

N°

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le

PROPOSITION DE LOI

Renforçant la lutte contre les "marchands de sommeil" et l'habitat indigne

PRÉSENTÉE

Par Mme Evelyne YONNET-SALVATOR et M. Jean-Pierre SUEUR, Mme Michelle MEUNIER, M. Roger MADEC, Mme Dominique GILLOT, MM. Yves DAUDIGNY, Gilbert ROGER, Mmes Marie-Noëlle LIENEMANN, Nicole BRICQ, Catherine TASCA, M. Jean-Louis TOURENNE, Mme Anne EMERY-DUMAS, MM. Martial BOURQUIN, René VANDIRENDONCK, Jean-Yves ROUX, Thani MOHAMED SOILHI, Mme Claudine LEPAGE, M. Franck MONTAUGÉ, Mmes Delphine BATAILLE, Stéphanie RIOCREUX, Frédérique ESPAGNAC, MM. Jean-Jacques FILLEUL et Alain NÉRI, Mme Samia GHALI, M. George LABAZÉE, Mme Gisèle JOURDA, M. Bernard LALANDE, Mme Maryvonne BLONDIN, Claire-Lise CAMPION, Marie-Pierre MONIER, Nelly TOCQUEVILLE, MM. François MARC, Yannick BOTREL, Didier MARIE, Mme Patricia SCHILLINGER, M. Jean-Claude LEROY, Mmes Corinne FERET, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Michel VERGOZ, Jacques CORNANO, Roland COURTEAU, Alain DURAN, Simon SUTOUR, Mmes Françoise CARTRON, Danielle MICHEL, Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Catherine GÉNISSON, M. Jérôme DURAIN, Mme Sylvie ROBERT, MM. Jean-Pierre MASSERET, Jean-Yves LECONTE, Yannick VAUGRENARD, Gérard MIQUEL, Maurice VINCENT, Maurice ANTISTE, Christian MANABLE, Michel BERSON, Jean-Claude BOULARD, Daniel RAOUL, Jean-Pierre GODEFROY, Marc DAUNIS, Bernard CAZEAU, Michel DELBARRE, Henri CABANEL, Jeanny LORGEOUX, Jacques GILLOT, Mme Bariza KHIARI, Claude RAYNAL, Rachel MAZUIR, Antoine KARAM, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Éric EJANSANNETAS, Félix DESPLAN, Luc CARVOUNAS, Jean-Jacques LOZACH, Richard YUNG et Philippe MADRELLE.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Il y a en France entre 400 000 et 600 000 logements privés occupés, considérés comme indignes. Environ un million de personnes vivent dans ces logements.

Parmi les facteurs déterminants de la dégradation de l'habitat et des conditions de vie des personnes qui en sont victimes figure le développement du phénomène des "marchands de sommeil" dans les zones urbaines tendues.

Le nombre de condamnations de bailleurs exposant leurs locataires à des risques pour la sécurité et la santé est certes en hausse – une centaine en 2014 – mais ce chiffre reste faible au regard de la réalité des "marchands de sommeil".

L'expérience montre en effet que la lutte contre l'habitat indigne est particulièrement difficile à mettre en œuvre : les procédures sont complexes à engager et souvent mal appréhendées. En Seine-Saint-Denis en 2015, on relève 53 procédures engagées à l'encontre des "marchands de sommeil" : 102 individus ont été mis en cause, 15 appartements ont été saisis ; 40 procédures ont été classées sans suite.

Les procédures sont longues (entre 3 et 5 ans, parfois davantage), et les résultats rarement à la hauteur des attentes puisqu'elles n'atteignent pas toujours leur cible. Ainsi, à Aubervilliers, une mobilisation très forte de la commune a permis d'obtenir plusieurs condamnations, dont deux significatives. La première était une condamnation à deux ans de prison et à 100 000 euros d'amendes, mais le prévenu a disparu et son associé continue son activité. La deuxième n'a pas débouché sur la condamnation du "marchand de sommeil" lui-même, mais d'une société écran portée par

ses enfants ; le "marchand de sommeil" continue en toute impunité son activité aujourd'hui. Cette situation, très mal vécue par les habitants, encourage les "marchands de sommeil" dans la poursuite de leurs "entreprises".

