ans	46,3	24,5	15,9	13,3	100,0
40-49 ans	48,4	25,7	13,9	12,0	100,0
50-64 ans	52,0	25,9	12,6	9,5	100,0
65 ans ou plus	58,2	24,7	10,5	6,6	100,0
<b>Statut d'occupation de la personne de référence</b>					
Propriétaires non accédants	60,0	25,2	10,0	4,8	100,0
Propriétaires accédants	59,7	24,3	10,9	5,1	100,0
Locataires du secteur social	40,3	26,7	17,0	16,0	100,0
Locataires du secteur libre	39,5	26,0	16,2	18,3	100,0
Autres statuts*	42,7	25,7	15,8	15,8	100,0

\* Notamment : meublés, sous-locataires, occupants logés gratuitement.

Lecture : 51,6% des logements ne présentent aucun défaut.

Champ : France métropolitaine, résidences principales.

Source : Insee, enquête Logement 2013.

Source : Insee première n° 1546 – les conditions de logement fin 2013 – premiers résultats de l'enquête Logement – avril 2015

Votre rapporteur estime indispensable que **les politiques publiques de lutte contre l'habitat indigne prennent en compte les différents aspects du phénomène, les réponses devant être adaptées en fonction des territoires et des personnes concernées.**

<sup>1</sup> Propositions pour mieux lutter contre les marchands de sommeil dans les zones pavillonnaires d'Ile-de-France - septembre 2017

---

**B. UN ARSENAL LÉGISLATIF RENFORCÉ LORS DES DERNIÈRES LOIS RELATIVES AU LOGEMENT DONT LE VOLET ADMINISTRATIF DOIT ENCORE ÊTRE SIMPLIFIÉ POUR PLUS D'EFFICACITÉ**

Les trois dernières lois relatives au logement – la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour un accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et la loi ELAN- ont comporté un volet dédié à la lutte contre l'habitat indigne et contre les marchands de sommeil.

**1. Des mesures préventives et répressives pour lutter contre les marchands de sommeil**

La loi ALUR comprend un chapitre dédié à la lutte contre les marchands de sommeil. Sur le plan préventif, plusieurs mesures ont vocation, si ce n'est à empêcher, du moins à enrayer l'activité des marchands de sommeil. Ainsi, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat, ou à défaut la commune, peut délimiter des zones caractérisées par une importante proportion d'habitat dégradé dans lesquelles les travaux en vue de créer **dans un local plusieurs logements d'habitation seront soumis à autorisation préalable** (ou permis de diviser). Il peut également dans ces zones **imposer aux bailleurs de déclarer la mise en location du logement, voire de soumettre à autorisation préalable cette location (ou permis de louer)**. Les personnes auditionnées par votre rapporteur n'ont pas été en mesure de lui donner de premiers éléments statistiques d'application de ces différents dispositifs, les mesures d'application ayant été publiés tardivement entre décembre 2016 et mars 2017.

Sur le plan répressif, la loi ALUR a renforcé l'arsenal de sanctions à l'encontre des marchands de sommeil en instaurant une peine complémentaire d'interdiction d'acheter un bien à d'autres fins que son occupation personnelle et l'obligation pour le notaire de vérifier qu'un acquéreur de bien immobilier n'est pas condamné à cette peine.

La loi ELAN comporte également un chapitre visant à renforcer la lutte contre les marchands de sommeil que le Sénat a contribué à enrichir. Ainsi, sur le plan fiscal, l'administration fiscale est autorisée à imposer sous certaines conditions les revenus que les marchands de sommeil sont censés avoir tiré de la mise à disposition de logements indignes.

Sur le plan pénal, certaines peines complémentaires deviennent automatiques, comme la confiscation des biens ayant servi à l'infraction ou l'interdiction d'acquérir un bien immobilier à d'autres fins que son occupation à titre personnelle -peine dont la durée maximale est portée à dix ans- sauf si le tribunal en décide autrement par décision motivée. Est instaurée une peine complémentaire autorisant la confiscation en valeur du

montant de l'indemnité d'expropriation. Enfin, le juge pourra décider de confisquer des biens du patrimoine des marchands de sommeil, au-delà de ceux ayant servi à l'infraction, lorsque la personne est poursuivie pour l'infraction de soumission à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine. Ces peines complémentaires pourront être appliquées aux marchands de sommeil personnes morales.

Le maire devra être informé par le notaire lorsqu'une vente n'a pu avoir lieu en raison de l'interdiction d'acheter pesant sur un marchand de sommeil. Les agents immobiliers devront signaler au Procureur de la République les agissements des marchands de sommeil.

Par ailleurs, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a autorisé **l'exercice de l'action civile des associations** qui ont pour objet de lutter contre l'habitat indigne sous réserve qu'elles soient régulièrement déclarées depuis cinq ans, qu'elles aient obtenu l'accord de la victime et que leurs actions concernent les infractions relatives à l'hébergement incompatible avec la dignité humaine.

## **2. Un volet administratif qui nécessite d'être encore harmonisé et simplifié**

### *a) L'émergence d'un acteur unique chargé de mettre en œuvre les polices spéciales de l'habitat*

Devant le constat d'une multiplicité des acteurs intervenant en matière de polices spéciales de l'habitat, la loi ALUR a proposé de **mettre en place un acteur unique**. Ainsi, le préfet peut transférer aux présidents des EPCI délégataires des aides à la pierre ou aux maires ayant un service communal d'hygiène et de santé ses pouvoirs de police en matière d'insalubrité. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a également permis qu'il délègue ses attributions en matière de danger sanitaire ponctuel urgent et en matière de lutte contre le saturnisme.

En outre, il est prévu le transfert aux présidents des EPCI des prérogatives en matière de polices spéciales de l'habitat (police en matière de péril, d'hôtels meublés, d'équipements communs des immeubles collectifs) détenues par les maires des communes membres. Néanmoins, le maire peut s'opposer au transfert de ses polices dans les six mois de l'élection du président de l'EPCI, ce dernier pouvant à son tour renoncer au transfert de compétence à compter de la première opposition.

Un premier bilan effectué en 2015 a montré que 24% des présidents des EPCI alors concernés exerçaient les compétences des maires en matière de police. Néanmoins, ce chiffre pourrait avoir évolué en raison de la réforme de l'intercommunalité mise en œuvre avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). L'enquête sur l'habitat

---

indigne portant sur les données de l'année 2017 comportera des questions pour faire le bilan de ces transferts.

La loi ELAN a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans deux directions :

- modifier les dispositions relatives au transfert des polices de l'habitat du maire aux présidents des EPCI, afin de préciser « *les modalités de décision des maires, de façon à établir un cadre stable à l'exercice des compétences transférées et sécuriser les actes juridiques pris pendant les périodes transitoires de transfert de compétences* » ;

- favoriser la création par les EPCI de services qui mutualisent au niveau intercommunal les moyens matériels et financiers de lutte contre l'habitat indigne et les immeubles dangereux et de favoriser en présence d'un tel service la délégation à l'EPCI des polices de santé publique du préfet.

Le Gouvernement doit publier son ordonnance dans un délai de 18 mois.

*b) Une amélioration des conditions de mise en œuvre des polices spéciales en matière d'habitat indigne lors des dernières lois relatives au logement*

La loi ALUR et la loi ELAN ont **amélioré les conditions de mise en œuvre des polices spéciales en matière d'habitat indigne.**

Le législateur a souhaité inciter les propriétaires à réaliser les travaux demandés par les pouvoirs publics. Ainsi, les autorités compétentes en matière de police de l'habitat indigne peuvent fixer des astreintes d'un montant maximal de 1 000 euros par jour de retard lorsque des travaux ont été prescrits sur des logements indignes mais non exécutés dans les délais prévus par l'arrêté. La loi ELAN a généralisé l'application de cette astreinte. En outre, les organismes payeurs de l'allocation logement ont la possibilité de conserver pendant 18 mois le montant de l'allocation tant que les travaux prescrits pour rendre le logement décent ne sont pas réalisés. Pendant le délai, le locataire paie le loyer déduction faite du montant de l'allocation. A l'issue du délai, si les travaux n'ont pas été réalisés, l'allocation est définitivement perdue pour le bailleur.

Le législateur a également cherché à favoriser la réalisation des travaux en cas de carence du propriétaire. Ainsi, le coût de la maîtrise d'ouvrage et de l'accompagnement social des travaux et mesures prescrits par les arrêtés, mises en demeure ou injonctions des autorités publiques compétentes peut désormais être mis à la charge des propriétaires défaillants.

*c) Une simplification des polices très attendue*

La réglementation actuelle comprend pas moins de treize polices applicables en matière de lutte contre l'habitat indigne qui s'appliquent à des

situations différentes (habitat insalubre, indigne, indécent...) et qui font intervenir des autorités différentes (commune, établissement public de coopération intercommunale, État) et des procédures différentes.

Dans son vade-mecum « Agir contre l'habitat insalubre ou dangereux - Méthodes, choix et conduite des procédures », la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) classe les différentes polices administratives en deux catégories : celles relatives à la salubrité publique et celles relatives à la sécurité publique. Les paragraphes qui suivent ont vocation à présenter brièvement les plus importantes d'entre elles.

### (1) Police relevant de la salubrité publique

→ Plusieurs polices traitent les cas d'occupation non conforme du bien.

- En cas de mise en location de **locaux impropres à l'habitation comme les caves ou les pièces sans fenêtres**, le préfet doit mettre en demeure la personne ayant mis à disposition ces locaux de faire cesser cette situation dans un délai déterminé. Il peut imposer des mesures pour empêcher l'accès ou l'usage du bien comme lieu d'hébergement et décider de les faire exécuter d'office (article L. 1331-22 CSP). Le maire au nom de l'État peut également décider ces mesures. La personne doit assurer le relogement des occupants.

- Le préfet doit mettre en demeure la personne ayant mis en location des locaux dans **des conditions conduisant à leur suroccupation manifeste** de faire cesser cette situation dans le délai qu'il impose. La personne doit assurer le relogement des occupants (article L. 1331-23 CSP).

- Lorsque **l'utilisation des locaux présente un danger pour la santé ou la sécurité des occupants**, le préfet après avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires ou technologiques (CODERST) a la possibilité de délivrer une injonction à la personne qui a mis ces locaux à disposition ou qui utilise ces locaux de le faire conformément à ses prescriptions ; l'injonction peut comprendre en outre une interdiction temporaire ou définitive d'habiter. La personne doit assurer le relogement des occupants. À l'issue du délai, si les mesures ne sont pas réalisées, le préfet exécute les mesures aux frais de la personne (article L. 1331-24 CSP).

