



N° 2601

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 janvier 2020.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à rendre effectif le droit 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 Mesdames et Messieurs

Jean-Luc MÉLENCHON, Éric COQUEREL, Clémentine AUTAIN, Ugo BERNALICIS, Alexis CORBIÈRE, Caroline FIAT, Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Danièle OBONO, Mathilde PANOT, Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, François RUFFIN, Bénédicte TAURINE,

Député.es.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le droit d'avoir un logement de qualité est constitutif de la dignité de la personne humaine. Il conditionne l'accès à d'autres droits fondamentaux comme le droit au travail, à la santé ou à l'éducation. Il est fondamental puisque sans toit sur la tête, il est impossible de construire une existence stable et épanouie, de fonder une famille, de trouver un emploi ou de se consacrer à son éducation ou à celle de ses enfants. La déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 proclame ce droit à son article 25. Le préambule de la constitution de 1946, intégré à notre bloc constitutionnel stipule quant à lui que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à son développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ». Sur la base de ce texte, le Conseil constitutionnel a considéré dans sa décision du 19 janvier 1995 que la possibilité de disposer d'un logement décent était un objectif de valeur constitutionnelle. Enfin, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a institué que « le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'État à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir ».

Pourtant, aujourd'hui encore, la République est encore largement défaillante pour rendre effectif ce droit maintes fois proclamé. De nombreuses personnes vivent l'enfer d'une vie sans logement, une vie à la rue. L'Insee n'a pas comptabilisé le nombre de sans-domicile fixe depuis 2012. Il y a sept ans, donc, ils étaient 143 000. Ce chiffre était en augmentation de 50 % depuis 2001. Depuis, il n'y a plus de statistique officielle mais l'augmentation de la population de sans-abris est une certitude. Les associations de l'hébergement et de la solidarité estiment qu'il s'agit maintenant de 200 000 personnes. Une étude réalisée à partir des données du centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès évalue à 2 000 le nombre de personnes qui meurent chaque année dans la rue. Mais il serait en réalité plus exact de dire qu'elles meurent de la rue. Le 20 novembre 2019, une dizaine d'associations lançaient une alerte sur les enfants qui dorment à la rue. À Paris, chaque nuit, le 115 est incapable de fournir un hébergement à au moins 700 enfants. 700 mineurs qui dorment dans les rues, les gares, les parcs ou sous les ponts de la capitale. En 2019, 8 sont morts d'après le décompte du collectif des morts de la rue. Parmi eux, il y avait un bébé d'un mois, décédé à Saint-Denis le 25 mars 2019 et un nouveau-né, décédé le 4 novembre 2019.

Au-delà de ces situations où la vie est à chaque instant engagée, il y a bien d'autres formes de privation du droit au logement. Par exemple, le phénomène du surpeuplement des logements. D'après les normes de l'Insee d'occupation normale d'un logement, 7,6 millions de personnes sont dans cette situation. 936 000 sont même en surpeuplement accentué, ce qui concrètement signifie par exemple cinq personnes vivant dans un appartement de 30 m<sup>2</sup>. Le mal-logement comprend aussi la crise de de l'habitat indigne et insalubre. Le 5 novembre 2018, deux immeubles se sont effondrés rue d'Aubagne, dans le centre-ville de Marseille. Huit personnes sont mortes dans cet accident causé par la vétusté du bâti. Ce drame a permis de se rendre compte de l'ampleur du problème dans la cité phocéenne : selon la Fondation Abbé Pierre, ce sont 100 000 marseillais qui vivent dans des logements indignes ou insalubres. Dans les semaines qui ont suivies l'effondrement de la rue d'Aubagne, près de 3 000 personnes ont été évacuées de leur logement dans cette ville parce que leur état représentait une menace vitale. Mais il ne faut pas croire que les conditions indignes de logement se limitent à la deuxième ville de France. Le phénomène est massif et répandu sur tout le territoire, comme le montrent par exemple plusieurs accidents survenus en Seine-Saint-Denis. Toujours selon la Fondation Abbé Pierre, plus d'un million de personnes vivent dans des logements de très mauvaise qualité.

