



N° 1632

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 septembre 2023.

PROPOSITION DE LOI

portant renforcement du contrôle de la décence des logements,

(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. Guillaume VUILLETET,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Chacun garde en mémoire l'effondrement de deux immeubles dans la rue Pierre-Mauroy à Lille le samedi 12 novembre 2022, causant la mort d'un homme. Quatre ans plus tôt, deux catastrophes similaires s'étaient produites dans la rue d'Aubagne à Marseille, faisant 10 victimes, ainsi qu'à Charleville-Mézières. Ces drames ont mis en pleine lumière une réalité insupportable, à portée de voix et de regard.

En matière d'habitat indigne, les chiffres peinent à trouver leur cohérence : alors que le Ministère de la transition écologique et de la transition des territoires compte en France près de « 450 000 logements occupés considérés comme indignes », la Fondation Abbé-Pierre estime que le parc privé potentiellement indigne (PPPI) s'élève à près de 600 000 logements au niveau national. Les mots aussi peinent à trouver leur cohérence. Insalubrité, indignité, indécence forment un grand tout insupportable. Mais ces mots indiquent aussi la difficulté de préciser ce contre quoi on lutte.

Lutter efficacement contre l'habitat indigne implique de savoir précisément ce qu'il est, donc de connaître les éléments qui permettent de le caractériser. La **loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement**, précise que « constitue un habitat indigne les locaux ou les installations utilisées aux fins d'habitation et impropre par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont utilisés, expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ». L'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) précise en ce sens que seuls ces critères de santé et de sécurité conduisent à qualifier le logement d'indigne. La difficulté à appréhender distinctement ces deux critères a longtemps freiné l'élaboration d'une définition claire de l'habitat indigne et a incidemment limité l'efficacité de la lutte contre les marchands de sommeil. Effectivement, cette absence de définition précise de l'habitat indigne complexifie grandement son signalement, ce qui rend difficile la possibilité de le sanctionner à travers les décisions de justice. Cela s'est traduit, pendant longtemps, par une complexité administrative accrue. Il y avait, avant la publication de l'ordonnance de 2008 sur laquelle nous reviendrons, pas moins de treize polices administratives et vingt-et-une procédures de lutte contre l'habitat indigne !

Tout cela ne signifie pas que la puissance publique a été passive en matière de lutte contre l'habitat indigne.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) de 2014, permet aux maires de mettre en place des « permis de louer » obligeant les propriétaires à obtenir une autorisation préalable avant de mettre un logement en location. Ces règles sont organisées par le chapitre V du Code de la construction et de l'habitation sur l'autorisation préalable de mise en location. L'article L. 635-1 du même code prévoit ainsi que dans l'objectif « de lutte contre l'habitat indigne et en cohérence avec le programme local de l'habitat en vigueur et le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées » certaines zones peuvent être soumises à « une autorisation préalable de mise en location sur les territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradé ». Ce permis de louer permet de contourner la difficulté de définir l'habitat indigne et a l'avantage de traiter les situations de manière préventive. Mais, en revanche, il fait peser la charge et la responsabilité de l'autorisation de mise en location sur les collectivités locales.

Un nouveau pas important a été franchi avec l'adoption de la **loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique** (Loi Élan). Cette loi a intégré au Code de l'urbanisme et au Code de la construction et de l'habitation, un ensemble de dispositions qui s'attachent à rendre plus efficaces les outils de la lutte contre les marchands de sommeil. En particulier, cette loi a permis l'automatisme, sauf avis motivé du juge, de la peine complémentaire de confiscation des biens des marchands de sommeil. Elle prévoit aussi la conservation des loyers versés par les victimes de ces marchands de sommeil, ou leur exonération.

Le 8 octobre 2019, le premier signataire de cette proposition de loi a remis, au Premier Ministre, un rapport⁽¹⁾ dans la continuité de la **loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite Loi Élan**. Ce rapport met en évidence la dispersion des moyens mis en place pour lutter contre l'habitat indigne, ainsi que leur insuffisance. Les acteurs impliqués, tels que les agents publics, les fonctionnaires d'État, les collectivités locales et les acteurs associatifs, sont découragés par la complexité des procédures. De nombreux acteurs renoncent et se tournent vers des procédures plus simples, mais moins efficaces pour lutter contre ce fléau.