→ D'autres polices traitent de la dégradation du bâti.

- La police spéciale en **matière d'insalubrité** est définie aux articles L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique et s'applique lorsqu'un bâtiment constitue « soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins ».

Le directeur général de l'agence régionale de la santé (ARS), ou le directeur du service communal d'hygiène et de santé, établit un rapport sur la situation de l'immeuble. Lorsque le rapport conclut à l'insalubrité de l'immeuble, le préfet demande à la CODERST de rendre un avis dans un délai de deux mois sur la réalité de l'insalubrité, ses causes et les mesures pour y remédier. Si la CODERST émet un avis différent, le Haut conseil de la santé publique est saisi.

Si la CODERST considère qu'il n'existe aucun moyen technique de mettre un terme à l'insalubrité ou que le coût des travaux est supérieur au coût de reconstruction, alors le préfet déclare que **l'immeuble est insalubre irrémédiable**, prononce une interdiction d'habiter et fixe sa date d'effet qui ne peut aller au-delà d'un an. Il peut ordonner la démolition de l'immeuble.

Le maire, ou le président de l'EPCI, agissant au nom de l'État, ou à défaut le préfet, peut réaliser d'office les mesures destinées à écarter les dangers immédiats pour la santé et la sécurité des occupants ou des voisins. Il peut faire procéder à la démolition sur ordonnance du juge statuant en la forme des référés.

Si la CODERST juge que l'immeuble est **insalubre remédiable**, le préfet doit prescrire les mesures permettant de remédier à la situation et le délai pour leur réalisation ; il prononce éventuellement une interdiction d'habiter. Si les mesures n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, le préfet met en demeure le propriétaire de les réaliser, éventuellement sous astreinte, dans le délai d'un mois. À défaut d'exécution, les mesures pourront être réalisées d'office aux frais du propriétaire par le maire ou le président de l'EPCI agissant au nom de l'État, ou à défaut le préfet, y compris si les locaux sont devenus vacants et constituent un danger.

Un immeuble inoccupé ne constituant pas un danger pour la santé et la sécurité des voisins peut être interdit à l'habitation par arrêté du préfet qui précise les mesures à prendre pour empêcher l'accès à l'immeuble et les travaux à réaliser.

Si l'immeuble devient inoccupé après l'édition de l'arrêté, qu'il est sécurisé et ne constitue pas un danger pour la santé ou la sécurité des voisins, le propriétaire n'est plus tenu de réaliser les mesures prévues par l'arrêté dans le délai fixé mais doit les réaliser avant toute nouvelle occupation.

Lorsque le rapport de l'ARS constate **l'existence d'un danger imminent pour la santé ou la sécurité** des occupants résultant de l'insalubrité de l'immeuble le préfet met en demeure, en application de l'article L. 1331-26-1 CSP, le propriétaire de prendre dans un délai donné toutes mesures permettant de faire cesser ce danger. Le préfet peut interdire temporairement l'habitation des lieux. Si les mesures ne sont pas réalisées dans le délai imparti, le préfet peut les exécuter d'office.

- Lorsque l'État souhaite éradiquer l'existence de bidonvilles, le préfet peut, après avis de la CODERST, **définir des périmètres insalubres** en application de l'article L. 1331-25 CSP, dans lequel il pourra déclarer insalubres des locaux impropres à l'habitation pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité. L'arrêté emporte interdiction d'habiter et d'utiliser les locaux.

- Une procédure spéciale est mise en œuvre **en cas d'exposition à l'amiante** (article L. 1334-15 CSP), **au plomb** (article L. 1334-1 CSP) ou en cas de **danger ponctuel imminent pour la santé publique** (article L. 1311-4 CSP).

## (2) Police relevant de la sécurité publique

- En matière de sécurité publique, la **police relative aux bâtiments menaçant ruine** est définie aux articles L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et suivants.

Ainsi, lorsqu'un bâtiment menace ruine et peut par son effondrement compromettre la sécurité ou, ne présente pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique, le maire peut mettre en demeure le propriétaire de réaliser des travaux de réparation ou la démolition dans un délai déterminé. Le maire peut également prononcer une interdiction d'habiter temporaire ou définitive. Dans ce cas, la durée maximale d'habitation ne peut excéder une année. Lorsqu'il s'agit d'un immeuble d'habitation, le propriétaire qui ne réalise pas les travaux demandés dans le délai pourra être condamné au paiement d'astreinte.

Si le propriétaire n'a pas réalisé les travaux prescrits, le maire met la personne en demeure d'y procéder dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois, éventuellement sous astreinte. À défaut de réalisation des travaux, le maire procède à l'exécution d'office des travaux.

- En cas de **péril grave et imminent** établi par un expert, le maire prescrit en application de l'article L. 511-3 CCH les mesures provisoires garantissant la sécurité. Si les mesures ne sont pas réalisées dans le délai imparti, le maire peut les exécuter d'office.

- Une procédure spéciale est mise en œuvre en cas d'atteinte à la **sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation**. Cette procédure permet au maire à l'issue d'une procédure contradictoire de prendre des mesures en cas de fonctionnement defectueux ou de défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation. Lorsque les mesures n'ont pas été exécutées, le maire peut mettre la personne en demeure de le faire dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois. A défaut d'exécution, il peut réaliser d'office les travaux. En cas d'urgence ou de menace grave et imminente, le maire dispose de pouvoirs spécifiques (article L. 129-1 CCH et suivants).

---

• Enfin, des règles sont prévues en matière de **sécurité des établissements recevant du public à des fins d'hébergement** afin de protéger les personnes contre les risques de panique et d'incendie (article L. 123-3 CCH).

### **(3) Une simplification des polices prévue pour 2021**

À l'issue de ses auditions, votre rapporteur a pu constater combien il était **nécessaire de simplifier les polices de lutte contre l'habitat indigne**. En effet, la multiplication des polices, treize en l'occurrence, non seulement ne permet pas de traiter efficacement la matière mais peut aussi être source de contentieux. À titre d'exemple, selon l'étude d'impact de la loi ELAN, plus de 400 recours gracieux et administratifs en matière de police de l'insalubrité ont été recensés.

L'article 198 de la loi ELAN habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour harmoniser et simplifier les polices administratives en matière de lutte contre l'habitat indigne. Le Gouvernement bénéficie de 18 mois pour publier l'ordonnance dont le contenu entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il a confié au député M. Guillaume Vuilletet une mission pour préparer cette réforme. Son rapport devrait être rendu fin mai. Votre rapporteur sera particulièrement attentive à ses conclusions.

Votre rapporteur était favorable à cette partie de l'habilitation. Néanmoins, au regard des événements dramatiques survenus à la fin de l'année 2018, **elle estime que le Gouvernement doit impérativement accélérer ses travaux préparatoires et présenter son ordonnance dans des délais plus courts que ceux prévus par la loi ELAN et ce d'autant plus qu'il ressort de ses auditions que la réforme des polices prévues dans le code de la santé publique serait déjà prête.**

## ***C. UNE ÉRADICATION DE L'HABITAT INDIGNE SUPPOSE UNE MOBILISATION FORTE ET COORDONNÉE DES POUVOIRS PUBLICS ET UN DÉPLOIEMENT DE MOYENS HUMAINS ET FINANCIER À LA HAUTEUR DES ENJEUX***

### **1. Une éradication de l'habitat indigne suppose une mobilisation forte et coordonnée des pouvoirs publics**

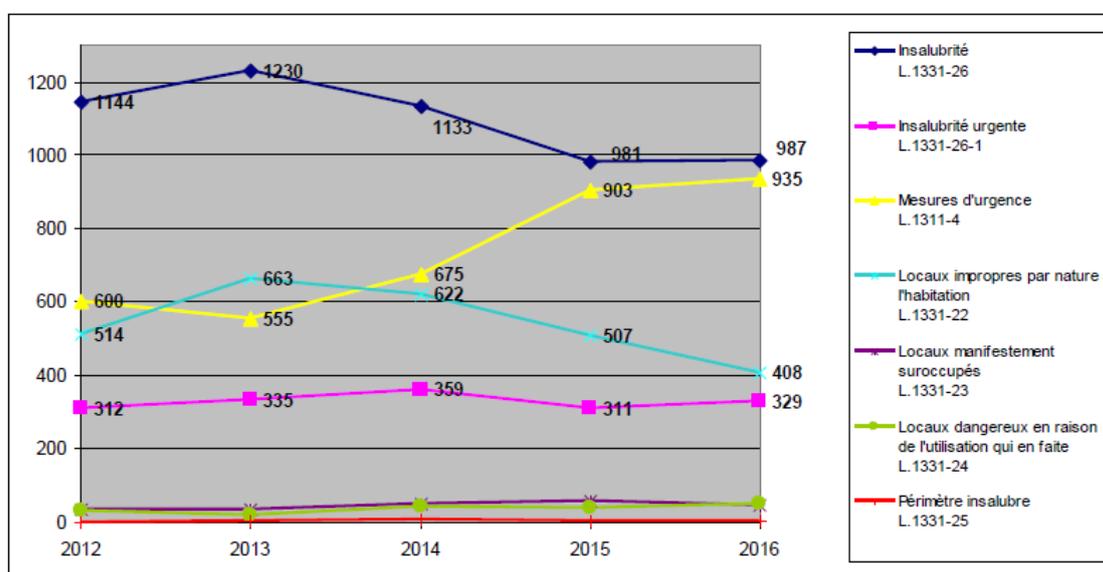
L'ensemble des personnes entendues par votre rapporteur ont souligné que la lutte contre l'habitat indigne nécessitait que les différents acteurs, collectivités territoriales comme État, se mobilisent fortement pour dépister l'habitat indigne, engager les procédures administratives appropriées et surtout assurer le suivi des mesures prescrites.

Bien que les données soient partielles et qu'elles doivent en conséquence être analysées avec prudence, les résultats de la dernière enquête sur l'habitat indigne montrent que l'action des préfets demeure à un niveau important bien que le nombre d'arrêté diminue. Selon la direction

générale de la santé, cette baisse doit être relativisée et peut notamment s'expliquer par le fait qu'environ 60 % des arrêtés d'insalubrité sont pris par seulement dix départements et qu'en conséquence une moindre activité dans un de ces départements peut avoir un impact sur le nombre d'arrêtés au niveau national. Il faut ajouter à cela que dans certains cas, comme des opérations d'aménagement, la réalisation de travaux par voie amiable peut être privilégiée.

