

... sur le projet de loi relatif à

LA RÉNOVATION DE L'HABITAT DÉGRADÉ



La commission des affaires économiques a adopté et modifié le projet de loi au cours de sa réunion du 14 février.

La commission a soutenu l'objectif de donner des outils plus efficaces et plus rapides aux maires et aux opérateurs luttant contre l'habitat indigne.

Toutefois, se plaçant à l'écoute des maires après une [visite sur le terrain à Saint-Denis](#) et l'organisation d'une [consultation des élus sur la plateforme du Sénat](#), elle a introduit dans la loi plusieurs outils destinés à renforcer leur capacité d'action y compris dans les villes moyennes et les petites copropriétés. Elle en a précisé d'autres pour les rendre plus opérationnels. Enfin, soucieuse de limiter l'inflation normative, elle n'a pas retenu certaines dispositions nouvelles apportant plus de complexité que de clarté.



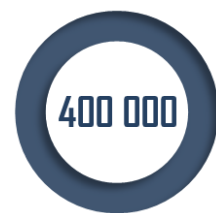
Des élus pensent que les copropriétés dégradées sont un problème important



Copropriétés en France



Copropriétés en difficulté selon l'Anah



Logements indignes en métropole

1. LES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES : UN PROBLÈME MASSIF, MAIS ENCORE MAL APPRÉHENDÉ

58 % des maires, qui ont répondu à la consultation du Sénat, ont une ou plusieurs copropriétés dégradées dans leur commune. Deux tiers estiment que c'est une question importante ou très importante. L'habitat dégradé n'est pas le problème de quelques villes pauvres ou de quelques quartiers prioritaires, c'est un phénomène silencieux et massif, mais encore largement méconnu.

Selon les chiffres du ministère du logement, il y aurait en France un peu plus de 750 000 copropriétés, représentant un peu moins de 10 millions de logements. 200 000 ne sont pas enregistrées dans le Registre national d'immatriculation des copropriétés, le RNIC, sans doute parmi les plus petites et les moins bien gérées.

Sur ce total, combien de copropriétés sont en difficulté ? Cela reste difficile à déterminer. 2 200 copropriétés et 110 000 logements sont pris en charge dans le Plan initiative

copropriétés. Selon les seuils d'impayés de la loi ALUR de 2014¹, il y aurait 215 000 copropriétés dites « fragiles », c'est-à-dire ayant de 15 à 25 % d'impayés. L'Agence nationale de l'habitat (Anah) identifierait pour sa part 115 000 copropriétés en difficulté. Les petites copropriétés en représenteraient les trois quarts.

La notion englobe aussi bien un petit immeuble délabré de centre bourg de province qu'un grand ensemble de banlieue, ce qui rend difficile une vision d'ensemble et encore plus un outil unique et simple. De fait, les procédures de traitement de l'habitat dégradé sont souvent très longues, laissant prospérer les marchands de sommeil et se développer l'habitat indigne, jusqu'à parfois de tragiques effondrements, comme rue d'Aubagne à Marseille le 5 novembre 2018.

Dans leur rapport, Mathieu Hanotin, maire de Saint-Denis, et Michèle Lutz, maire de Mulhouse, estiment à 400 000 le nombre des logements du parc privé potentiellement indignes en métropole, dont la moitié occupée par leur propriétaire. Il y en aurait près de 150 000 en outre-mer selon les chiffres de la direction générale des outre-mer.

C'est sur la base de ce travail et du retour d'expérience du plan initiative copropriétés et de [la loi ELAN](#)² qu'a été élaboré le projet de loi.

2. UNE BOÎTE À OUTILS QUI NE DOIT PAS OUBLIER LES VILLES MOYENNES ET LES PETITES COPROPRIÉTÉS

Ce texte est conçu comme une boîte à outils améliorant la panoplie existante. La commission des affaires économiques estime que c'est un texte utile et attendu par les professionnels et les élus.