(1) Guillaume Vuilletet, simplifier les polices de l'habitat indigne, Promouvoir l'habitabilité durable pour tous, octobre 2019.

L’ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l’harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations s’inscrit dans la continuité de ce rapport. Elle a permis une simplification radicale des procédures, en rassemblant toutes les procédures de police administrative de lutte contre l’habitat indigne au sein d’une nouvelle police de la sécurité et de la salubrité des immeubles bâtis, dans l’esprit des propositions du rapport parlementaire précité. Pour autant cette ordonnance, et ce n’était pas sa vocation, n’a pas suffi à compléter les outils à disposition des administrations. En particulier, la plupart des acteurs rencontrent toujours une réelle difficulté quant à la caractérisation des désordres qui amènent à constater, et donc à signaler, l’indécence d’un logement et l’identification des travaux nécessaires.

Au mois de janvier 2021 ⁽²⁾, une première proposition de loi relative à la lutte contre l’habitat indigne a été déposée dans la continuité des travaux précédents. Celle-ci poursuivait trois objectifs :

– Mieux définir ce qu’est un logement décent afin de mieux prévenir sa dégradation et accompagner le travail de signalement et de suivi des situations critiques ce qui impliquait la mise en place de mesures visant à réaliser un diagnostic global des logements et à attribuer une immatriculation à chacun d’eux.

– Compléter la « boîte à outils » de la puissance publique dans son action de résorption de l’habitat indigne. Il s’agissait de mieux accompagner propriétaires et copropriétaires dans la rénovation et l’amélioration de logements dont ils sont souvent les bailleurs, mais aussi les occupants. Il s’agissait également de renforcer l’action de la puissance publique quand elle doit se substituer aux propriétaires, qu’ils soient défaillants ou mal intentionnés.

– Créer un dispositif dédié à la coordination et au renforcement des acteurs publics quand la situation d’insalubrité dépasse l’échelle du bâtiment même pour concerner le quartier.

Sur le plan opérationnel, le Gouvernement a, par ailleurs, mis en place un certain nombre d’initiatives partenariales.

Avec la **circulaire du Ministre de la Justice et du Ministre du Logement du 8 février 2019**, tous les acteurs de l’instance de pilotage du

(2) Proposition de loi relative à l’habitat indigne enregistrée à la Présidence de l’Assemblée nationale le 26 janvier 2021.

pôle parisien de lutte contre l'habitat indigne ont signé le **plan pluriannuel 2019-2021 de lutte contre l'habitat indigne à Paris**. Des actions prioritaires ont été définies, avec notamment le maintien d'un haut niveau de vigilance sur le volet pénal, l'amélioration de l'articulation des outils afin de les mobiliser pour sortir rapidement de l'insalubrité, ou encore l'accompagnement des occupants souvent vulnérables, notamment dans le cadre des procédures de relogement ou des mises à l'abri ⁽³⁾. Le but de cette circulaire étant d'accélérer les procédures judiciaires à l'encontre des marchands de sommeil en créant le rôle de magistrat référent au sein des pôles de lutte contre l'habitat indigne.

Le 25 avril 2019, une convention portant sur le financement du plan d'investissement sur la ville est signée entre l'État et Action logement ⁽⁴⁾. L'accord en question porte de nombreuses ambitions dont celle de la lutte contre la dégradation de l'habitat ancien et la résorption de l'habitat indigne.

En complément de toutes ces mesures, lorsque cela est nécessaire, des solutions concrètes sont apportées pour répondre aux besoins spécifiques des territoires. À Marseille, après l'effondrement des trois immeubles rue d'Aubagne, la société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) s'est vue confier une mission de lutte contre l'habitat dégradé. Elle a mené des opérations d'amélioration de l'habitat sur quatre îlots jugés prioritaires, couvrant 1 000 hectares dans l'hypercentre de Marseille. Un cinquième îlot "multisites" a été ajouté, regroupant 66 immeubles disséminés dans le diffus. Au total, 500 immeubles et plus de 2 500 logements sont concernés par ce plan de rénovation.

Pour autant, la situation des familles et des personnes résidant dans des logements insalubres reste extrêmement précaire. Pis, elle s'est aggravée avec la période que nous traversons, faisant de la question de l'habitat indigne une urgence sociale absolue.