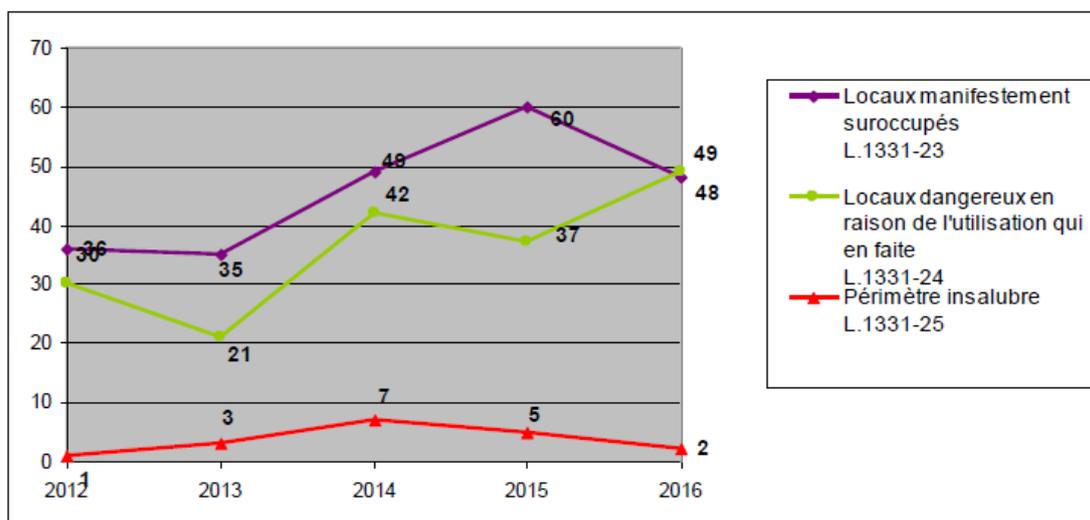
On constate en revanche une progression du nombre d'arrêtés pris par les maires.

### Evolution du nombre d'arrêtés préfectoraux « insalubrité » en fonction des procédures (2012-2016)



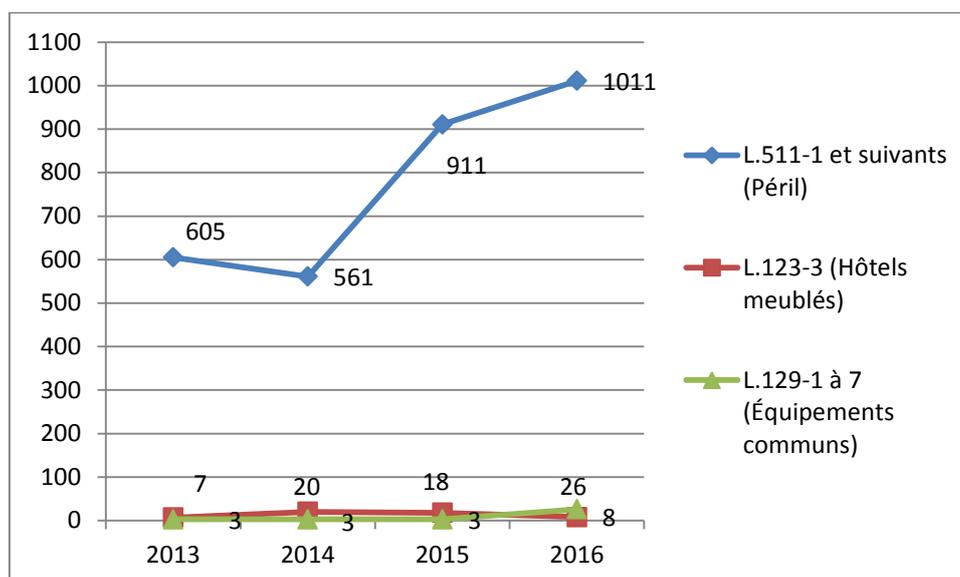
Source : enquête annuelle sur l'organisation locale et les procédures de traitement de l'habitat indigne - rapport EHI 2017 sur les données 2016 - Publié le 15 janvier 2019

### Détail des procédures L. 1331-23, L. 1331-24 et L. 1331-25 (2012-2016)



Source : enquête annuelle sur l'organisation locale et les procédures de traitement de l'habitat indigne – rapport EHI 2017 sur les données 2016 – Publié le 15 janvier 2019

### Evolution du nombre d'arrêtés de polices du maire (2013 - 2016)



Source : Commission des affaires économiques d'après enquête annuelle sur l'organisation locale et les procédures de traitement de l'habitat indigne – rapport EHI 2017 sur les données 2016 – Publié le 15 janvier 2019

Les collectivités territoriales sont de fait des acteurs de premier plan de la lutte contre l'habitat indigne. Elles sont invitées à réfléchir sur leurs politiques en la matière au travers de l'élaboration de différents documents de planification en matière d'habitat. Ainsi, dans le cadre de l'élaboration du programme local de l'habitat (PLH), l'établissement public de coopération intercommunale doit déterminer les actions à mener pour améliorer et

réhabiliter le parc de logements et les actions à destination des copropriétés en difficulté. Il doit notamment préciser les actions de lutte contre l'habitat indigne.

Les collectivités territoriales sont également mobilisées dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) qui comprend les mesures destinées aux personnes présentant des difficultés d'accès ou de maintien dans un logement en raison de difficultés financières ou du cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale. Le comité responsable du plan doit installer un observatoire des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, des logements considérés comme non décents à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement. Le logiciel ORTHI précité est censé aider à la mise en place de ces observatoires.

Si le manque de volontarisme des collectivités territoriales a parfois été dénoncé, votre rapporteur considère qu'il ne faut pas stigmatiser les élus mais les encourager. Elle estime que l'action des collectivités territoriales peut certainement être améliorée si l'on simplifie les procédures applicables et si on leur donne les moyens d'agir.

Devant la multiplicité des acteurs et des procédures, **la coordination est un élément essentiel de réussite de la lutte contre l'habitat indigne**. Le pôle national de lutte contre l'habitat indigne est chargé de coordonner cette politique au niveau interministériel en lien notamment avec les ministères du logement, de la santé, de la justice, de l'intérieur, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, la caisse nationale des allocations familiales.

Au niveau local, un sous-préfet référent est désigné dans chaque département. Il est chargé de piloter le **pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne**, de coordonner les services de l'État localement et d'accompagner les collectivités territoriales. Ces pôles devront établir d'ici le 30 avril 2019 un plan départemental pluriannuel de lutte contre l'habitat indigne pour la période 2019-2021. 97 pôles ont été mis en place. Néanmoins, l'enquête sur l'habitat indigne précitée soulignait que « *certaines pôles [avaient] une existence formelle mais ne se réuniss[aient] pas ou très peu* ». **Votre rapporteur invite l'État à remédier à cette situation.**

Votre rapporteur souhaite insister sur le rôle de la justice dans la lutte contre l'habitat indigne et sur la nécessité que les magistrats soient pleinement associés aux pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne. Elle se félicite que le Gouvernement ait sensibilisé les magistrats, dans une circulaire publiée le 8 février 2019, sur la nécessité d'accélérer les procédures judiciaires à l'encontre des propriétaires qui louent des logements indignes. Les procureurs de la République sont en outre invités à créer des groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) dédiés à la

---

lutte contre l'habitat indigne qui ont vocation à faciliter les échanges entre les services administratifs et les services judiciaires. Ces GLTD seront mis en place en priorité dans six départements (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne, Nord, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône).

Votre rapporteur approuve ces mesures. Elle considère en effet que **le renforcement des mesures de lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil, n'a de sens qu'à la condition que la réponse pénale soit rapide et exemplaire.**

Enfin, elle souhaite également que les directions départementales des finances publiques soient pleinement associées à la lutte contre l'habitat indigne en facilitant le recouvrement des créances, quand bien même les montants seraient relativement peu élevés, à l'encontre des propriétaires n'ayant pas exécuté les travaux prescrits qui ont dû *in fine* être réalisés par les pouvoirs publics. Ce serait là un signal fort qui serait envoyé en direction des collectivités territoriales qui s'engagent dans cette politique.

## **2. Une éradication de l'habitat indigne suppose des moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux**

Votre rapporteur a pu constater que **la lutte contre l'habitat indigne supposait que d'importants moyens tant humains que financiers soient mobilisés.**

En effet, le coût de cette politique n'est pas négligeable si l'on cumule par exemple le coût des agents chargés de repérer les logements indignes, de l'exercice du droit de préemption, du relogement des personnes évacuées, de l'exécution d'office des travaux, de la difficulté de recouvrer les sommes engagées au regard de leur relative faiblesse, du coût de l'ingénierie technique pour réaliser les travaux d'office, etc...

Or, dans le contexte de contrainte budgétaire actuel les communes et les EPCI ne sont pas toujours en capacité de déployer les moyens humains et financiers nécessaires à la lutte contre l'habitat indigne. **Votre rapporteur souhaite donc que la réforme des polices spéciales de l'habitat soit l'occasion de repenser le financement de la mise en œuvre de ces polices.**

Depuis 2009, **l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est l'interlocuteur unique en matière de financement** tant pour les propriétaires que pour les collectivités territoriales. En 2017, l'ANAH a consacré 117,53 millions d'euros à la lutte contre l'habitat indigne et dégradé, ce qui a permis de subventionner la réalisation de travaux dans 11 290 logements.

Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'ANAH, a indiqué à votre rapporteur que de multiples moyens existaient en direction des propriétaires occupants ou bailleurs, mais aussi en direction des collectivités territoriales. L'agence peut ainsi financer des études pour

---

déterminer les besoins, faire un état des lieux de la situation, financer de l'ingénierie ou encore apporter des aides pour la mise en œuvre de travaux d'office. Elle **finance 50 % des dépenses dans le cadre des arrêtés de police du péril et de l'insalubrité remédiable**, sans que soit appliqué un plafond de dépenses. Plus récemment, dans le cadre du plan initiative Copropriété, l'ANAH s'est engagée à **financer jusqu'à 100 % des travaux de mise en sécurité**. Enfin, les dispositifs plus classiques comme les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)<sup>1</sup>, les programmes d'intérêt général (PIG)<sup>2</sup>, les opérations de résorption de l'habitat insalubre<sup>3</sup> (RHI) ou encore le dispositif de restauration immobilière THIRORI<sup>4</sup> peuvent être mobilisés.