A. UNE ÉVOLUTION DES OUTILS D'URBANISME

Le projet de loi modifie les conditions de mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs OPAH³, ORI⁴ ou ORCOD⁵, grâce auxquels la puissance publique, dans le meilleur des cas, vient en appui aux propriétaires dans la remise en état de leur bien et, en cas de nécessité, se substitue aux propriétaires défaillants. Le projet de loi les fait évoluer suivant un fil rouge : **permettre une intervention plus précoce des pouvoirs publics**. Outre les bénéfices évidents pour les occupants, une intervention plus précoce, c'est, la plupart du temps, une intervention moins coûteuse pour la collectivité. C'est une intervention qui peut être mieux planifiée, avec des relogements mieux anticipés, mais aussi une meilleure prise en compte dans le projet urbain.

Le texte crée en particulier **une nouvelle procédure d'expropriation**, calquée sur la procédure « Vivien », qui permet d'exproprier, pour les démolir, les immeubles en état de dégradation irrémédiable. La nouvelle procédure est conçue pour permettre des interventions en amont, sur les immeubles dont l'état est critique, mais qui peuvent encore être sauvés. Il s'agit donc de rénover plutôt que de démolir. C'est l'une des principales propositions du rapport Hanotin-Lutz. Elle est fortement demandée par les maires confrontés à ces phénomènes d'habitat dégradé, y compris d'habitat dégradé diffus.

Un **point de blocage** revient cependant de manière récurrente : celui du **relogement des occupants**, que ce soit à titre temporaire ou définitif, notamment dans les très grandes opérations, qui nécessitent le relogement simultané de centaines de ménages, principalement dans un parc social déjà saturé. Il s'agit d'un vrai frein pour certaines opérations, **et plus de 90 % des maires ayant répondu à la consultation ont soulevé cette difficulté**, y compris pour des opérations plus ponctuelles. S'il n'y a pas de solution miracle dans le contexte actuel

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite aussi « loi Duflot II ».

² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

³ Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

⁴ Opération de restauration immobilière.

⁵ Opération de requalification de copropriétés dégradées.

de crise du logement, la commission a toutefois adopté un amendement afin de permettre, sous certaines conditions, le relogement provisoire de ces ménages dans des constructions temporaires, y compris lorsqu'ils ont droit au relogement définitif.

B. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES VILLES MOYENNES ET LES PETITES COPROPRIÉTÉS

La commission a de plus souligné que **la problématique des copropriétés dégradées touche également les petites copropriétés, dans les centres-bourgs ou les centres-villes anciens**, pour lesquelles il existe peu ou pas d'outils d'aménagement spécifiques et auxquelles le projet de loi apporte peu de solutions. Pourtant, les petites copropriétés représenteraient jusqu'à trois quarts des copropriétés fragiles.

La commission a adopté un amendement de la rapporteure visant à **préciser les missions de l'ANCT¹ qui doit appuyer les communes ne disposant pas l'ingénierie suffisante**.

La commission a également décidé de **permettre au maire de faire procéder d'office, si nécessaire, à un diagnostic structurel des immeubles en zone d'habitat dégradé**.

3. DANS LES COPROPRIÉTÉS : PRÉVENIR PLUTÔT QUE GUÉRIR

A. DEUX OUTILS NOUVEAUX DE FINANCEMENT ET DE GESTION

Le premier outil créé par le projet de loi est **le prêt global et collectif** inspiré de l'exemple belge et préfiguré par un [rapport de la Banque des territoires](#). Il est en effet difficile actuellement de contracter un prêt en raison des multiples conditions. La Banque des territoires indique qu'il y aurait actuellement 175 millions euros de prêts par an, octroyés par une seule banque, la Caisse d'Épargne d'Île-de-France, alors même que le volume estimé des travaux dans les copropriétés à financer dans les prochaines années serait de 9 milliards par an.

Le projet de loi crée donc un prêt qui couvrirait l'ensemble des travaux. Il engloberait tout le syndicat et serait attaché à un lot et non plus à un copropriétaire volontaire. Toutefois, les **banques et les cautions ne peuvent prêter sans respecter leur obligation de « prêt responsable » et de lutte contre le surendettement**. Aussi, la commission a adopté plusieurs amendements afin de garantir l'engagement du secteur bancaire.

La commission a toutefois déploré l'absence de financement de ce nouveau dispositif. La Banque des territoires avait imaginé, pour sécuriser le prêt, que Procivis ² voit ses moyens tripler, jusqu'à 150 millions d'euros par an, afin d'avancer les subventions sous forme de prêt à taux zéro, mais le gouvernement n'a pas donné suite. Elle avait également demandé la création d'une garantie publique. Le gouvernement en a proposé une par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, mais, au dire du ministre, toujours sans financement.