En effet, la crise sanitaire a révélé, de façon crue, la réalité d'une situation qui persiste depuis des années. Les mesures sanitaires, notamment le confinement, ont eu des répercussions sur la vie quotidienne des ménages vivant dans des logements dégradés. Selon le rapport de 2021 de la Fondation Abbé Pierre, 14 % des Français ont rencontré des difficultés à empêcher la dégradation de leur logement. La plupart du temps, les travaux

(3) <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/Actualites/Logement-Lutte-contre-l-habitat-indigne-a-Paris-signature-du-plan-pluriannuel-2019-2021>

(4) Convention du 25 avril 2019 relative au Plan d'investissement volontaire valant avenant à la convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018 entre l'État et Action Logement

visant à remédier aux situations d'insalubrité ont été mis à l'arrêt et le nombre de victimes d'intoxication au plomb n'a cessé de croître et d'affecter notamment les enfants pour qui les conséquences du saturnisme sont particulièrement graves.

Les limites des dispositifs en place nous incitent à formuler cette nouvelle proposition de loi visant à renforcer la lutte contre l'habitat indigne à travers quatre mesures, en réactualisant et en simplifiant la proposition n° 3800 de 2021 :

- La première vise à instituer une mesure préventive instaurant un véritable contrôle technique du logement. L'idée est de créer un dispositif comparable à ce que prévoit le Code de la route en matière de contrôle technique du véhicule. Cette proposition de loi entend créer un contrôle technique décennal du logement afin qu'un bailleur ne puisse plus louer un appartement ne présentant pas les caractéristiques minimales de décence. Dans le prolongement du permis de louer, ce dispositif vise à responsabiliser le bailleur qui serait dans l'obligation de consigner les observations effectuées et le diagnostic technique sur une plateforme du ministère de la Transition écologique. Cette mesure, qui permettra en premier lieu une consolidation des diagnostics déjà existants, garantira que le local concerné respecte au moins la définition du décret décence de 2002 ⁽⁵⁾. Par ailleurs, cette mesure aura l'avantage de faire porter la responsabilité de l'élaboration du document au bailleur ou au propriétaire.

- Le deuxième outil vise à compléter les outils de lutte contre l'habitat indécemment en permettant d'apporter les fonds nécessaires à la rénovation des copropriétés dégradées. Il s'agit de permettre une dissociation temporaire du foncier et du bâti, le premier étant cédé à un organisme public et le second demeurant à la main des membres des copropriétés, qui en gardent la pleine propriété et l'usufruit. Cette disposition permet de laisser le soin aux établissements publics fonciers de réaliser les travaux nécessaires pour la sécurité et la salubrité au moyen des fonds nécessaires à l'acquisition du foncier. Cette mesure ouvre par ailleurs la possibilité, par l'organisme foncier, d'optimiser l'usage du terrain bâti pour augmenter la possibilité de financements. L'article vise également à accorder de nouvelles capacités à l'Agence nationale de l'habitat pour financer les travaux.

(5) 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.

– La troisième mesure vise à renforcer l’offre de logement en profitant des opportunités créées par les opérations d’aménagement. En effet, l’une des principales difficultés de la rénovation des logements insalubres réside dans la nécessité de faire des opérations à tiroir, avec plusieurs phases, pour reloger les habitants. La pénurie de logement du parc social, la question souvent présente du statut de résident empêchent leur relogement rapide dans le parc social quand il apparaît possible. Il s’agit de dispenser d’autorisation d’urbanisme les constructions dont l’implantation ne dure pas plus de cinq ans sur les réserves foncières constituées par ces opérations d’aménagement. En effet, celles-ci mobilisent des surfaces considérables, correspondant parfois à des options qui ne seront jamais mises en œuvre. Cette indisponibilité de ce foncier peut durer des dizaines d’années et constitue un gâchis de moyens. Il s’agit alors d’offrir l’opportunité d’installer des habitats temporaires. L’hébergement proposé doit alors répondre à certains objectifs : résidences universitaires ou sociales, centres d’hébergement, relogement dans le cadre d’une opération de renouvellement urbain ou de lutte contre l’habitat indigne. Pour ce faire, le maître d’ouvrage doit informer le maire de la commune concernée moins d’un mois avant le début de la construction et doit remettre les lieux dans leur état initial avant la fin de la période autorisée. Cette mesure n’a pas vocation à s’appliquer dans les zones où la construction est interdite par un plan de prévention des risques naturels ou soumise à des conditions spécifiques prescrites par ce plan.