Toutes ces mauvaises conditions d'habitat ont des conséquences lourdes sur tous les aspects de la vie des personnes. Vivre dans un mauvais logement rend malade. Une étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques a montré que les individus qui vivent dans un logement insalubre ou trop petit se déclarent en mauvaise santé 40 % plus que la moyenne. L'humidité et la mauvaise isolation thermique augmentent considérablement le risque de pathologies respiratoire et dermatologiques. Des conditions indécentes de logement engendrent aussi des troubles du sommeil. Cela affecte la santé mentale en favorisant le stress, la nervosité et l'angoisse. Pour les jeunes enfants, le manque de sommeil et d'espace ont des conséquences sur le développement nerveux et de la mémoire. Lorsqu'ils grandissent, leur parcours scolaire est plus difficile que pour les autres. Comment réviser un examen lorsqu'on partage une chambre à trois, quatre ou cinq ? Ou bien que l'on grelotte de froid chez soi ?

La crise sociale du logement est causée par l'augmentation de la pauvreté et de la précarité, la progression des logiques de spéculation et finalement l'écart croissant entre les revenus des ménages et les prix. Dans les grandes agglomérations, les prix d'acquisition et les loyers ont flambé sans aucun rapport ni avec leur valeur réelle ni avec les salaires. À Paris, le

prix de l'immobilier a augmenté de 350 % depuis 1996. Et au niveau national, cette augmentation dépasse de cinq fois celle des revenus des ménages. La construction de logements sociaux HLM n'a pas été à la hauteur de cette financiarisation du logement. Preuve en est des deux millions de familles aujourd'hui inscrites sur les listes d'attente pour obtenir un HLM. Cette pénurie est d'abord le fait des quartiers et des communes les plus riches. Elles ont organisé leur sécession du reste du pays en refusant de construire des logements pour les classes populaires et les classes moyennes, y compris au mépris de la loi. Sur les 1 152 communes assujetties à des obligations de construction de logements sociaux par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain du 13 décembre 2000, plus de la moitié ne les respectent pas. La ville de Neuilly-sur-Seine, qui compte 6 % de logements sociaux n'a par exemple jamais respecté ses objectifs de rattrapage pourtant obligatoires. Le manque de logements publics et sociaux a des effets sur les conditions générales de logement. De nombreuses familles repoussées dans le marché privé par le manque de logements sociaux n'ont d'autre choix que d'accepter des appartements indignes du fait du niveau de leurs revenus. Dans son rapport paru le 21 novembre 2019, le haut comité au logement des personnes défavorisées a fait le lien entre l'insuffisance de construction de logements sociaux et la crise humanitaire due aux logements indignes.

Après bientôt trois années de quinquennat du Président Emmanuel Macron, la situation est pire que jamais. Les baisses successives des APL, systématiques depuis 2017, ont plongé dans la pauvreté beaucoup de locataires. Pour la seule année 2018, 400 000 personnes de plus sont passées sous le seuil de pauvreté. 36 000 personnes ont été expulsées de leur logement avec le concours de la force publique ce qui constitue un record absolu. Pour obtenir le chiffre réel des personnes expulsées, il faut multiplier ce chiffre par deux ou trois. La politique sociale du logement a subi une baisse de 17 % de son budget. Les premiers touchés par cette austérité sont les organismes HLM qui ont déjà dû réduire leur production et leurs programmes de rénovation thermique, indispensables pour la baisse des charges des locataires et la lutte contre le changement climatique.

