Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

DOSSIER DE PRESSE

Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Lutter contre l'habitat indigne

Juin 2013

Contact presse
Service de presse du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement
72, rue de Varenne, 75007 Paris - 01 44 49 85 13
www.territoires.gouv.fr

Introduction

En France, **près de 500 000 logements sont considérés comme indignes**, ce qui représente environ un million de personnes vivant dans des conditions présentant un risque pour leur santé ou leur sécurité.

La plupart de ces victimes n'osent pas se plaindre : peur des conséquences, peur de ne plus avoir de logement du tout, peur d'un marchand de sommeil menaçant, incapacité à savoir à qui s'adresser… C'est la raison pour laquelle il est indispensable que la puissance publique intervienne pour les protéger.

La lutte contre l'habitat insalubre est une priorité d'action du Gouvernement en matière de politique du logement : repérage des situations, prise d'arrêtés spécifiques, mise en demeure de propriétaires indélicats, exécution de travaux d'office, lutte contre les marchands de sommeil, accompagnement des locataires. Outil privilégié de l'action de l'État, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) dispose de 300 millions d'euros par an, qu'elle distribue sous forme de subventions pour inciter les propriétaires bailleurs de bonne foi à faire des travaux prescrits par des arrêtés de police et, ainsi, à réhabiliter leurs logements dégradés.

Cette démarche incitative s'accompagne par ailleurs d'un volet coercitif, qui comprend des sanctions pénales visant à réprimer le non-respect de décisions administratives par des propriétaires négligents, voire indélicats.

Certains d'entre eux, que l'on désigne sous le vocable de **marchands de sommeil,** se spécialisent dans l'achat à bas prix de biens locatifs de mauvaise qualité qu'ils louent dans des conditions indignes et dégradantes : sur-occupation organisée, division de pavillons, insalubrité compromettant la santé et même la sécurité des locataires, loyers élevés, voire exorbitants, en totale disproportion avec la qualité de l'habitat.

Leur présence au sein de copropriétés constitue l'un des facteurs de fragilisation de la situation financière de ces dernières et donc, à terme, de la dégradation de l'état du bâti. Ils sont également actifs hors des copropriétés : achat de maisons individuelles divisées en appartements, mise en location de locaux impropres à l'habitation (caves, combles, cabanes de jardin, etc.).

Aujourd'hui, il existe une panoplie d'outils à la disposition de la puissance publique, État et collectivités, pour lutter contre l'habitat indigne, mais leur utilisation est parfois longue et complexe. Le Gouvernement entend **améliorer l'efficacité de ces dispositifs** afin de **contraindre plus fortement les bailleurs à réaliser les travaux qui leur ont été prescrits** et **donner un coup d'arrêt aux activités des marchands de sommeil.**

Ce chantier est pris en charge par le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), que Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, présentera le 26 juin en Conseil des ministres.

Principales mesures de lutte contre l'habitat indigne

- Interdire aux marchands de sommeil condamnés l'achat de biens immobiliers (page 3)
- Contraindre les propriétaires bailleurs mis en demeure d'effectuer des travaux à payer une astreinte financière tant que les travaux ne sont pas effectués (page 5)
- Utiliser la suspension des allocations logement pour inciter les propriétaires de logements indécents à les rénover (page 7)
- Donner les moyens d'agir aux intercommunalités (page 9)

EMPÊCHER LES MARCHANDS DE SOMMEIL DE NUIRE

Interdire l'achat de biens immobiliers

Qu'ils soient propriétaires de logements individuels ou en copropriétés, les marchands de sommeil multiplient les achats de biens locatifs, en leur nom propre ou sous couvert de prête-noms ou de sociétés-écrans auxquelles ils peuvent être associés.

Une copropriété en déshérence est souvent une cible de choix pour ces propriétaires peu scrupuleux, qui achètent à bas prix plusieurs lots, ne paient pas leurs charges et pratiquent des conditions de logement dégradantes, exploitant des personnes en situation fragile (sur-occupation, insalubrité, loyers très élevés). La spirale de dégradation de l'immeuble s'accélérant, les propriétaires occupants quittent la copropriété, souvent en cédant leur lot à un prix faible au marchand de sommeil.

Interdire l'achat de biens immobiliers

Le Gouvernement souhaite donner un coup d'arrêt à ces activités et établir une traçabilité maximum des marchands de sommeil.