– La quatrième mesure, plus coercitive, a vocation à combattre l’inertie des propriétaires concernant la rénovation de leur logement en permettant au Préfet, à titre expérimental, d’imposer la conclusion d’un bail à réhabilitation si le propriétaire est tenu de rectifier une situation de péril ou d’insalubrité, afin de répondre aux désordres et permettre le retour à une jouissance normale pour les occupants. Autrement dit, cette disposition pourrait autoriser la cession temporaire d’un bien à un bailleur social chargé d’effectuer des travaux de rénovation qui seraient financés par les loyers perçus. Ensuite, ce dernier serait en mesure de restituer le bien rénové à son propriétaire. Si cette mesure entend exercer une contrainte sur les bailleurs indécents, elle peut être un outil mis en œuvre par la puissance publique pour se substituer à un propriétaire occupant dans l’incapacité de mener à bien les travaux. Celui-ci se retrouve en quelque sorte locataire de son propre logement sur le principe du Bail à réhabilitation.

Cette proposition de loi n’a pas pour ambition d’être une réponse définitive à la réalité inacceptable du logement indigne. Elle vise à compléter – sans doute partiellement – les outils existants. Au travers de ces outils, en particulier le contrôle technique du logement, elle entend

responsabiliser les bailleurs, anticiper les désordres et permettre de les résoudre tant par des modalités originales de financement qu'en ouvrant de nouvelles capacités d'hébergement des publics concernés.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – La section 5 *bis* du chapitre VI du titre II du livre I^{er} du code de la construction et de l’habitation est ainsi modifiée :
- ② 1° L’article L. 126-35-2 est ainsi modifié :
- ③ a) À la première phrase, après le mot « afin », sont insérés les mots : « d’accompagner le suivi de la décence du logement et afin »
- ④ b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Le carnet d’information du logement est hébergé sous format numérique sur une plateforme mise à disposition par le ministère de la transition écologique. Il est mis en correspondance, sous le contrôle de la Commission nationale de l’informatique et des libertés, avec les données communiquées en application de l’article 1418 du code général des impôts, avec les fichiers fonciers, et avec les autres registres de logements dont ledit ministère a la charge.
- ⑥ 2° L’article L. 126-35-8 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑦ « 4° Les documents relatifs à la décence du logement au sens de l’article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, comportant notamment les appréciations portées lors de la plus récente vérification effectuée au titre du troisième alinéa du même article ;
- ⑧ « 5° Le cas échéant, le dossier de diagnostic technique mentionné à l’article L. 271-4 ainsi que ses documents constitutifs. »
- ⑨ II. – À la deuxième phrase du premier alinéa de l’article L. 213-2 du code de l’urbanisme, après le mot : « obligatoirement », sont insérés les mots : « le nom de l’acquéreur envisagé, ».
- ⑩ III. – Après le deuxième alinéa de l’article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑪ « Au moins une fois tous les dix ans, le respect des caractéristiques précitées est vérifié par l’État ou la collectivité territoriale compétente, dans des conditions précisées par décret en Conseil d’État. À cette occasion, les appréciations formulées quant à la décence du logement sont portées au

carnet d'identité du logement mentionné à l'article L. 126-35-2 du code de la construction et de l'habitation. »

Article 2

- ① I. – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 126-10 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « L'établissement public foncier qui se voit confier l'exécution des travaux prévus aux articles L. 511-10 et L. 511-11 est compétent pour assurer auprès du propriétaire le recouvrement des dépenses de toutes natures engagées à l'occasion des travaux précités.
- ④ « L'Agence nationale de l'habitat peut avancer les frais de toute nature résultant de l'exécution d'office ou de la substitution d'office aux propriétaires ou copropriétaires défaillants. Dans ce cas, les conditions prévues aux deuxième à quatrième alinéas pour la commune s'appliquent à l'Agence nationale de l'habitat. »
- ⑤ 2° Après la troisième phrase du premier alinéa du I de l'article L. 321-1, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Elle peut contribuer au financement des travaux prévus aux articles L. 511-10 et L. 511-11 du présent code, auquel cas elle est compétente pour assurer auprès du propriétaire le recouvrement des dépenses de toutes natures engagées, dans les conditions détaillées à l'article L. 126-10. »
- ⑥ 3° Le chapitre unique du titre IV du livre VII est complété par un article L. 741-3 ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. L. 741-3.* – Un bailleur social mentionné à l'article L. 411-10, un organisme de foncier solidaire, un établissement public foncier ou un établissement public d'aménagement peut, dans le cadre d'opérations d'aménagement ou de requalification, être habilité à conclure avec les copropriétaires qui se trouvent dans la situation mentionnée à l'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis une convention en vue de l'acquisition à titre onéreux du terrain concerné, par laquelle il s'engage à revendre, à une date ultérieure, le terrain aux copropriétaires à un prix de vente limité à sa valeur initiale actualisée.
- ⑧ « Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État. »