La présente proposition de loi vise à rendre effectif le droit au logement. Elle le fait par les méthodes de la solidarité et de la régulation. Elle tire son inspiration de plusieurs sources. D'abord, le programme de la France insoumise pour l'élection présidentielle de 2017, l'Avenir en Commun. Ensuite, les contributions nombreuses et de très grande qualité au débat public sur le logement des associations de défense des mal-logés ou des locataires comme Droit Au logement (DAL), la Fondation Abbé

Pierre, la Confédération nationale du logement (CNL) ou la Confédération syndicale des familles. Enfin, elle reprend plusieurs articles du travail d'un atelier des lois sur le logement indigne tenu à Marseille le 7 février 2019.

Les deux premiers articles visent à tarir le flux des expulsions en créant une véritable sécurité sociale du logement. **L'article 1** interdit d'ordonner une expulsion s'il n'y a pas de proposition de relogement acceptable. C'est la conséquence directe de l'application du droit au logement. **L'article 2** crée une garantie universelle des loyers. Cette assurance universelle, obligatoire et publique sur les impayés de loyers permettrait d'indemniser les propriétaires lorsque leur locataire se retrouve dans la difficulté. Elle est donc la contrepartie normale de l'interdiction des expulsions. Par ailleurs, son corollaire est la suppression des cautions privées demandées comme condition de location, prévue à **l'article 3**, ce qui permettrait à beaucoup de gens d'accéder plus facilement à un logement. Selon les estimations du Commissariat Général à l'Environnement et au développement durable (CGEDD), une cotisation comprise entre 2 et 2,5 % des revenus locatifs pourrait permettre de financer cette caisse.

Les articles suivants visent à briser les logiques de spéculation :

**L'article 4** met en place un encadrement des loyers. Il aura pour objectif de faire baisser les loyers dans les zones où la crise du logement est la plus aigüe et de les stabiliser à leur niveau actuel dans le reste du pays.

**L'article 5** rend obligatoire l'acquisition d'un permis de louer pour les bailleurs, permettant de s'assurer à l'échelle nationale que tout logement mis à la location répond à des critères essentiels (en termes par exemple de surface, de plomb, d'isolation...) afin de lutter contre l'habitat insalubre et les marchands de sommeil.

Les deux articles suivants renforcent les obligations en matière de construction de logements sociaux. **L'article 6** rehausse à 30 % au lieu de 25 % l'objectif de la part de logements sociaux dans les communes des grandes agglomérations. **L'article 7** rend automatique le transfert de la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme, dont les permis de construire, aux préfets pour les communes qui ne respectent pas la loi.

**L'article 8** s'attache à financer les actions de lutte contre l'habitat indigne. Il crée une taxe sur les transactions immobilières supérieures à un million d'euros dont le produit est affecté à l'agence nationale de l'habitat qui finance partout en France des programmes de réhabilitation des

logements insalubres. Le barème de cette taxe est progressif. Elle permet de mettre le secteur de l'immobilier de luxe à contribution dans la lutte contre les logements indignes.

**L'article 9** précise que la garantie universelle des loyers est financée par une taxe sur les revenus locatifs et que la mise en place des observatoires locaux des loyers par les collectivités territoriales sera financée par une hausse de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

## PROPOSITION DE LOI

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

- ① Après l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, il est inséré un article L. 412-6-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 412-6-1.* - Aucun concours de la force publique ne peut être accordé lorsque la personne qui est visée par la procédure d'expulsion locative mentionnée aux articles L. 412-1 à L. 412-6, L. 611-1, L. 621-4, L. 631-6 et L. 641-8 et qui ne serait pas en mesure d'accéder à un logement par ses propres moyens, ou de s'y maintenir, n'a pas obtenu de proposition de logement adapté à ses besoins et à ses capacités. »