Chaque année, lors de l'examen de la loi de finances, le budget de l'ANAH donne lieu à débat. Au regard des enjeux, votre rapporteur tient à réaffirmer, comme elle l'a fait lors de la discussion budgétaire en novembre 2018, qu'il aurait été préférable de ne pas modifier le plafond du produit des quotas carbone affecté à l'ANAH et que le surplus de recettes soit affecté à l'agence pour mener des opérations de lutte contre l'habitat indigne et des opérations de rénovation énergétique des bâtiments, plutôt que reversé au budget général de l'État. **Votre rapporteur invite le Gouvernement à être cohérent et à affecter à l'ANAH des moyens à la hauteur des enjeux.**

Les crédits budgétaires de l'action 3 du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires » sont consacrés à la lutte contre l'habitat indigne. Ils permettent de financer :

- les diagnostics préalables et les contrôles après travaux réalisés dans le cadre de la lutte contre le saturnisme ;
- les travaux exécutés d'office en cas de carence du propriétaire ;
- l'hébergement ou le relogement des occupants en cas de défaillance des propriétaires ;
- l'aide aux travaux pour les propriétaires modestes.

Après une baisse tendancielle des moyens budgétaires consacrés à la lutte contre l'habitat indigne, les crédits ont fortement augmenté pour 2019 en raison de l'allocation de crédits à hauteur de 17 millions d'euros pour le

---

<sup>1</sup> Ces opérations, définies à l'article L. 303-1 CCH sont menées pour réhabiliter un parc immobilier bâti dans des quartiers comportant de l'habitat dégradé ou indigne. Elles doivent permettre d'améliorer l'offre de logements et de services à l'échelle d'un quartier

<sup>2</sup> Ce programme défini à l'article R. 327-1 CCH « a pour objectif l'amélioration des conditions d'habitat dans des ensembles d'immeubles ou de logements. » Ce programme permet de traiter à une échelle plus vaste une ou plusieurs thématiques spécifiques à caractère social ou technique.

<sup>3</sup> Selon l'ANAH, ce dispositif concerne les immeubles insalubres irrémédiables ou dangereux et pour lesquels l'habitation a été définitivement interdite.

<sup>4</sup> Selon l'ANAH, ce dispositif « vise la réhabilitation lourde d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles acquis par expropriation ou à l'amiable. Il concerne notamment les immeubles sous arrêté d'insalubrité remédiable, de péril ordinaire ou de prescription de mise en sécurité. »

financement de l'aide aux travaux pour les propriétaires modestes, notamment en outre-mer.

**Moyens budgétaires consacrés directement par l'État pour ces actions (dépenses en exécution sauf pour 2018 et 2019)**

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
2007	9,6 M€	8,2 M€
2008	8,2 M€	5,2 M€
2009	7 M€	5 M€
2010	5,8 M€	5,1 M€
2011	5,8 M€	5,1 M€
2012	5,65 M€	5,1 M€
2013	5,19 M€	4,76 M€
2014	5,77 M€	5,13 M€
2015	5,20 M€	5,52 M€
2016	4,23 M€	3,62 M€
2017	4,77 M€	2,54 M€
PLF 2018	7,2 M€	7,2 M€
PLF 2019	25,2 M€	28,1 M€

*Source : Réponse au questionnaire budgétaire et projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019.*

Comme votre rapporteur l'avait déjà souligné dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2019<sup>1</sup>, la question du financement du reste à charge demeure prégnante pour les propriétaires. Or, plusieurs personnes auditionnées ont souligné que la suppression de l'APL-accession aussi utilisée pour la réalisation de travaux a eu un impact sur le nombre de logements rénovés. **Votre rapporteur qui était défavorable à la suppression de l'APL-accession invite le Gouvernement à réexaminer rapidement cette question.**

Enfin, votre rapporteur tient à mettre en exergue l'expérience intéressante menée par l'établissement public foncier d'Ile-de-France qui a créé une structure avec Action Logement dotée de 80 millions d'euros destinés au rachat de pavillons franciliens susceptibles d'être acquis par les marchands de sommeil. Votre rapporteur souhaite **que les autres établissements publics fonciers de l'État examinent la possibilité de mener une telle action au bénéfice des collectivités territoriales.**

<sup>1</sup> Avis n° 148 (2018-2019) – tome VI – Mission cohésion des territoires

## II. LA PROPOSITION DE LOI: RENFORCER LA LUTTE CONTRE L'HABITAT DANGEREUX OU INSALUBRE

### *A. RENFORCER LES CAPACITÉS DE CONTRÔLE ET D'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE LOGEMENTS INSALUBRES OU DANGEREUX*

M. Bruno Gilles, auteur de la proposition de loi, a constaté que les marchands de sommeil étaient en pratique peu concernés par le permis de diviser puisqu'ils ne réalisent pas de travaux pour des raisons de rentabilité économique. Il a donc souhaité remédier à cette situation en soumettant à autorisation préalable toute division d'un local aux fins de créer des logements que la division résulte ou non de travaux. Tel est l'objet de **l'article 1er**.

A **l'article 2**, il a proposé d'inverser la logique actuelle du permis de louer en posant le principe selon lequel le silence de l'EPCI, ou de la commune, sur la demande de permis de louer vaut décision de rejet à l'issue d'un délai de deux mois.

Sensible à ce que les élus soient informés de la présence de marchands de sommeil sur leur territoire, l'auteur a renforcé à **l'article 3** l'information des élus locaux en leur permettant un accès au casier judiciaire des personnes déclarant une location ou demandant un permis de louer ou un permis de diviser.

Enfin, à **l'article 4**, un nouveau cas d'expropriation relevant de la procédure simplifiée prévue en matière d'habitat insalubre irrémédiable ou en matière de police du péril est créé. Il concerne les immeubles cumulant les conditions suivantes :

- l'immeuble a fait l'objet d'un arrêté prévoyant des mesures pour remédier à l'insalubrité d'un immeuble et d'une interdiction temporaire d'habiter ;

- le propriétaire n'a pas réalisé les travaux prescrits dans le délai d'un mois à compter de sa mise en demeure de le faire et ne s'est pas libéré de son obligation en concluant un bail à réhabilitation.

### *B. ACCÉLÉRER LES RÉPONSES AUX SITUATIONS D'INSALUBRITÉ ET DE DANGÉROSITÉ DES IMMEUBLES*

L'auteur de la proposition de loi a dans un deuxième temps proposé d'accélérer les réponses aux situations d'insalubrité et de dangerosité des immeubles.

Ainsi, à **l'article 5**, la durée maximale d'habitation d'un immeuble déclaré irrémédiablement insalubre est réduite d'un an à trois mois.

---

Il est également proposé à **l'article 6** de raccourcir de trois mois à un mois le délai dans lequel l'agent doit se déplacer pour établir un constat en matière d'insalubrité ou de péril de l'immeuble.

### **C. RENFORCER LES SANCTIONS CONTRE LES MARCHANDS DE SOMMEIL**

En complément des mesures adoptées dans les lois ALUR et ELAN, l'auteur de la proposition de loi a souhaité renforcer les sanctions contre les marchands de sommeil.

À **l'article 7**, en cas de non-respect de l'obligation de déclaration de mise en location, l'amende administrative maximale serait ainsi doublée passant de 5 000 euros à 10 000 euros et en cas de nouveau manquement dans un délai de trois ans, l'amende maximale serait portée à 20 000 euros.

À **l'article 8**, en l'absence de permis de louer, le montant de l'amende administrative maximale que pourra prononcer le préfet est uniformisé et fixé à 15 000 euros, l'auteur ne souhaitant plus distinguer l'absence de demande du permis du rejet de la demande de permis de louer. En cas de nouveau manquement dans un délai de trois ans, le montant maximal de l'amende encourue est porté à 30 000 euros.

Enfin, à **l'article 9**, l'exercice de l'action publique des associations est ouvert à trois nouveaux cas :

- les interdictions d'habiter sanctionnées aux articles L. 123-3 et L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation ainsi qu'à l'article L. 1337-4 du code de la santé publique ;
- les locations de locaux dans des conditions conduisant manifestement à leur suroccupation sanctionnées à l'article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation ;
- la perception d'un loyer ou autre somme sanctionnée par l'article L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : POURSUIVRE ET ÉLARGIR LE CHAMP DE LA RÉFLEXION SUR LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE**

Votre commission soutient la démarche de notre collègue Bruno Gilles visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre et dangereux. Elle souhaite que des réponses plus rapides et plus efficaces soient apportées afin de mieux traiter l'habitat insalubre, dangereux et plus largement l'habitat indigne.

Au regard de l'importance du sujet, votre commission a souhaité donner quelques semaines supplémentaires à votre rapporteur pour lui

permettre de réaliser des auditions complémentaires ainsi que des déplacements dans des communes particulièrement concernées par l'habitat indigne.

Ce délai supplémentaire permettra à votre rapporteur d'approfondir sa réflexion sur les dispositifs proposés dans la proposition de loi. Il pourra également être mis à profit pour étudier la nécessité et la faisabilité de dispositifs permettant de prévenir l'habitat indigne. En effet, votre commission estime que le volet préventif de la lutte contre l'habitat indigne est aussi important que le volet curatif et qu'il ne doit pas être oublié dans le débat. Ce délai pourra enfin être mis à profit pour examiner l'opportunité de simplifier certaines procédures applicables en matière de lutte contre l'habitat indigne.

\*

\* \*

**Au cours de sa réunion du 20 février 2019, votre commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi n° 229 (2018-2019) visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.**

**En conséquence, elle n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi.**

**En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.**

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 février 2019, la commission a examiné le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi n° 229 (2018-2019) de M. Bruno Gilles visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

**Mme Sophie Primas, présidente.** - Nous examinons le rapport de Dominique Estrosi Sassone et du texte de la commission sur la proposition de loi de Bruno Gilles visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** - Bruno Gilles, sénateur des Bouches-du-Rhône, a déposé cette proposition de loi après le dramatique événement survenu à Marseille en novembre dernier. L'effondrement de plusieurs immeubles de la rue d'Aubagne a en effet coûté la vie à huit personnes et obligé de très nombreuses autres à quitter leur logement. Beaucoup restent à ce jour sans solution de relogement.