Le second outil est **le syndic d'intérêt collectif**, qui a été créé par l'Assemblée nationale. **La commission a regretté que ses missions, son agrément et son financement restent mal définis**. Les organismes HLM, qui étaient pressentis pour porter cet outil, souhaitent intervenir sur la base du volontariat, quand les syndics s'inquiètent d'acteurs hors du champ concurrentiel qui auraient une exclusivité. La question du domaine d'intervention précis et de la rémunération de ce syndic d'intérêt collectif n'est pas résolue. Qui en assumera le coût supplémentaire dans une copropriété en difficulté ? Si la piste de nouvelles aides de l'Anah³ a pu être évoquée, rien n'est arrêté pour le moment.

Néanmoins, 71 % des maires ayant participé à la consultation en soutiennent le principe. La commission a donc opté pour **créer un vivier de syndics reconnus pour leur expérience et leur connaissance de ces sujets. Ce sera déjà une avancée importante**.

¹ Agence nationale de cohésion des territoires.

² Réseau de sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'accès à la propriété (SACICAP).

³ Agence nationale de l'habitat.

B. L'OPÉRATIONNALITÉ PLUTÔT QUE L'INFLATION NORMATIVE

La commission a estimé que les syndic ne devaient pas devenir les boucs émissaires des copropriétés dégradées et qu'une certaine forme de « syndic bashing » ne devait pas conduire à une réglementation pointilliste des rapports avec les copropriétaires ce qui l'a amené à **supprimer plusieurs dispositions inutilement complexes**.

De même a-t-elle estimé que les conditions de dématérialisation étaient actuellement suffisantes et protectrices des 15 % d'habitants souffrant d'illectronisme.

Concernant l'outre-mer, elle a adopté les dispositions visant à mieux lutter contre l'expansion de l'habitat informel à Mayotte et en Guyane, ainsi que le prolongement jusqu'en 2038, et l'ajustement, de la loi Lechimy de 2018 visant à favoriser la sortie de l'indivision successorale dans ces territoires.

C. MIEUX LUTTER CONTRE LES MARCHANDS DE SOMMEIL

Soutenant les sanctions pénales contre les marchands de sommeil, la commission a rendu opérationnelles ou constitutionnelles **plusieurs des mesures qui faciliteront leur condamnation où les mettront durablement hors d'état de nuire**.

À titre préventif et sur la base de l'expérience des maires, la commission a retenu **plusieurs évolutions concernant à la fois le permis de louer et le permis de diviser** pour faciliter leurs conditions de mise en œuvre et lutter contre les marchands de sommeil.



EN SÉANCE

Mercredi 28 février 2024, **le Sénat a adopté en séance publique, à l'unanimité**, le projet de loi relatif à la rénovation de l'habitat dégradé.

À cette occasion, **le texte a été enrichi d'une cinquantaine d'amendements ayant les principaux effets suivants :**

À **l'article 1^{er} bis**, le champ d'action de l'Association Foncière Logement dans les opérations de lutte contre l'habitat indigne a été précisé (n° [144](#)).

À **l'article 2**, plusieurs modifications ont été apportées au prêt collectif global. Les organismes de prêt et de cautionnement ont été autorisés à consulter le fichier des incidents de paiement de la Banque de France et celle-ci ne pourra être caution (n° [162](#)). Le prêt devra être versé sur un compte réservé à cet effet (n° [163](#)). L'article 33 de la loi de 1965 ne sera pas applicable à ce prêt (n° [146](#)). Ce prêt sera transmissible d'un lot à l'autre, mais son remboursement anticipé sera possible librement pour tout copropriétaire (n° [123](#)). Enfin, certaines des dispositions le régissant ont été inscrites au code de la construction et de l'habitation (n° [145](#)).

À **l'article 2 ter A**, la condition d'existence d'un plan local de l'habitat pour que l'EPCI puisse déléguer à une commune membre la compétence en matière de permis de louer a été supprimée (n° [126](#)) pour faciliter sa mise en œuvre par les communes.