### Article 2

- ① Après l'article 24-1 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, il est inséré un article 24-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 24-1-1.* – I. – Il est créé, sous la forme d'un établissement public administratif de l'État, une caisse nationale unique de garantie des loyers. Elle jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle est soumise au contrôle des autorités compétentes de l'État.
- ③ « Sa mission est d'indemniser les propriétaires dont les locataires sont défaillants pour le paiement de leur loyer, de façon à permettre le maintien dans les lieux.
- ④ « Elle concerne les locaux d'habitation loués à usage de résidence principale.
- ⑤ « II. – La caisse nationale unique de garantie des loyers est dotée d'un conseil d'administration. Il est composé de trois collèges représentant respectivement les propriétaires, les locataires et les collectivités publiques.
- ⑥ « Les membres des collèges de propriétaires et de locataires sont élus dans des élections nationales au scrutin de liste proportionnel au plus fort reste à un tour.

- ⑦ « Les modalités de l'élection sont déterminées par un décret en Conseil d'État.
- ⑧ « III. – Les produits affectés à la caisse nationale unique de garantie des loyers sont constitués par une taxe sur les loyers perçus au titre de logements. Son taux, fixe, est proposé chaque année par le conseil d'administration de la caisse nationale unique de garantie des loyers. Pour les personnes physiques, la taxe est établie, contrôlée et recouvrée comme en matière d'impôt sur le revenu et sous les mêmes garanties et sanctions. Le seuil de mise en recouvrement mentionné au 1 *bis* de l'article 1657 du code général des impôts s'applique à la somme de la taxe et de la cotisation initiale d'impôt sur le revenu. »

### Article 3

- ① L'article 22-1 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 est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 22-1.* – Aucun cautionnement ne peut être demandé par un bailleur pour la location d'un local à usage d'habitation, sous peine de nullité. »

### Article 4

- ① 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 est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article 16 est ainsi rédigé :
- ③ « *Art. 16.* – Les observatoires locaux des loyers créés par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové sont généralisés à l'ensemble du territoire. Lorsque dans un territoire, après un délai d'un an après la publication de la loi n° du tendant à rendre effectif le droit au logement, aucune collectivité territoriale ou aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'habitat n'a manifesté sa volonté de créer un observatoire local des loyers, l'État en prend l'initiative. »
- ④ 2° L'article 17 est ainsi rédigé :



- ⑤ « Art. 17. – Le représentant de l'État dans le département fixe chaque année, par arrêté, un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique.
- ⑥ « Dans les communes où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social, et dont la liste est fixée par décret, le représentant de l'État dans le département fixe chaque année, par arrêté, un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique. Le loyer de référence est inférieur au loyer médian observé par les observatoires locaux de l'habitat et au minimum égal à 80% de sa valeur. Le loyer de référence majoré est égal à un montant supérieur de 20 % au loyer de référence. Le loyer de référence minoré est égal au loyer de référence diminué de 30 %.
- ⑦ « Dans les autres communes, l'État fixe, par arrêté, un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique. Le loyer de référence est égal au loyer médian observé par les observatoires locaux des loyers. Le loyer de référence majoré est égal à un montant supérieur de 20 % au loyer de référence. Le loyer de référence minoré est égal au loyer de référence diminué de 30 %. Le loyer de base des logements mis en location est fixé librement entre les parties lors de la conclusion du contrat de bail, dans la limite du loyer de référence majoré. »

## Article 5

- ① L'article L. 635-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par un IV ainsi rédigé :
- ② « IV. – Dans chaque département, le représentant de l'État dans le département détermine les zones les plus touchées par l'habitat dégradé dans lesquelles la mise en place de l'autorisation préalable de mise en location est obligatoire par les communes concernées. »

### Article 6 :

- ① Après le II de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un II *bis* ainsi rédigé :
- ② « II *bis*. – Dans les communes où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social, le nombre total de logements locatifs sociaux doit représenter au moins 30 % des résidences principales. Au moins un quart de ces logements doivent avoir des niveaux de loyer et des plafonds de revenu équivalent aux logements financés avec des prêts locatifs aidés d'intégration. Un décret fixe, au moins au début de chacune des périodes triennales, les communes concernées. »