Je remercie notre collègue pour la qualité de son travail sur ce sujet important. Même si de précédentes lois se sont attaquées à ce fléau, il reste beaucoup à faire en amont pour simplifier les procédures et favoriser les mesures préventives, en plus des mesures coercitives.

Entre 400 000 et 2,8 millions de logements seraient indignes ou potentiellement indignes. L'écart est important, mais c'est le résultat du mode de calcul et des définitions retenus. En effet, l'habitat indigne est un phénomène difficile à appréhender, qui présente de multiples facettes. Ce n'est pas qu'un phénomène urbain : il touche l'ensemble de notre territoire, y compris la ruralité. Selon l'Insee, plus de 1 million de logements qui présentent au moins trois défauts importants sont situés dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants ou dans l'unité urbaine de Paris, mais 560 000 logements sont situés dans des communes rurales.

Ce phénomène ne concerne pas les seuls locataires puisqu'on trouve aussi, certes dans une moindre proportion, des propriétaires occupants de logements indignes, insalubres ou non décents.

La lutte contre l'habitat indigne est donc l'affaire de tous. L'existence en France, l'une des plus grandes puissances économiques, d'habitats indignes dans ces proportions doit nous interpeller. Ce doit être une priorité nationale.

Nos politiques publiques de lutte contre l'habitat indigne doivent prendre en compte, pour être efficaces, les différents aspects du phénomène

pour adapter les réponses en fonction des territoires et des personnes concernées.

L'arsenal législatif de lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil a été renforcé par les trois dernières lois relatives au logement – loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), loi relative à l'égalité et à la citoyenneté et loi portant évolution du logement, de l'aménagement du territoire et du numérique (ELAN). Je ne citerai que quelques-unes de ces mesures : l'instauration du permis de louer, qui soumet à autorisation préalable la mise en location d'un logement situé dans certaines zones comportant une importante proportion d'habitat dégradé ; sur le plan fiscal, une présomption de revenu a été instaurée sous certaines conditions pour les marchands de sommeil ; sur le plan pénal, les sanctions ont été renforcées, et certaines peines complémentaires comme la confiscation des biens ayant servi à l'infraction ont été rendues automatiques.

Nous avons également prévu la confiscation sous certaines conditions des biens du patrimoine des marchands de sommeil, au-delà de ceux qui ont servi à l'infraction.

En matière de polices administratives, la loi ALUR a mis en place un acteur unique pour simplifier le nombre d'acteurs intervenant dans la procédure. Ainsi, le préfet peut transférer aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) délégataires des aides à la pierre ou aux maires ayant un service communal d'hygiène et de santé ses pouvoirs de police en matière d'insalubrité.

En outre, il est prévu le transfert aux présidents des EPCI des prérogatives des maires en matière de police spéciale de l'habitat indigne. Néanmoins, le maire peut s'opposer au transfert dans les six mois de l'élection du président de l'EPCI, ce dernier pouvant à son tour renoncer au transfert de compétence.

Un premier bilan effectué en 2015 a montré que 24 % des présidents d'EPCI exerçaient les compétences des maires en matière de police. Néanmoins, ce chiffre pourrait avoir évolué en raison de la réforme de l'intercommunalité mise en œuvre avec la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

La loi ELAN a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour préciser les modalités de ce transfert et pour favoriser la création de services intercommunaux mutualisant les moyens matériels et financiers de lutte contre l'habitat indigne et les immeubles dangereux. Nous avons obtenu une mise en œuvre différée du contenu de l'ordonnance qui devrait entrer en vigueur en 2021.

Malgré les améliorations apportées à ces polices, la réglementation actuelle comprend pas moins de treize polices qui s'appliquent à des situations différentes et qui font intervenir des autorités et des procédures

---

diverses. Cette multiplication des polices n'est pas un gage d'efficacité et peut aussi être source de contentieux. Plus de 400 recours gracieux et administratifs en matière de police de l'insalubrité ont été recensés. Il est nécessaire de simplifier ces polices.

La loi ELAN habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour harmoniser et simplifier ces polices administratives dans un délai de dix-huit mois. Le Gouvernement a confié au député Guillaume Vuilletet une mission pour préparer cette réforme. Son rapport devrait être rendu à la fin du mois de mai.

Au regard des événements dramatiques survenus à Marseille, le Gouvernement doit impérativement accélérer ses travaux préparatoires et présenter son ordonnance dans des délais plus courts que ceux prévus par la loi ELAN, d'autant plus qu'il ressort de mes auditions que la réforme des polices mentionnées dans le code de la santé publique serait déjà prête.

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

La lutte contre l'habitat indigne est l'affaire de tous. Tous les acteurs, collectivités territoriales comme État, doivent se mobiliser pour dépister l'habitat indigne, engager les procédures administratives appropriées et, surtout, assurer le suivi des mesures prescrites.

Les collectivités territoriales sont des acteurs de premier plan. Si le manque de volontarisme de certaines collectivités a parfois été dénoncé, il ne faut pas stigmatiser les élus, mais les encourager et les accompagner. Leur action peut certainement être améliorée si l'on simplifie les procédures applicables et si on leur donne les moyens d'agir.

Devant la multiplicité des acteurs et des procédures, la coordination est un élément essentiel de réussite de la lutte contre l'habitat indigne. C'est le rôle du pôle national et des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne.

Il me paraît indispensable que les magistrats soient associés à ces pôles. C'est le sens d'une circulaire qui vient d'être publiée et qui insiste sur la nécessité d'accélérer les procédures judiciaires à l'encontre des propriétaires qui louent des logements indignes. Les procureurs de la République sont également invités à créer des groupes locaux de traitement de la délinquance. Le renforcement des mesures de lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil n'a de sens que si la réponse pénale est rapide et exemplaire.

La lutte contre l'habitat indigne suppose que d'importants moyens tant humains que financiers soient mobilisés. En effet, le coût de cette

politique n'est pas négligeable : coût des agents chargés de repérer les logements indignes, coût du relogement des personnes évacuées, coût de l'exécution d'office des travaux, etc. Dans le contexte de contrainte budgétaire, les communes et les EPCI ne sont pas toujours en capacité de déployer de tels moyens humains et financiers. La réforme des polices spéciales de l'habitat doit être l'occasion de repenser le financement de leur mise en œuvre.

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est l'interlocuteur unique en matière de financement, pour les propriétaires comme pour les collectivités territoriales. Chaque année, nous débattons lors de l'examen de la loi de finances du budget de l'ANAH. Le Gouvernement doit être cohérent et lui affecter des moyens à la hauteur des enjeux. Pour les propriétaires, la question du financement du reste à charge demeure prégnante, la suppression de l'APL-accession – que nous avons dénoncée –, qui était aussi utilisée pour la réalisation de travaux, a eu un impact sur le nombre de logements rénovés.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit d'appliquer l'autorisation de diviser aux opérations tendant à diviser le logement, qu'elles nécessitent ou non des travaux, et non aux seules opérations nécessitant des travaux.

À l'article 2, il est proposé d'inverser la logique actuelle du permis de louer en posant le principe selon lequel le silence de la collectivité sur la demande de permis de louer vaut décision de rejet à l'issue d'un délai de deux mois.

L'article 3 prévoit l'information des élus locaux en leur permettant un accès au casier judiciaire des personnes soumettant une déclaration préalable de location, un permis de louer ou un permis de diviser. Cette mesure, que le Sénat avait insérée dans la loi ELAN, a été supprimée en commission mixte paritaire.

L'article 4 crée un nouveau cas soumis à la procédure simplifiée d'expropriation pour les immeubles cumulant les conditions suivantes : l'immeuble a fait l'objet d'un arrêté prévoyant des mesures pour remédier à son insalubrité et d'une interdiction temporaire d'habiter ; le propriétaire n'a pas réalisé les travaux prescrits dans le délai d'un mois à compter de sa mise en demeure de le faire et ne s'est pas libéré de son obligation en concluant un bail à réhabilitation.

Plusieurs mesures doivent permettre d'accélérer les réponses apportées aux situations d'insalubrité et de dangerosité des immeubles. Ainsi, à l'article 5, la durée maximale d'habitation d'un immeuble déclaré irrémédiablement insalubre est réduite d'un an à trois mois. Il est en outre proposé à l'article 6 de raccourcir de trois mois à un mois le délai dans lequel l'agent doit se déplacer pour visiter un logement aux fins d'établir un constat en matière d'insalubrité ou de péril de l'immeuble.

---

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

Enfin, à l'article 9, l'exercice de l'action publique des associations de lutte contre l'habitat indigne est ouvert à trois nouveaux cas.

La démarche initiée par notre collègue Bruno Gilles va dans le bon sens. Chacun d'entre nous ne peut qu'être favorable à ce que des réponses plus rapides et plus efficaces soient apportées dans le traitement de l'habitat insalubre, dangereux et, plus largement, de l'habitat indigne. Certaines dispositions méritent sans doute d'être précisées.

J'ai procédé à plusieurs auditions, notamment des représentants des ministères concernés et des propriétaires, des maires. Il me reste encore quelques personnes à rencontrer : je pense aux représentants de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) ou de la Fédération nationale de l'immobilier (Fnaim). Nous irons la semaine prochaine en Seine-Saint-Denis, à Aubervilliers et à Montfermeil, ainsi qu'à Marseille. Il me semble important de prendre en compte ces déplacements dans notre réflexion.

C'est pourquoi je vous propose de prendre un peu plus de temps pour approfondir notre réflexion sur les dispositifs proposés dans la proposition de loi. Je souhaiterais également étudier d'autres dispositifs qui permettraient de simplifier certaines procédures. Ce délai supplémentaire me permettait d'examiner la nécessité et la faisabilité d'autres dispositifs de prévention. Le volet préventif de la lutte contre l'habitat indigne est aussi important que le volet curatif et ne doit pas être oublié dans le débat.

Je vous propose à ce stade, après en avoir discuté avec Bruno Gilles, qui en comprend les raisons, d'adopter une motion tendant à renvoyer la proposition de loi en commission. Cela nous permettra de l'enrichir, et peut-être d'en corriger certaines imperfections.