Le projet de loi contient donc des dispositions qui visent à empêcher les **personnes condamnées pour hébergement contraire à la dignité humaine de pouvoir acquérir des biens immobiliers et de les mettre en location.**

Une peine sera créée, qui donnera la possibilité au juge de condamner un marchand de sommeil à une interdiction d'achat de biens immobiliers à des fins de location. **Cette mesure empêchera une personne physique d'acheter en son nom propre et également via une société dont il serait gérant, associé ou dirigeant**.

Avant de procéder à la signature d'une vente, les notaires formuleront une demande de renseignement aux services du casier judiciaire pour vérifier si l'acheteur. La vente sera annulée si l'acheteur est une personne physique condamnée à la peine ci-dessus ou bien une société dont une personne condamnée à la peine ci-dessus est gérante, associée, dirigeante.

Pour protéger le vendeur, le texte prévoit la nullité de la vente aux torts de l'acquéreur concerné par cette condamnation, ce qui permet au vendeur de conserver le bénéfice du dépôt de garantie versé au moment de la promesse de vente.

Le cas des copropriétés

Pour le cas spécifique des copropriétés, d'autres dispositions spécifiques sont prévues dans le projet de loi pour empêcher l'expansion des marchands de sommeil dans une même copropriété. Il est ainsi prévu de :

- **interdire à un copropriétaire l'achat de lots dans une copropriété où il est déjà propriétaire et où il a accumulé des dettes et des impayés :** au moment d'une vente, le notaire contacte le syndic pour obtenir certains documents, comme l'état daté. Il

informe alors en même temps le syndic du nom de l'acquéreur potentiel. Si celui est copropriétaire, le syndic est alors tenu de délivrer au notaire un certificat attestant que cette personne n'a pas fait l'objet d'une mise en demeure de payer du syndic restée infructueuse depuis plus de 45 jours. Si c'est le cas, le copropriétaire doit payer ses dettes dans un délai de trente jours, faute de quoi la vente de ne peut se conclure et l'avant-contrat est réputé nul et non avenu ;

- **empêcher les copropriétaires endettés de bloquer les procédures de saisie de leur bien,** en ne tenant pas compte de leur vote en assemblée générale : si le marchand de sommeil possède déjà plusieurs lots, il peut être en mesure, en cas de fort absentéisme à l'assemblée générale, de bloquer facilement toutes les procédures que le syndic veut engager à son encontre. Ainsi, la loi sera modifiée de façon à empêcher qu'un copropriétaire endetté ne prenne part au vote de l'assemblée générale qui doit autoriser le syndic à agir en justice pour obtenir la saisie en vue de la vente d'un lot de ce copropriétaire débiteur vis-à-vis du syndicat ;

- **garantir le recouvrement des frais de procédure,** pour lever les réticences des copropriétaires inquiets : les frais d'avocat engagés par le syndicat seront imputés au seul copropriétaire condamné, et l'assiette du privilège spécial immobilier, c'est-à-dire des créances qui sont remboursées en priorité par les fruits de la vente, dont bénéficie le syndicat, sera étendue pour intégrer les frais d'avocats.

Comme dans le cas des propriétaires de logements individuels, toutes ces mesures visant des marchands de sommeil sévissant en copropriété concernent les personnes, mais également les dirigeants et associés de sociétés comme les sociétés civiles immobilières, les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée et les sociétés à responsabilité limitée. Ce sont en effet les sociétés-écrans généralement utilisées par les marchands de sommeil.

CONTRAINDRE LES PROPRIÉTAIRES INDÉLICATS À FAIRE DES TRAVAUX

Créer une astreinte financière journalière

La lutte contre l'habitat indigne est une priorité d'action de l'État en matière de politique du logement. Elle se traduit par des mesures incitatives, pour encourager la réhabilitation des logements, et par des mesures coercitives, qui visent les propriétaires bailleurs indélicats et les obligent à procéder à des travaux de rénovation.

Trop de propriétaires laissent les autorités publiques faire les travaux à leur place

Ainsi, les bailleurs qui louent des logements dans des conditions qui compromettent la santé (salubrité remédiable) ou la sécurité (péril et sécurité des hôtels meublés) de leurs occupants peuvent se voir imposer la réalisation de travaux dans un délai déterminé.

S'ils ne procèdent pas aux travaux dans le délai imparti, le préfet ou le maire les réalise d'office, aux frais des propriétaires et à l'issue d'une ultime mise en demeure.

Cette possibilité que les pouvoirs publics réalisent d'office les travaux prescrits n'incite guère les propriétaires à agir.

Par ailleurs, la réalisation des travaux d'office prend beaucoup de temps, à cause des délais incompressibles liés à la mise au point des travaux et à la commande publique. C'est aussi une procédure complexe, qui demande des compétences rares. Un nombre toujours croissant d'arrêtés restent donc non suivis d'effet.