### Article 7

- ① Lorsque dans une commune soumise aux obligations définies aux I et II de l'article L. 302-5 du code de la construction et concernée par un arrêté de carence pour la période triennale précédente, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du I de l'article L. 302-8 du même code n'a pas été atteint ou lorsque la typologie de financement définie au III du même article L. 302-8 n'a pas été respectée, le représentant de l'État dans le département informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois.
- ② Le représentant de l'État dans le département prononce la carence de la commune, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et, le cas échéant, après avis de la commission mentionnée aux II et III de l'article L. 302-9-1-1 dudit code. Cet arrêté prévoit, pendant toute sa durée d'application, le transfert à l'État des droits de réservation mentionnés à l'article L. 441-1 du même code, dont dispose la commune sur des logements sociaux existants ou à livrer, et la suspension ou modification des conventions de réservation passées par elle avec les bailleurs gestionnaires, ainsi que l'obligation pour la commune de communiquer au représentant de l'État dans le département la liste des bailleurs et des logements concernés. Cet arrêté prévoit aussi

obligatoirement les secteurs dans lesquels le représentant de l'État dans le département est compétent pour délivrer les autorisations d'utilisation et d'occupation du sol pour des catégories de constructions ou d'aménagements à usage de logements listées dans l'arrêté. Les dispositions prévues dans le cadre d'un arrêté de carence s'appliquent ici de manière identique.

## Article 8

- ① I. – À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, il est institué une taxe sur l'acquisition à titre onéreux d'un logement dont le prix est supérieur à un million d'euros, ou dont la valeur vénale réelle estimée au moment de la mutation est supérieure à un million d'euros dans le cas de l'acquisition simultanée de plusieurs biens immobiliers.
- ② II. – La taxe est due par l'acquéreur, sauf s'il s'agit :
- ③ « 1° De l'État, d'une ou plusieurs collectivités territoriales, d'un ou plusieurs organismes ou établissements publics ;
- ④ « 2° D'un organisme d'habitations à loyer modéré, d'une société d'économie mixte gérant des logements sociaux, de l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation, d'une société civile immobilière dont cette association détient la majorité des parts pour les logements visés au 4° de l'article L. 351-2 du même code ou d'un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 dudit code, dans la mesure où cette acquisition vise à transformer le bien en logements sociaux.
- ⑤ III. – La taxe est liquidée sur le prix de vente ou la valeur vénale réelle du logement. Son taux est fixé comme suit :
- ⑥ « 1° De 1 million d'euros à 2 millions d'euros : 1 % ;
- ⑦ « 2° De 2 millions d'euros à 3 millions d'euros : 2 % ;
- ⑧ « 3° De 3 millions d'euros à 4 millions d'euros : 3 % ;
- ⑨ « 4° De 4 millions d'euros à 5 millions d'euros : 4 % ;
- ⑩ « 5° De 5 millions d'euros à 6 millions d'euros : 5 % ;
- ⑪ « 6° De 6 millions d'euros à 7 millions d'euros : 6 % ;

- ⑫ « 7° De 7 millions d'euros à 8 millions d'euros : 7 % ;
- ⑬ « 8° De 8 millions d'euros à 9 millions d'euros : 8 % ;
- ⑭ « 9° De 9 millions d'euros à 10 millions d'euros : 9 % ;
- ⑮ « 10° Supérieur à 10 millions d'euros : 10 %.
- ⑯ IV. - Le produit de cette taxe est affecté à l'Agence nationale de l'habitat afin de contribuer à la résorption de l'habitat indigne.

### **Article 9 :**

- ① I. - La charge qui pourrait résulter pour l'État et l'établissement public mentionné au I de l'article 24-1-1 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 de l'application de la présente loi est compensée à due concurrence par la création de la taxe mentionnée au III du même article, dans sa rédaction résultant de la présente loi.
- ② II. - 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 aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.