**Mme Annie Guillemot.** - Nous suivons la position de la rapporteure. Il faut en effet prendre en compte la suppression de l'APL-accession, la baisse des crédits aux offices d'HLM, les moyens consacrés aux réhabilitations, etc. En outre, le problème de l'habitat insalubre s'inscrit aussi plus généralement dans le contexte de crise du logement.

Il y a des marchands de sommeil, mais il se trouve aussi des propriétaires - de bonne foi - qui n'ont pas les moyens d'engager les réparations nécessaires. Trois associations que nous avons auditionnées nous ont dit que le renforcement de notre arsenal législatif avait conduit les marchands de sommeil à exercer une pression accrue sur leurs victimes pour faire respecter la loi du silence. Il y a même des tribunaux qui ont ordonné l'expulsion de locataires pour loyer impayé, alors que celui-ci était en réalité réglé en espèces !

Il y a des trous dans la raquette ! Récemment, un tribunal a jugé une affaire dans laquelle une famille payait à la fois l'hôtel et le loyer de son logement : ce n'est pas parce que le maire prend un arrêté visant à désigner un expert judiciaire que le bail est suspendu. Les associations demandent la création d'un arrêté de protection des personnes. Mais le maire ne peut être responsable de tout. Lorsqu'il y a un arrêté de péril imminent, il doit reloger les personnes concernées. En revanche, il faut attendre trois à quatre mois la nomination d'un expert par le tribunal, puis jusqu'à six mois la production du rapport d'expertise. L'arrêté du maire demandant une expertise ne pourrait-il pas suspendre le bail ?

**Mme Cécile Cukierman.** – Cette proposition de loi concerne tous les territoires et tous les types de logements. Prenons le temps d'examiner les réponses qu'il convient d'apporter à ces problématiques : votons, effectivement, le renvoi en commission, avec l'accord de l'auteur de ce texte. N'oublions pas que cet accord est indispensable, pour ce texte, mais aussi pour tous les autres...

Le maire est responsable, certes, mais l'État aussi.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Il s'agit d'un problème majeur, que l'on ne résoudra que par une action déterminée dans la durée, prenant en compte à la fois les aspects juridique, financier et humain. Notre pays a beaucoup construit après-guerre et, aujourd'hui, le parc de logements est vieillissant. Les investissements n'ont pas toujours été au rendez-vous.

En 2002, lorsque j'étais ministre, l'État a signé avec la ville de Marseille un plan de résorption de l'habitat insalubre, et les immeubles qui se sont effondrés récemment y étaient prioritaires. Des financements étaient prévus, des comités de suivi nommés, mais aucune administration responsable n'avait été désignée. Nous avons depuis amélioré nos dispositifs juridiques mais nous devons dire quelles sont les structures opérationnelles. Pourquoi ne pas s'inspirer des exemples de Tourcoing et de Roubaix ? Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, les services d'hygiène municipale ont été créés dans les grandes villes pour que cette question soit suivie sur le long terme.

Certains maires redoutent les problèmes qu'implique l'exigence de relogement, notamment lorsque le parc social comporte peu de logements disponibles. Ils attendent donc le dernier moment pour agir. Notre texte devrait définir des stratégies de relogement pour régler cette question. C'est toute la difficulté à Marseille aujourd'hui.

Le pôle départemental ne me semble pas suffisamment opérationnel. Nous devons proposer d'autres dispositions pour désigner les instances compétentes.

**M. Marc Daunis.** – Lors de l'audition des représentants de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), je suis intervenu sur la notion de gouvernance qui doit être clarifiée. Pour l'instant,

les responsabilités et les compétences sont bien trop diverses, et donc inefficaces. Le renvoi en commission devra nous permettre de travailler d'ici juin sur le pilotage opérationnel.

**Mme Valérie Létard.** – Nous devons prendre le temps d'approfondir ce sujet extrêmement compliqué, qui touche à la fois au local et au national et qui consomme beaucoup d'ingénierie.

À Roubaix, nous avons constaté que l'aide de l'échelon supérieur était indispensable, pour éviter à la commune de se trouver en difficulté dans la gestion de ces dossiers. Parfois, un fonctionnaire travaille une semaine entière pour parvenir à reloger une famille !

Les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ne sont pas récentes et, à chaque fois, c'est un vrai casse-tête. Nous sommes obligés de construire des outils complexes. Sur la base des expériences positives, nous pourrions présenter des propositions constructives. Si la commune a un rôle déterminant à jouer, elle ne doit pas être la seule à agir. Peut-être l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doit-il plus s'investir.

Souvent, les personnes qui occupent des logements dégradés n'ont même plus accès au logement social : ce sont les plus fragiles, et elles ont souvent besoin de logements adaptés.

Dans les plans de vente de logements sociaux, prévus dans la loi ELAN, la vente d'un logement à un particulier lui interdit de bénéficier de l'aide de l'ANAH pendant les cinq années suivantes, alors qu'il s'agit souvent de logements qui n'ont pas été rénovés. Il va falloir revenir sur cette disposition.

**M. Bernard Buis.** – L'habitat indigne est effectivement l'affaire de tous. Nous devons prendre le temps de la réflexion.

Dans les petites communes, il est toujours difficile au maire de prendre un arrêté de péril imminent, car se pose immédiatement le problème du relogement. Les services de l'État doivent accompagner les communes mais ces dernières, souvent, ignorent à qui s'adresser. En matière de relogement, il faut travailler sur un périmètre plus vaste que celui de la commune. Les EPCI pourraient également proposer des logements.

**M. Martial Bourquin.** – Le réel problème, c'est le relogement qui, parfois, ne peut intervenir immédiatement dans les zones tendues. En outre, les logements indignes se trouvent souvent en centre-ville, qui parfois n'a pas été réhabilité depuis un demi-siècle. Je suis étonné des statistiques de l'Insee données par notre rapporteur sur les grandes métropoles. Certaines villes moyennes rencontrent de graves problèmes. Ce qui est arrivé à Marseille peut se produire ailleurs.

La répression est certes indispensable, mais il faut aussi trouver des moyens supplémentaires pour que l'ANAH intervienne efficacement.

N'oublions pas que si les EPCI sont responsables des programmes locaux de l'habitat (PLH), les maires sont les premiers à détecter les habitats indignes.

**M. Joël Labbé.** – Ce qui me frappe c'est qu'un tiers des logements indignes se trouvent en zone rurale. C'est sidérant. Nous allons devoir simplifier les procédures. En outre, il faudra bien que l'on s'interroge sur les moyens à consacrer à la lutte contre ce fléau : où trouver l'argent ?

Même si le sujet est tabou ces derniers temps, il faudra bien instaurer une fiscalité carbone, mais à la condition qu'elle soit juste et lisible. Nous serions bien inspirés de la flécher vers la rénovation des logements : cela entraînerait des créations d'emplois et garantirait une meilleure qualité de vie pour des milliers de familles. Enfin, l'Europe ne devrait pas comptabiliser ces investissements dans le montant de la dette nationale.

**M. Laurent Duplomb.** – *Quid* des logements indignes en milieu rural occupés par leurs propriétaires ? Les maires des zones rurales connaissent tous des personnes riches qui vivent dans des maisons insalubres. C'est la liberté des personnes de vivre ainsi. Comment le maire peut-il intervenir dans ces cas-là ?

En milieu rural, on dépense beaucoup d'argent à des choses superflues alors qu'on pourrait utiliser cet argent pour améliorer l'habitat, notamment *via* l'ANAH. Il faudrait pouvoir contraindre les propriétaires qui possèdent des biens à en vendre une partie pour rénover leur patrimoine. Réservez les aides à ceux qui n'ont réellement pas les moyens de rénover leur logement.

**Mme Catherine Conconne.** – Il y a environ cinq ans, un député martiniquais a fait voter une importante loi sur l'habitat insalubre et indigne en outre-mer. Pourquoi ne pas s'en inspirer ?

**M. François Calvet.** – Les dispositifs prévus pour rendre plus efficaces les permis de louer vont dans le bon sens. C'est une démarche préventive.

Les aides au logement versés par les caisses d'allocations familiales (CAF) et par la mutualité sociale agricole (MSA) assurent, bien souvent, la rentabilité des logements indignes ! Les propriétaires minimisent le risque locatif en calant le niveau des loyers sur celui des aides au logement et ils exigent le versement direct de ces aides. Comment concilier l'attribution de ces aides et les politiques de rénovation de logement ?

**Mme Anne-Marie Bertrand.** – Éluë des Bouches-du-Rhône, j'ai partagé le drame des Marseillais : 8 morts et 1 600 personnes à reloger... Les familles vivent dans des hôtels depuis des mois. Le montage technique et la stratégie de relogement sont les deux points essentiels sur lesquels nous devons apporter des réponses.

---

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous sommes évidemment solidaires des habitants des Bouches-du-Rhône.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – La France est le pays où l'immobilier est le plus taxé. Nous devons réfléchir sur la fiscalité : quel peut-être le *business model* de la rénovation et de l'investissement pour faire reculer le nombre de logements insalubres ? Comment accompagner et même favoriser l'investissement dans la rénovation des logements ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Nous aurons à nouveau ce débat en commission puis en séance au mois de juin prochain, une fois la proposition de loi réinscrite à l'ordre du jour.

Tout d'abord, nous sommes confrontés à la multiplicité des définitions de la dégradation de l'habitat : on parle d'indignité, de non décence, d'insalubrité. Un habitat peut cumuler plusieurs handicaps, ce qui multiplie les procédures si le logement est qualifié d'insalubre et de non décence, par exemple. Les procédures, mais aussi les pouvoirs dévolus aux préfets, aux maires, aux tribunaux d'instance, ne sont pas les mêmes. Nous devons simplifier les définitions de la dégradation de l'habitat et les procédures afférentes.

Le volet administratif devra également être simplifié pour être plus efficace. Il faudrait désigner un acteur référent unique, un pilote, qui puisse mieux accompagner les maires et les propriétaires.

Nous avons également pointé les manques de moyens humains et financiers. Si l'on veut laisser le pouvoir au maire, qui est l'acteur de proximité le mieux à même d'identifier les logements indignes, il faut lui donner les moyens de l'exercer. Or les ressources humaines manquent, même dans les grandes villes dotées de services communaux d'hygiène et de santé (SCHS). Il s'écoule parfois de longs mois avant qu'un agent communal ait le temps de se déplacer pour constater l'état indigne d'un habitat. Les moyens d'intervention de l'ANAH devront également être revus.