200 euros par jour de retard

Pour permettre un traitement plus rapide des logements déclarés indignes ou insalubres, le Gouvernement va prendre des dispositions qui visent à davantage inciter les propriétaires défaillants à réaliser les travaux, et à faire diminuer le nombre de cas où les autorités publiques doivent les prendre en charge à leur place.

Le projet de loi prévoit **la création d'une astreinte journalière à l'encontre des propriétaires bailleurs indélicats,** lorsque les travaux prescrits sur des logements insalubres ou indignes n'ont pas été exécutés dans les délais fixés par arrêté, et en amont des procédures pénales au bout desquelles l'État ou la collectivité territoriale se substitue aux propriétaires.

Cette astreinte sera d'un **montant de 200 euros par jour de retard** et s'appliquera au stock d'arrêtés non suivis d'effet. Une partie du produit de cette astreinte pourra être affectée à l'Anah, afin de financer les subventions distribuées par l'agence et permettre aux propriétaires de bonne foi de réaliser plus facilement les travaux prescrits. Une autre partie pourra servir à **financer des possibilités de relogement des victimes de marchands de sommeil et des personnes vivant dans les logements dégradés** et dangereux, cette question étant souvent un frein majeur à la réalisation des travaux.

CONTRAINDRE LES PROPRIÉTAIRES INDÉLICATS À FAIRE DES TRAVAUX

Faire payer au propriétaire tous les frais avancés par l'État en cas de travaux réalisés d'office

Quand le maire ou le préfet décide de réaliser des travaux d'office, la puissance publique avance des frais qui seront ensuite à la charge des propriétaires, des gérants ou des bailleurs défaillants.

Aujourd'hui, les dépenses recouvrées ne correspondent pas en totalité aux frais engagés par l'État.

Les travaux eux-mêmes, ainsi que les dépenses afférentes (maîtrise d'œuvre, bureaux d'études, assurances…) sont bien à la charge des propriétaires ou gérants défaillants.

Mais **la réglementation actuelle ne permet pas le recouvrement des frais induits par le travail des services de l'État ou des communes pour la maîtrise d'ouvrage des travaux,** alors qu'il s'agit bien d'une charge supplémentaire directement imputable au non-respect, par les propriétaires et/ou gérants, des actes administratifs leur prescrivant la réalisation de travaux.

Selon les données déclaratives issues des enquêtes annuelles habitat indigne, 222 opérations de travaux d'office ont été menées suite à des arrêtés préfectoraux en 2012, contre 152 en 2011. Chaque année, **on estime que 6 M€ restent à la charge de l'État, et 1 M€ à la charge de l'Anah**.

Le projet de loi propose donc que soient mis à la charge des propriétaires défaillants le coût de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'office, en plus des coûts qui leur sont actuellement imputés.

CONTRAINDRE LES PROPRIÉTAIRES INDÉLICATS À FAIRE DES TRAVAUX

Suspendre le versement des allocations logement pour inciter à la réalisation de travaux

Autre visage de l'habitat indigne : le cas des logements non décents.

La décence d'un logement s'apprécie par rapport à des caractéristiques minimales de confort et d'équipement, mais aussi par rapport à des normes de sécurité et de salubrité.

D'après la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, seul un logement jugé « décent » peut être loué et ouvrir droit à différentes aides publiques :

- allocation logement sociale (ALS) ;
- allocation de logement familiale (ALF) ;
- aide personnalisée au logement (APL).

Le dispositif actuel pénalise le locataire

Le traitement des situations de non-décence des logements relève actuellement des seules relations contractuelles entre le bailleur et le locataire. **La décence du logement est une obligation qui s'impose aux propriétaires bailleurs**, qui doivent déclarer, sur l'attestation de loyer jointe à la demande d'aide au logement, le caractère décent du logement loué.

Si le logement loué est indécent, il appartient au locataire de demander sa mise en conformité au bailleur. Si le bailleur refuse, le locataire peut saisir la commission départementale de conciliation, puis exercer son droit par les voies et moyens d'un recours devant la juridiction civile.

Même s'il initie de telles procédures, le locataire **doit continuer à payer son loyer,** contrairement aux situations d'insalubrité ou de péril. Dans le cas contraire, **l'allocation logement peut être suspendue :** l'organisme payeur invite le locataire à entamer une démarche amiable ou judiciaire auprès de son bailleur visant à demander la mise en conformité de son logement s'il veut continuer à percevoir son allocation.

