



N° 2096

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2024.

## PROPOSITION DE LOI

*visant à moderniser la loi de réquisition des logements vacants pour garantir le droit fondamental au logement,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. François PIQUEMAL, les membres du groupe La France insoumise - Nouvelle Union Populaire écologique et sociale <sup>(1)</sup>,

députés et députées.

---

<sup>(1)</sup> Ce groupe est composé de : Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, Mme Clémentine AUTAIN, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, M. Florian CHAUCHE, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Alexis CORBIÈRE, M. Jean-François COULOMME, Mme Catherine COUTURIER, M. Hendrik DAVI, M. Sébastien DELOGU, Mme Alma DUFOUR, Mme Karen ERODI, Mme Martine ETIENNE, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, Mme Caroline FIAT, M. Perceval GAILLARD, Mme Raquel GARRIDO, Mme Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mme Mathilde HIGNET, Mme Rachel KEKE, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Antoine LÉAUMENT,

---

Mme Élise LÉBOUCHER, Mme Charlotte LEDUC, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élisabeth MARTIN, Mme Pascale MARTIN, M. William MARTINET, M. Frédéric MATHIEU, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, Mme Mathilde PANOT, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Adrien QUATENNENS, M. Jean-Hugues RATENON, M. Sébastien ROME, M. François RUFFIN, M. Aurélien SAINTOUL, M. Michel SALA, Mme Danielle SIMONNET, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER, M. Léo WALTER.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

**Depuis le début de l'année 2024, quatre personnes ont succombé au froid**, faute de logement ou de place d'hébergement mise à leur disposition. Elles sont mortes sur la voie publique, au vu et au su de tous, et pourtant dans l'indifférence générale.

**Cet hiver comme lors des précédents, l'inaction gouvernementale tue. Car il n'y a pas de santé sans toit.** La santé des privés de logis est constamment en péril, *a fortiori* lors des vagues de froid. Celui-ci « *vient porter le coup de grâce à des personnes dont l'organisme est déjà mis à rude épreuve par des conditions de vie particulièrement précaires* »<sup>(1)</sup>. Dans ces conditions, leur espérance de vie ne dépasse pas les 49 ans<sup>(2)</sup>. C'est trente ans de moins que l'espérance de vie moyenne de la population générale. Médecins du monde estime que le fait de disposer d'un hébergement stable ajoute dix ans d'espérance de vie<sup>(3)</sup>.

**Les alertes demeurent vaines puisque les personnes à la rue ne cessent d'être plus nombreuses.** Elles étaient 142 000 en 2012 selon l'Insee ; elles sont 330 000 aujourd'hui d'après la Fondation Abbé Pierre<sup>(4)</sup>. Leur profil n'est plus le même. Les femmes sont plus nombreuses. De même que les familles, dont certaines accompagnées d'enfants. Un cap effroyable a été franchi en octobre 2023, avec plus de 3000 enfants dormant à la rue – et ce chiffre est probablement sous-estimé, puisqu'il n'intègre pas les mineurs non-accompagnés ni les enfants dont les familles renoncent à contacter le 115, saturé.

**Cette situation insoutenable a une double origine : la répression des plus démunis et le désengagement de l'État en matière de logement.** D'une part, celui-ci crée de la précarité. Le nombre d'expulsions a augmenté de 220 % en 20 ans<sup>(5)</sup>. En 2022, près de 38 000 personnes ont été mises à la rue d'après la Fondation Abbé Pierre<sup>(6)</sup>. La loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, promulguée en juillet

---

(1) <https://www.humanite.fr/societe/intemperies/grand-froid-le-coup-de-grace-pour-les-sans-abris>

(2) *Ibid.*

(3) <https://www.humanite.fr/societe/morts-de-la-rue/esperance-de-vie-soins-insuffisants-sociologie-en-evolution-ce-qu'il-faut-retenir-du-nouveau-rapport-du-collectif-les-morts-de-la-rue>

(4) <https://www.francebleu.fr/infos/societe/logement-il-y-a-plus-de-330-000-sans-domicile-en-france-d-apres-la-fondation-abbe-pierre-5400298>

(5) <https://www.humanite.fr/societe/droit-au-logement/230-dexpulsions-locatives-en-vingt-ans-et-une-annee-2023-sans-doute-pire-encore>

(6) <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/38-000-personnes-expulsees-de-leur-logement>

dernier <sup>(7)</sup>, aggrave la situation et criminalise les plus vulnérables. D'autre part, l'État se retire et refuse de prendre sa part. L'absence de régulation du marché locatif favorise l'explosion des loyers et la prolifération des meublés touristiques, tandis que le parc public est saturé et voit son développement entravé. Conséquence : des dizaines de milliers de personnes sont privées d'accès à un logement abordable.

**La France est pourtant loin de manquer de logements. Il y a dix fois plus de logements vides que de sans-abri.** Le nombre de logements vacants s'élève à 3,1 millions, soit deux fois plus qu'au début des années 2000 (1,6 millions) <sup>(8)</sup>. L'Île-de-France est particulièrement concernée, avec 400 000 logements vides, dont près de 260 000 à Paris. 19 % du parc locatif de la capitale est inoccupé <sup>(9)</sup>. On estime également que 4,4 millions de mètres carrés de bureaux sont vides et inutilisés.