Les propriétaires occupants peuvent être impécunieux : dans ce cas, ils ont accès à des aides, attribuées en fonction des ressources, mais qui souvent ne sont pas d'un montant suffisant.

**M. Laurent Duplomb.** – Certains propriétaires ont beaucoup de patrimoine, mais peu de ressources.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – C'est vrai, mais les aides sont calculées en fonction des ressources.

Aujourd'hui, la CAF peut conserver les APL pour obliger les propriétaires à réaliser les travaux nécessaires.

J'en viens à la problématique du relogement : le drame de la rue d'Aubagne à Marseille s'est produit début novembre. D'autres immeubles ont, depuis, été évacués. Au 25 janvier 2019, 735 ménages, soit 1 644

personnes, devaient être relogés ; trois mois après, seuls 103 ménages, soit 196 personnes, l'ont été. Cela montre combien le relogement est difficile dans les zones tendues. Ces personnes à reloger s'ajoutent à tous les demandeurs en attente de logement social. Ceux qui sont logés à l'hôtel doivent quitter celui-ci tous les matins sans savoir où ils vont être accueillis pour la nuit suivante. Enfin, les offres de relogement ne correspondent pas toujours aux attentes des habitants : la rue d'Aubagne est au centre de Marseille et les offres peuvent se trouver dans la périphérie de la ville, alors que les enfants vont à l'école en plein centre-ville.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Ces premiers échanges démontrent l'importance du sujet et notre volonté d'aller plus loin. Nous irons à Montfermeil, à Aubervilliers et à Marseille pour mieux comprendre les dispositifs en place et voir comment les améliorer.

Je vous propose de voter la motion de renvoi en commission et donc de ne pas adopter le texte.

*La commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi. En conséquence, l'ensemble des amendements deviennent sans objet et la proposition de loi n'est pas adoptée.*

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### I. PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 29 janvier 2019 :

- *Ministère de la Justice – Direction des affaires criminelles et des grâces :* **M. Thibault Cayssials**, chef du bureau de la législation pénale spécialisée et **Mme Claire Berger**, adjointe au chef du bureau du droit de l'immobilier et de l'environnement ;

- *Fondation Abbé Pierre :* **Mmes Assimina Tsalpatourou** et **Julia Faure**, chargées de mission.

Mercredi 30 janvier 2019 :

- *Agence nationale de l'habitat (ANAH) :* **Mmes Valérie Mancret-Taylor**, directrice générale et **Soraya Daou**, chef du service des études ;

- *Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) :* **MM. Sylvain Mathieu**, Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées et **Michel Polge**, directeur du pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

Mardi 5 février 2019 :

- *Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI) :* **M. Pierre Hautus**, directeur ;

- *Conseil supérieur du notariat :* **Mmes Eliane Fremeaux**, présidente de la section su droit immobilier de l'institut d'études juridiques, **Christine Mandelli**, administrateur, chargée des relations avec les institutions et **M. François Devos**, directeur des affaires juridiques.

Jeudi 7 février 2019 :

- *Etablissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF) :* **MM. Geoffroy Didier**, président de l'EPFIF, vice-président en charge du logement de la région Ile-de-France, **Gilles Bouvelot**, directeur général et **Elias-Antoine Chebak**, directeur de cabinet ;

- *Fédération droit au logement (DAL) :* **MM. Jean-Baptiste Lecerf**, juriste et **Jean-Baptiste Eyraud**, porte-parole et **Mmes Marie Huiban**, animatrice de réseaux et **Micheline Unger**, membre de l'association.

Mardi 12 février 2019 :

- *Procivis* : **MM. Yannick Borde**, président, **Philippe Petiot**, directeur général et **Julien Pontier**, directeur des relations institutionnelles ;
- *Association des maires de France (AMF)* : **M. Olivier Pavy**, maire de Salbris et président de la CC Sologne des rivières, **Mmes Nathalie Fourneau**, conseillère logement et urbanisme et **Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement ;

Mercredi 13 février 2019 :

- *Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des paysages (DHUP)* : **MM. François Adam** directeur, et **Arnaud Longé**, adjoint au sous-directeur des politiques de l'habitat.

Jeudi 14 février 2019 :

- *Table ronde* :
  - *Association Force ouvrière consommateurs (AFOC)* : **M. François Schmitt** ;
  - *Confédération nationale du logement (CNL)* : **MM. Alain Gaulon**, secrétaire confédéral et **Nicolas Lemoine**, chargé de mission ;
  - *Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)* : **MM. Jean-Yves Mano**, président et **David Rodrigues**, juriste ;
  - *Confédération syndicale des familles (CSF)* : **M. Romain Biessy**, secrétaire confédéral et **Mme Camille Giraudet**, chargée de mission ;
  - *Confédération générale du logement (CGL)* : **M. Stéphane Pavlovic**, directeur ;
  
- *Agence régionale de santé d'Ile-de-France (ARS)* : **M. Laurent Castra**, directeur de la sécurité sanitaire et de la protection des populations, **Mmes Pascale Giry**, responsable du département contrôles et sécurité et **Julie Jan** ingénieur environnement  
sanitaires des milieux collaboratrices de M. Castra ;
- *La Fédération SOLIHA solidaires pour l'Habitat* : **M. Christian Nicol**, président délégué ;
- Ministère des solidarités et de la santé - Direction générale de la santé : **MM. Didier Ollandini**, adjoint chef de bureau de l'environnement intérieur, des milieux de travail et des accidents de la vie courante à la direction de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation, **Jean Meister**, juriste habitat insalubre et **Jean-Michel Thiolet**,

médecin inspecteur de santé publique, milieux intérieurs, et **Mme Muriel Sallendre**, chargée de mission habitat insalubre.

## II. CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Syndicat National des Professionnels de l'Immobilier
- Commune de Grigny



## TABLEAU COMPARATIF

Réunie le mercredi 20 février 2019, la commission a décidé de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi n° 229 (2018-2019) de M. Bruno Gilles visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.

En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi
<p><b>Code de la construction et de l'habitation</b></p>	<p><b>Proposition de loi visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux</b></p>
<p><b>Livre I<sup>er</sup> : Dispositions générales.</b></p>	<p>CHAPITRE I<sup>ER</sup></p>
<p><b>Titre I<sup>er</sup> : Construction des bâtiments.</b></p>	<p><b>Renforcer les capacités de contrôle et d'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de logements insalubres ou dangereux</b></p>
<p><b>Chapitre I<sup>er</sup> : Règles générales.</b></p>	<p><b>Article 1<sup>er</sup></b></p>
<p><b>Section 2 : Dispositions générales applicables aux bâtiments d'habitation.</b></p>	<p>Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :</p>
<p><b>Sous-section 2 : Règles générales de division.</b></p>	<p>1° À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 111-6-1-1, les mots : « aux travaux conduisant » sont supprimés ;</p>
<p><i>Art. L. 111-6-1-1.</i> – Une autorisation préalable aux travaux conduisant à la création de plusieurs locaux à usage d'habitation dans un immeuble existant peut être instituée par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, par le conseil municipal dans les zones présentant une proportion importante d'habitat dégradé ou dans lesquelles l'habitat dégradé est susceptible de se développer. La délibération motivée tient compte du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et, lorsqu'il est exécutoire, du programme local de l'habitat. Si la commune intéressée n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la délimitation est prise après avis du représentant de l'État dans le département.</p>	

## Dispositions en vigueur

Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, le maire refuse l'autorisation à chaque fois que la division contrevient à l'article L. 111-6-1.

Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, le maire peut refuser ou soumettre à conditions l'autorisation mentionnée au premier alinéa du présent article lorsque les locaux à usage d'habitation créés sont susceptibles de porter atteinte à la sécurité des occupants et à la salubrité publique.

Lorsque les opérations de division définies au présent article requièrent une autorisation d'urbanisme, celle-ci tient lieu d'autorisation de division, après accord, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat lorsque la délibération mentionnée au premier alinéa a été prise par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

*Art. L. 111-6-1-2.* – Une autorisation préalable aux travaux conduisant à la création de plusieurs locaux à usage d'habitation dans un immeuble existant peut être instituée par une délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, par le conseil municipal dans des zones délimitées en application de l'article L. 151-14 du code de l'urbanisme.

Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme ou, à défaut, le maire peut refuser l'autorisation mentionnée au premier alinéa du présent article lorsque les locaux à usage d'habitation créés ne respectent pas les proportions et taille minimales fixées par le plan local d'urbanisme en application du même article.

*Art. L. 111-6-1-3.* – Les demandes d'autorisation prévues aux articles L. 111-6-1-1 et L. 111-6-1-2 sont adressées au président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, le cas échéant, au maire de la commune, dans les formes fixées par arrêté du ministre chargé du logement.

Le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, à défaut, le maire notifie sa décision dans les quinze jours de la réception de la demande. Le défaut de réponse dans le délai de quinze jours vaut autorisation.

Le défaut d'autorisation de division est sans effet sur le bail dont bénéficie le locataire qui occupe de bonne foi un local à usage d'habitation né d'une division.

Lorsque des opérations de division conduisant à la création de locaux à usage d'habitation au sein d'un immeuble existant sont réalisées en l'absence de l'autorisation préalable prévue aux mêmes articles

## Texte de la proposition de loi

2° Au premier alinéa de l'article L. 111-6-1-2, les mots : « aux travaux conduisant » sont supprimés ;

3° À la première phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 111-6-1-3, les mots : « des opérations de division conduisant à la création de locaux à usage d'habitation au sein d'un immeuble existant sont

## Dispositions en vigueur

L. 111-6-1-1 et L. 111-6-1-2, le représentant de l'État dans le département peut, après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé, ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 €. En cas de nouveau manquement dans un délai de trois ans, le montant maximal de cette amende est porté à 25 000 €.

Le produit de l'amende prévue au quatrième alinéa du présent article est intégralement versé à l'Agence nationale de l'habitat.

L'amende est proportionnée à la gravité des manquements constatés et ne peut être prononcée plus d'un an à compter de la constatation des manquements.

### **Livre VI : Mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement.**

#### **Titre III : Dispositions tendant à maintenir ou à augmenter le nombre des logements.**

#### **Chapitre V : Autorisation préalable de mise en location**

Art. L. 635-4. – La demande d'autorisation, transmise à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, à la commune, est établie conformément à un formulaire dont le modèle est fixé par arrêté du ministre chargé du logement. Elle peut être adressée par voie électronique si la délibération mentionnée au II de l'article L. 635-1 a prévu cette faculté. Pour les logements dont les contrats de location sont soumis à l'article 3-3 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, le dossier de diagnostic technique prévu à ce même article est annexé à cette demande.