- ⑨ II. – Le titre II du livre III du code de l’urbanisme est ainsi modifié :
- ⑩ 1° Après le sixième alinéa de l’article L. 321-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑪ « Ils sont compétents pour mener des actions de requalification de l’habitat. »
- ⑫ 2° Le quatrième alinéa de l’article L. 324-1 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑬ « Ils sont compétents pour mener des actions de requalification de l’habitat. »

Article 3

- ① Le livre IV du code de l’urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Après l’article L. 421-5-2, il est inséré un article L. 421-5-3 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 421-5-3. – I. – Par dérogation aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-5, sont dispensées de toute formalité au titre du présent code, les constructions temporaires et démontables implantées pour une durée n’excédant pas cinq ans et répondant aux critères cumulatifs suivants :*
- ④ « 1° La construction est implantée dans une commune mentionnée au premier alinéa de l’article L. 152-6 ou dans le périmètre d’une opération d’intérêt national au sens de l’article L. 102-12 ;
- ⑤ « 2° La construction est essentiellement à usage :
- ⑥ « *a)* de résidence universitaire, telle que définie à l’article L. 631-12 du code de la construction et de l’habitation ;
- ⑦ « *b)* de résidence sociale, telle que définie au troisième alinéa de l’article L. 633-1 du code de la construction et de l’habitation ;
- ⑧ « *c)* de centre d’hébergement et de réinsertion sociale, tel que défini à l’article L. 345-1 du code de l’action sociale et des familles ;
- ⑨ « *d)* de structure d’hébergement d’urgence ;
- ⑩ « *e)* de relogement temporaire rendu nécessaire par des opérations d’aménagement urbain réalisées dans le cadre du nouveau programme

national de renouvellement urbain telles que définies à l'article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;

- ⑪ « f) de relogement temporaire rendu nécessaire par des opérations de lutte contre l'habitat indigne.
- ⑫ « II. – L'application de la dispense prévue au I est soumise à l'information préalable du maire de la commune d'implantation de la construction par le maître d'ouvrage, au plus tard un mois avant la date de début d'implantation. Cette information précise la nature et l'usage du projet de construction, ainsi que la date de début d'implantation.
- ⑬ « III. – Le maître d'ouvrage est tenu de remettre les lieux dans leur état initial avant l'expiration du délai mentionné au I.
- ⑭ « IV. – Le présent article n'est pas applicable dans les zones où le fait de construire ou d'aménager :
- ⑮ « 1° soit, est interdit par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ;
- ⑯ « 2° soit, est soumis au respect de conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan. » ;
- ⑰ 2° À l'article L. 421-8, les mots : « et L. 421-5-2 » sont remplacés par les mots : « , L. 421-5-2 et L. 421-5-3 » ;
- ⑱ 3° Au premier alinéa de l'article L. 433-1, les mots : « de l'article L. 421-5 » sont remplacés par les mots : « des articles L. 421-5 et L. 421-5-3 » ;
- ⑲ 4° À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 480-4, après la référence : « L. 421-5 », sont insérés les mots : « et l'article L. 421-5-3 » ;
- ⑳ 5° À la première phrase du I de l'article L. 481-1, après la référence : « L. 421-5 », sont insérés les mots : « et l'article L. 421-5-3 ».

Article 4

- ① À titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, le représentant de l'État dans le département peut prendre des arrêtés imposant la conclusion d'un bail à réhabilitation à la personne tenue d'exécuter les mesures mentionnées aux articles L. 511-1

à L. 511-22 du code de la construction et de l'habitation et à l'article L. 1331-22 du code de la santé publique.

- ② Dans le cas où un bail à réhabilitation est conclu dans les conditions prévues au premier alinéa, l'obligation d'exécuter les mesures ordonnées par le représentant de l'État dans le département est transférée au preneur du bail qu'il désigne parmi les organismes visés à l'article L. 741-3 du code de la construction et de l'habitation.

Article 5

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- 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 à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.