**Parmi les causes de la vacance locative, la rétention locative,** c'est-à-dire l'attentisme et la récalcitance de propriétaires, qui ne veulent pas mettre en location leur bien. Sur les 3,1 millions de logements vacants, 1,5 millions le sont depuis plus d'un an, et 700 000 depuis plus de quatre ans. Autrement dit, il ne s'agit pas là d'une vacance frictionnelle, mais bien d'un refus conscient et motivé.

**Si la rétention locative est un fléau pour la communauté et ses membres les plus vulnérables, elle profite et rapporte aux propriétaires.** L'Inspection Générale des Finances indique ainsi que « *l'environnement fiscal immobilier incite à la rétention des logements par leurs propriétaires, en particulier dans les zones tendues* » <sup>(10)</sup>.

**Ces stratégies patrimoniales sont intolérables. Elles menacent la survie des plus pauvres et violent leur droit fondamental au logement.** Celui-ci est reconnu par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, intégré au bloc de constitutionnalité. Il est également inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par la France en 1948.

---

(7) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047897040>

(8) [https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/07/28/lutte-contre-les-logements-vacants-une-prise-de-conscience-mais-des-resultats-timides\\_6183666\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/07/28/lutte-contre-les-logements-vacants-une-prise-de-conscience-mais-des-resultats-timides_6183666_3224.html)

(9) [https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/12/05/paris-veut-s-attaquer-aux-logements-inoccupes-pour-stopper-la-baisse-de-la-population\\_6204014\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/12/05/paris-veut-s-attaquer-aux-logements-inoccupes-pour-stopper-la-baisse-de-la-population_6204014_3224.html)

(10)

<https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2016/2015-M-037.pdf>

**Les leviers coercitifs permettant de lutter contre la rétention de logement existant déjà.** Le droit à la réquisition, qui permet à l'État de mettre à disposition des plus pauvres, pour une durée temporaire et moyennant une indemnité d'occupation, des locaux inhabités, est inscrit dans la loi. Depuis 1998, le représentant de l'État en département peut également réquisitionner les locaux possédés par une personne morale, vacants depuis plus de douze mois, en les confiant à un attributaire (l'État, une collectivité territoriale, un organisme d'habitations à loyer modéré, entre autres possibilités). Celui-ci fait office d'intermédiaire et peut réaliser à ses frais les travaux et la mise en conformité avec les normes minimales des locaux avant de les mettre à disposition. C'est la réquisition avec attributaire, qui vient compléter le régime de réquisition classique.

**Toutefois, dans les faits, les préfets sont réticents à réquisitionner.** Et ce malgré les nombreuses demandes formulées par les maires et les collectifs de défense des sans-abri, parmi lesquels l'association Droit au logement (DAL). Les dernières grandes opérations en la matière remontent à plus de vingt ans : 308 logements réquisitionnés en 2001, à l'initiative de la secrétaire d'État au logement Marie-Noëlle Lienemann, et 1 200 logements appartenant principalement à des banques et compagnies d'assurance en 1995, sur demande de Jacques Chirac <sup>(11)</sup>.

**Il est anormal que le droit de réquisition ne soit dévolu qu'au seul représentant de l'État en département.** Le maire, en tant qu'agent exécutif de la commune et en tant que représentant de l'État, devrait également pouvoir être à l'initiative des réquisitions. Il possède en effet une connaissance et une maîtrise affinées de la réalité et des enjeux locatifs de sa collectivité territoriale. Ce qui lui permet d'agir vite et efficacement afin de garantir les droits fondamentaux de ses administrés mal-logés.

**L'article 1<sup>er</sup>** étend le droit de réquisition aux maires et élargit la typologie des locaux concernés. **L'article 2** étend le droit de réquisition avec attributaire aux maires et réduit de moitié le seuil à partir duquel les locaux appartenant à une personne morale peuvent être réquisitionnés. **L'article 3** supprime la possibilité, pour les personnes morales détentrices d'un local menacé de réquisition, d'échapper à celle-ci sur la seule base de la justification de l'exécution des travaux nécessaires pour mettre fin à la vacance. **L'article 4** prévoit les modalités de financement des dispositions contenues dans la présente proposition de loi.

---

(11) [https://immobilier.lefigaro.fr/article/quand-chirac-en-1995-requisitionnait-1000-logements\\_badba004-2110-11e2-a06f-42da40fa6ca4/](https://immobilier.lefigaro.fr/article/quand-chirac-en-1995-requisitionnait-1000-logements_badba004-2110-11e2-a06f-42da40fa6ca4/)

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① L'article L. 641-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « En complément du représentant de l'État dans le département, le maire de la commune peut également exercer le droit de réquisition prévu au présent article, aux conditions ci-énoncées. » ;
- ④ 2° À la fin du deuxième alinéa, les mots : « à l'exception des hôtels et pensions de famille affectés au tourisme » sont supprimés.

### Article 2

- ① L'article L. 642-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ③ a) Après le mot : « département », sont insérés les mots : « ou le maire de la commune » ;
- ④ b) Le mot : « peut » est remplacé par les mots : « peuvent chacun prendre l'initiative de » ;
- ⑤ c) Le mot : « douze » est remplacé par le mot : « six » ;
- ⑥ 2° Au début du deuxième alinéa, les mots : « Avant de procéder à la réquisition, » sont remplacés par les mots : « Lorsque la réquisition est à l'initiative de l'État, ».

### Article 3

Au premier alinéa de l'article L. 642-12 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « ou à réaliser les travaux mentionnés au 3° de l'article L. 642-10 » sont supprimés.

#### **Article 4**

La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre III du code des impositions sur les biens et services.