À **l'article 3**, afin de faciliter la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'expropriation, l'obligation de reloger temporairement les occupants de locaux professionnels et commerciaux a été levée (amendements identiques n° [103](#) et [147](#)) et les modalités de réduction des indemnités d'expropriation pour les marchands de sommeil ont été sécurisées (n° [127](#)).

À **l'article 7 bis A**, la compétence résiduelle du préfet pour les amendes relatives au permis de louer a été supprimée, au profit de celle des communes (n° [151](#)).

À **l'article 8 sexies**, les conditions de détermination par les collectivités, à titre expérimental, dans certaines zones d'habitat dégradées, de normes plus contraignantes pour les colocations à baux multiples, ont été simplifiées (n° [88 rect.](#)).

Aux **articles 9, 9 bis AA et 9 bis AB**, le Sénat a complété l'information des locataires pour qu'ils puissent faire valoir leur droit et a prévu un nouveau cas de suspension du loyer dans les procédures de la police de la sécurité et de la salubrité (n° [169](#), [17](#) et [72](#)).

À l'**article 10**, ont été introduites des précisions sur le processus de scission de syndicat de copropriété dans le cadre d'une procédure de sauvegarde et une procédure **ad hoc** a été créée dans le cadre des OPAH ce qui facilitera ces opérations dans les villes petites et moyennes (n° [171](#)).

À l'**article 11**, les modalités de notification en cas de prise de possession anticipée dans les ORCOD ont été précisées (n° [156](#)).

À l'**article 14**, les simplifications introduites pour les OIN ont été étendues aux Grandes opérations d'urbanisme (GOU) (n° [133](#)). Les projets déclarés d'utilité publique dans le cadre d'une OIN ou d'une GOU pourront, en outre, dès la déclaration d'utilité publique, se voir reconnaître le caractère de projets représentant une raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) (n° [134](#)). Enfin, le plafond de financement par fonds de concours a été temporairement levé pour les OIN portant sur des agglomérations nouvelles (n° [135](#)).

À l'**article 14 bis**, la possibilité de recourir au partage judiciaire par souche, dans le cadre de la loi Letchimy du 27 décembre 2018, a été ouverte dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (n° [173](#)).

À l'**article 15 bis**, les garanties du respect du contradictoire en cas de saisine par le préfet de la CODERST, dans le cadre des arrêtés d'insalubrité prévus à l'article 9 de la loi Letchimy du 23 juin 2011, ont été renforcées (n° [141](#)).

En outre, **plusieurs articles additionnels ont été adoptés**, prévoyant notamment l'obligation pour les syndicats de fournir aux agents du service municipal du logement toute information nécessaire pour l'exercice de leurs missions (amendements identiques n° [9 rect.](#) et [75](#)).

Enfin, les **nouveaux articles 18, 19 et 20** permettent aux organismes de logement social d'opérer des baux réels solidaires d'activité (BRSA) comme ils le font déjà en matière de logement avec le BRS. Cela leur permettra de mieux gérer la mixité d'activité en pied d'immeuble et dans les ensembles qu'ils gèrent (n° [104](#), [105](#) et [106](#)).



EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Jeudi 14 mars 2024, **les sénateurs et les députés réunis en commission mixte paritaire (CMP) sont parvenus à un accord sur le projet de loi.**

Trente-cinq articles, sur les cinquante restant en discussion, ont été maintenus tels qu'adoptés par le Sénat (articles 1^{er} A, 1^{er} bis, 2 bis A, 2 ter, 2 quater, 3 bis AA, 3 bis, 3 ter A, 3 quater, 4, 5, 6, 7 bis A, 8 ter, 8 quater A, 8 quater B, 8 quater, 8 quinquies, 9, 9 bis AA, 9 bis B, 9 quater, 9 quinquies, 11, 12, 12 bis A, 12 bis, 12 ter, 14, 14 bis, 15, 15 bis, 18, 19 et 20).

Ont en particulier été maintenus les outils introduits ou renforcés par le Sénat pour prévenir la dégradation de l'habitat :

- assouplissement et sécurisation du régime du « permis de louer » (**articles 2 ter et 2 quater**) et la possibilité pour les maires de bénéficier du produit des amendes pour infraction à ce permis (**article 7 bis A**). Ont aussi été précisées les modalités de l'expérimentation permettant aux maires de refuser, au cas par cas, un permis de louer en cas de détournement du régime de la colocation à baux multiples par des marchands de sommeil (**article 8 sexies**) ;
- facilitation du travail des services municipaux du logement (**article 3 ter A**) ;
- renforcement du diagnostic structurel introduit à l'**article 8 bis**, qui a en outre été étendu aux centres villes anciens ;
- mise en conformité d'office ou démolition aux frais du propriétaire en cas d'infraction aux règles d'urbanisme (**article 3 bis**).