Le dépôt de la demande d'autorisation donne lieu à la remise d'un récépissé.

A défaut de notification d'une décision expresse dans un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande d'autorisation, le silence gardé par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou le maire de la commune vaut autorisation préalable de mise en location.

L'autorisation préalable de mise en location doit être renouvelée à chaque nouvelle mise en location.

Art. L. 635-8. – La mise en location de locaux à usage d'habitation par un bailleur, sans autorisation préalable, est sans effet sur le bail dont bénéficie le locataire.

L'autorisation préalable de mise en location délivrée à titre tacite est sans incidence sur la qualification

## Texte de la proposition de loi

réalisées » sont remplacés par les mots : « plusieurs locaux à usage d'habitation sont créés au sein d'un immeuble existant ».

### **Article 2**

Le code de la construction est de l'habitation est ainsi modifié :

1° Le troisième alinéa de l'article L. 635-4 est ainsi rédigé :

« Par dérogation à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration, le silence gardé pendant deux mois par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou le maire de la commune vaut décision de rejet de la demande d'autorisation préalable de mise en location. » ;

2° Le second alinéa de l'article L. 635-8 est

**Dispositions en vigueur**

du logement au regard des caractéristiques de décence ou du caractère indigne de l’habitat défini à l’article 1<sup>er</sup>-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

**Code de procédure pénale**

**Livre V : Des procédures d’exécution**

**Titre VIII : Du casier judiciaire**

*Art. 776.* – Le bulletin n° 2 du casier judiciaire est délivré :

1° Aux préfets et aux administrations publiques de l’État saisis de demandes d’emplois publics, de propositions relatives à des distinctions honorifiques ou de soumissions pour des adjudications de travaux ou de marchés publics ou en vue de poursuites disciplinaires ou de l’ouverture d’une école privée, ainsi que de demandes d’agrément destinées à permettre la constatation par procès-verbal d’infractions à la loi pénale ;

2° Aux autorités militaires pour les appelés des classes et de l’inscription maritime et pour les jeunes qui demandent à contracter un engagement ainsi qu’aux autorités publiques compétentes en cas de contestation sur l’exercice des droits électoraux ou sur l’existence de l’incapacité d’exercer une fonction publique élective prévue par l’article 194 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 précitée ;

3° Aux administrations et personnes morales dont la liste sera déterminée par le décret en Conseil d’État prévu à l’article 779, ainsi qu’aux administrations ou organismes chargés par la loi ou le règlement du contrôle de l’exercice d’une activité professionnelle ou sociale lorsque cet exercice fait l’objet de restrictions expressément fondées sur l’existence de condamnations pénales ou de sanctions disciplinaires.

.....

**Texte de la proposition de loi**

supprimé.

**Article 3**

Après le 3° de l’article 776 du code de procédure pénale, il est inséré un 3° *bis* ainsi rédigé :

« 3° *bis* Aux maires et aux présidents d’établissements publics de coopération intercommunale saisis d’une demande d’autorisation préalable aux travaux en application de l’article L. 111-6-1-1 ou de l’article L. 111-6-1-2 du code de la construction et de l’habitation, d’une déclaration de mise en location en application des articles L. 634-1 à L. 634-5 du même code ou d’une demande d’autorisation préalable de mise en location en application des articles L. 635-1 à L. 635-11 dudit code ; ».

**Article 4**

## Dispositions en vigueur

### Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

#### LIVRE V : PROCÉDURES SPÉCIALES

#### TITRE 1<sup>er</sup> : EXPROPRIATION DES IMMEUBLES INSALUBRES OU MENAÇANT RUINE

##### Chapitre unique

*Art. L. 511-1.* – Peut être poursuivie, dans les conditions prévues aux articles L. 511-2 à L. 511-9, au profit de l'État, d'une société de construction dans laquelle l'État détient la majorité du capital, d'une collectivité territoriale, d'un organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement mentionné à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, l'expropriation :

1° Des immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable en application de l'article L. 1331-28 du code de la santé publique ;

2° Des immeubles à usage total ou partiel d'habitation, ayant fait l'objet d'un arrêté de péril pris en application de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation et assorti d'une ordonnance de démolition ou d'interdiction définitive d'habiter ;

3° A titre exceptionnel, des immeubles qui ne sont eux-mêmes ni insalubres, ni impropres à l'habitation, lorsque leur expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou d'immeubles menaçant ruine, ainsi que des terrains où sont situés les immeubles déclarés insalubres ou menaçant ruine lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre, alors même qu'y seraient également implantés des bâtiments non insalubres ou ne menaçant pas ruine.

## Texte de la proposition de loi

Après le troisième alinéa de l'article L. 511-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :

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

#### CHAPITRE II

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

#### Article 5

**Dispositions en vigueur**

**Code de la santé publique**

**Première partie : Protection générale de la santé**

**Livre III : Protection de la santé et environnement**

**Titre III : Prévention des risques sanitaires liés à l'environnement et au travail**

**Chapitre I<sup>er</sup> : Salubrité des immeubles et des agglomérations.**

*Art. L. 1331-28.* – I. – Lorsque la commission ou le haut conseil conclut à l'impossibilité de remédier à l'insalubrité, le représentant de l'État dans le département déclare l'immeuble insalubre à titre irrémédiable, prononce l'interdiction définitive d'habiter et, le cas échéant, d'utiliser les lieux et précise, sur avis de la commission, la date d'effet de cette interdiction, qui ne peut être fixée au-delà d'un an. Il peut également ordonner la démolition de l'immeuble.

Le représentant de l'État dans le département prescrit toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage de l'immeuble au fur et à mesure de son évacuation. Les mêmes mesures peuvent être décidées à tout moment par le maire au nom de l'État. Ces mesures peuvent faire l'objet d'une exécution d'office.

.....

**Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations**

**TITRE II : Dispositions relatives aux relations des citoyens avec les administrations**

**Chapitre II : Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives.**

*Art. 25-1 A.* – Lorsqu'une demande d'un citoyen auprès de l'administration relève des prérogatives des maires au titre des articles L. 123-3 et L. 123-4, L. 129-1 à L. 129-6 et L. 511-1 à L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation, ou des prérogatives du représentant de l'État dans le département définies aux articles L. 1331-22 à L. 1331-30 du code de la santé publique, le déplacement d'un agent pour établir un constat doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de la demande.

Dans un délai de trois mois, l'agent qui a effectué la visite transmet son constat à l'autorité compétente ainsi qu'aux intéressés.

**Texte de la proposition de loi**

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

**Article 6**

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

CHAPITRE III

**Renforcer l'efficacité des sanctions contre les marchands de sommeil**

## Dispositions en vigueur

### Code de la construction et de l'habitation

#### Livre VI : Mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement.

#### Titre III : Dispositions tendant à maintenir ou à augmenter le nombre des logements.

#### Chapitre IV : Déclaration de mise en location

*Art. L. 634-4.* – Lorsqu'une personne met en location un logement sans remplir les obligations de déclaration prescrites par le présent chapitre, le représentant de l'État dans le département peut, après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé, ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 5 000 € ; le produit en est intégralement versé à l'Agence nationale de l'habitat.

L'amende est proportionnée à la gravité des manquements constatés relatifs aux obligations de déclaration et ne peut être prononcée plus d'un an à compter de la constatation des manquements.

#### Chapitre V : Autorisation préalable de mise en location

*Art. L. 635-7.* – Lorsqu'une personne met en location un logement sans avoir préalablement déposé la demande d'autorisation prévue au présent chapitre auprès de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, de la commune, le représentant de l'État dans le département peut, après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé, ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 5 000 €. En cas de nouveau manquement dans un délai de trois ans, le montant maximal de cette amende est porté à 15 000 €.

Lorsqu'une personne met en location un logement en dépit d'une décision de rejet de sa demande d'autorisation préalable notifiée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, le maire de la commune, le représentant de l'État dans le département peut, après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé, ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 €.

Le produit des amendes prévues aux deux premiers alinéas est intégralement versé à l'Agence nationale de

## Texte de la proposition de loi

### Article 7

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

### Article 8

L'article L. 635-7 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° Les deux premiers alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'une personne met en location un logement sans disposer de l'autorisation prévue au présent chapitre auprès de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, de la commune, le représentant de l'État dans le département peut, après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé, ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 €. En cas de nouveau manquement dans un délai de trois ans, le montant maximal de cette amende est porté à 30 000 €. » ;

2° Au troisième alinéa, les mots : « aux deux premiers alinéas » sont remplacés par les mots : « au

## Dispositions en vigueur

l'habitat.

L'amende est proportionnée à la gravité des manquements constatés et ne peut être prononcée plus d'un an à compter de la constatation des manquements.

## Code de procédure pénale

### Titre préliminaire : Dispositions générales

#### Sous-titre I<sup>er</sup> : De l'action publique et de l'action civile

Art. 2-10. – Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits ayant, en vertu de ses statuts, vocation à lutter contre l'exclusion sociale ou culturelle des personnes en état de grande pauvreté ou en raison de leur situation de famille ou contre l'habitat insalubre et l'hébergement incompatible avec la dignité humaine, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les discriminations réprimées par les articles 225-2, 225-14 et 432-7 du code pénal. Toutefois l'association ne sera recevable dans son action que si elle justifie avoir reçu l'accord de la victime ou, si celle-ci est un mineur ou un majeur protégé, celui de son représentant légal.

Toute fondation reconnue d'utilité publique peut exercer les droits reconnus à la partie civile dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves que l'association mentionnée au présent article.

## Texte de la proposition de loi

premier alinéa ».

### Article 9

La première phrase du premier alinéa de l'article 2-10 du code de procédure pénale est ainsi modifiée :

1° Le mot : « discriminations » est remplacé par le mot : « infractions » ;

2° Sont ajoutés les mots : « , les interdictions d'habiter réprimées par les articles L. 123-3 et L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation et L. 1337-4 du code de la santé publique, les locations de chambres ou de locaux dans des conditions conduisant manifestement à leur suroccupation réprimées par l'article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation et la perception d'un loyer ou de toute autre somme dans les conditions réprimées par l'article L. 521-4 du même code ».