Ainsi, en cas d'indécence du logement, **la suspension de l'allocation pénalise le locataire qui signale la situation, et non le propriétaire, à qui incombe la responsabilité de louer un logement décent,** sans que le dispositif existant permette d'aboutir à la mise en conformité du logement pour le locataire. À une situation d'indécence du logement, s'ajoute alors une situation d'impayé de loyer : confronté à l'indécence de son logement, le locataire peut être amené à estimer ne plus devoir payer son loyer, ce qui le met en faute vis-à-vis du bailleur.

Consigner les allocations le temps de la réalisation des travaux

Le Gouvernement a jugé nécessaire de modifier ce dispositif, pour clarifier les responsabilités du bailleur et du locataire bénéficiaire d'aide au logement, en créant une incitation pour les bailleurs à effectuer les travaux de mise en conformité du logement loué, tout en limitant l'impact sur le locataire.

Il va donc modifier par la loi la procédure relative à l'octroi et au versement de l'allocation logement dans le cas des logements déclarés non décents, afin que l'aide publique versée ne cautionne plus la location d'un logement indécent et qu'elle ne puisse plus être captée par un bailleur indélicat.

Ainsi, le projet de loi prévoit d'instaurer **un système de consignation des allocations de logement** par les organismes payeurs, dans l'attente de la réalisation, par le bailleur, des travaux nécessaires pour rendre le logement décent. **Pendant cette période, le locataire ne devra plus au bailleur que la part résiduelle (hors allocation) de son loyer.**

Si un logement fait l'objet d'un constat d'indécence, le droit à l'allocation est maintenu durant un délai d'un an pour le locataire, mais son versement est différé tant que le propriétaire n'a pas effectué les travaux de mise en conformité. Durant ce délai, le locataire ne s'acquitte que du loyer résiduel (hors allocation). Dès que les travaux sont réalisés, le bailleur bénéficie du paiement des allocations qui ont été consignées.

DONNER LES MOYENS D'AGIR AUX INTERCOMMUNALITÉS VOLONTARISTES

L'intercommunalité, acteur unique de la lutte contre l'habitat indigne

Une complexité qui nuit à l'efficacité des procédures existantes

La portée et l'efficacité des dispositions existantes en matière de lutte contre l'habitat indigne sont bien souvent limitées par la complexité et la lourdeur des procédures, par la multiplicité des acteurs aux responsabilités diverses et leur difficile coordination.

Selon la nature des mesures envisagées, le pouvoir de décision relève du préfet (en matière d'insalubrité et de saturnisme), du maire agissant au nom de l'État (police des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation) ou du maire agissant au nom de la commune (situation de péril). La dissociation du pouvoir de police (du ressort exclusif du maire) et de certaines compétences en matière de logement (prises en charge par une intercommunalité) vient parfois compliquer davantage encore la répartition des responsabilités.

Cette complexité juridique et technique est un handicap fort pour les communes de taille modeste. Selon une enquête réalisée conjointement par la DIHAL et l'AMF dans le cadre du Forum des politiques de l'habitat privé en octobre 2012, auprès de communes adhérentes à l'AMF, plus de 80 % des maires interrogés ont répondu se sentir démunis, que ce soit juridiquement ou techniquement, pour faire face aux situations d'habitat indigne.

C'est pourquoi, le Gouvernement a souhaité créer les conditions de la mise en place d'un acteur unique de la lutte contre l'habitat indigne, en vue de simplifier la mise en œuvre des polices spéciales de l'habitat et d'en accroître l'efficacité.

Permettre à l'intercommunalité de devenir l'acteur unique de la lutte contre l'habitat indigne

La lutte contre l'habitat indigne nécessite la mise en œuvre d'une politique intégrée du logement et de l'hébergement. **L'intercommunalité apparaît comme l'échelon le plus approprié pour regrouper l'ensemble des pouvoirs et compétences nécessaires aux actions de lutte contre l'habitat indigne**. L'échelon intercommunal permet en effet d'atteindre la taille critique pour que puissent être mises en œuvre des procédures complexes et garantit que le niveau de décision ne se situe ni trop loin du terrain, ni trop proche des administrés.

Pour améliorer le pilotage de l'habitat indigne, **le projet de loi propose donc que les intercommunalités aient la possibilité de devenir les acteurs uniques de la lutte contre l'habitat indigne**.

Les présidents des établissements publics de coopération intercommunale pourront ainsi se voir déléguer les compétences et pouvoirs de police spéciale du préfet, dès lors que les communes de l'intercommunalité ont également décidé de leur confier leurs pouvoirs en la matière.