Le renforcement des outils à disposition des collectivités pour traiter les petites copropriétés dégradées a aussi été préservé, aux **articles 6 et 11**, tout comme les dispositions de sécurisation de la procédure d'expropriation « Vivien » (**article 12**) et de la nouvelle procédure d'expropriation pour les immeubles dégradés à titre réparable (**article 3**), pour laquelle le texte prévoit en outre, désormais, dans un souci d'équilibre entre protection des occupants et efficacité du dispositif, une extinction des baux lorsqu'il est établi dès l'origine que le projet ne permettra pas leur maintien dans les lieux. Dans le même état d'esprit, a été maintenue la possibilité de reloger les occupants dans des constructions temporaires, afin d'accélérer les opérations de résorption de l'habitat dégradé (**article 7 bis**), qui avait été renforcée par le Sénat.

Enfin, les améliorations relatives à la protection des occupants ont été maintenues (**articles 3 bis AA, 9 quater et 12 ter**).

Concernant le **volet copropriété** du texte, la commission mixte paritaire a acté plusieurs compromis.

À l'**article 2**, il sera possible au prêteur et à la caution de consulter le fichier des incidents de paiement de la Banque de France et de disposer d'informations complémentaires des syndics pour avoir une vision complète des capacités financières de la copropriété.

L'**article 5 bis B** a été supprimé, la commission estimant difficile de fixer *in abstracto* les tarifs pertinents des prestations des syndics. De même, à l'**article 9 bis**, ont été supprimées la normalisation des appels de charges par décret et la consultation permanente du compte bancaire de la copropriété par le président du conseil syndical. En revanche, a été rétabli le principe de notifications numériques sous réserve que les copropriétaires ne demandent pas le maintien d'une transmission papier.

À l'**article 5 bis**, les organismes de logement social pourront être agréés comme syndic d'intérêt général de droit, dès lors qu'ils en feront la demande.

L'**article 9 bis AB** a été supprimé puisque les rapporteurs ont estimé qu'il était satisfait par le droit existant (cas de suspension du loyer en cas d'arrêté de police motivé par la dangerosité d'un équipement commun d'un immeuble d'habitation).

À l'**article 9 ter**, la possibilité pour un copropriétaire de réaliser des travaux d'isolation en toiture ou sur les planchers bas a été réintroduite, sous réserve de l'accord de la copropriété éventuellement à la majorité simple de l'article 24.

Enfin, l'intervention du juge dans la scission d'une copropriété ou d'une association syndicale a fait l'objet d'adaptations rédactionnelles (**article 10**).

Concernant la **lutte contre les marchands de sommeil**, la commission a complété les informations qui pourront être inscrites au RNIC (**article 8**) en y ajoutant le refus d'un permis de louer et le refus d'un bail écrit ou d'une quittance.

Les ajouts du Sénat concernant les territoires ultramarins ont par ailleurs été conservés, notamment l'**article 3 quater** qui met en œuvre une mesure issue du comité interministériel des Outre-mer (Ciom) visant à faciliter la construction d'habitations légères à Mayotte et en Guyane pour lutter contre la présence endémique d'habitats indignes, ou encore les précisions apportées à l'**article 14 bis** visant à permettre une application plus effective de la loi Letchimy de 2018 relative à la sortie de l'indivision successorale.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport Hanotin-Lutz d'octobre 2023 sur les outils d'habitat et d'urbanisme à créer ou améliorer pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne](#)
- [Rapport de la Banque des territoires d'octobre 2023 sur le financement de la rénovation des copropriétés en difficulté](#)
- [Dossier législatif de la loi ELAN](#)



Dominique Estrosi Sassone

Présidente de la commission

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Amel Gacquerre

Rapporteure

Sénatrice
du Pas-de-Calais
(Union centriste)

Commission des affaires économiques

<https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/commissions/commission-des-affaires-economiques.html>

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl23-278.html>