Les "marchands de sommeil" agissent souvent dans des copropriétés qu'ils précipitent dans le cercle vicieux de la dégradation. Ils sévissent également en achetant des maisons individuelles qu'ils louent dans des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine : division abusive de pavillons, insalubrité, sur-occupation organisée, entraînant des risques sanitaires extrêmement préoccupants.

Une action résolue est indispensable pour enrayer ce phénomène d'"industrialisation" de l'habitat indigne qui touche des populations en situation d'extrême vulnérabilité.

Les collectivités concernées subissent une lourde charge : elles doivent faire face à la paupérisation de la population qui peut rompre l'équilibre d'un quartier, à la dégradation des conditions de santé, à l'augmentation des demandes d'aide sociale et de relogement ; elles doivent assurer les services publics (écoles, stationnement, collecte des déchets...) pour les populations concernées.

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a renforcé les outils d'actions pour lutter contre l'habitat indigne, plus particulièrement contre les "marchands de sommeil" : consignation des aides au logement, peine complémentaire d'interdiction d'achat d'un bien immobilier, confiscation de l'usufruit, dispositif d'astreintes administratives, panel de sanctions pénales...

Cette loi a mis en place, pour les territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradé, deux dispositifs qui permettent d'agir en amont :

- l'autorisation préalable de mise en location ;
- l'autorisation préalable aux travaux conduisant à la création de plusieurs locaux à usage d'habitation dans un immeuble.

Ces mesures sont prises par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, par le conseil municipal qui peut délimiter des zones au regard de 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. Des mesures d'application sont encore attendues pour le deuxième semestre 2016. Il est essentiel et urgent que ces dispositifs puissent rapidement être mis à disposition des communes.

Pour donner une impulsion aux politiques de lutte contre l'habitat indigne, il faut en effet mobiliser tous les moyens existants : depuis ceux qui permettent le repérage jusqu'à ceux qui ont un caractère incitatif ou coercitif. La résorption de l'habitat indigne dans les zones où celui-ci est très développé exige une complémentarité et une coordination de tous les acteurs locaux et départementaux, ainsi que des services de police et de la justice.

Compte tenu des difficultés que continue à rencontrer l'action des pouvoirs publics dans la lutte contre les "marchands de sommeil", la présente proposition de loi a pour objet de renforcer sur certains points la capacité d'action des pouvoirs publics.

Tel est le sens de la présente proposition de loi.

L'article 1er institue, dans les Départements présentant une proportion importante d'habitat dégradé, un sous-préfet dédié à la lutte contre l'habitat insalubre.

Comme les victimes, placées dans une situation d'extrême vulnérabilité, prennent très rarement l'initiative d'une procédure, l'article 2 donne aux associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits et dont l'objet statutaire comporte la lutte contre l'habitat indigne la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions relatives à l'hébergement incompatible avec la dignité humaine.

Dans le même esprit, l'article 3, élève le montant de l'amende encouru pour le délit de divulgation de l'identité d'un témoin de 75 000 à 375 000 euros. Il importe en effet de les préserver au mieux contre le risque de représailles.

L'article 4 permet d'appliquer aux personnes physiques et morales condamnées pour avoir soumis une ou plusieurs personnes à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine, la peine de confiscation générale de leur patrimoine, comme c'est le cas en matière de blanchiment. La confiscation pourra alors porter sur tout ou partie des biens appartenant au condamné, quelle que soit leur origine, licite ou illicite, même en l'absence de tout lien avec l'infraction, ainsi qu'à tous les biens dont il a la libre disposition, sous réserve des droits des tiers de bonne foi.

L'article 5 prévoit la création d'un fonds d'intervention contre l'habitat indigne, chargé d'acquérir des biens immobiliers pour prévenir l'apparition d'habitats indignes, et de financer ou subventionner les travaux réalisés d'office en application d'un arrêté d'insalubrité ou de péril.

L'article 6 demande au gouvernement de présenter un rapport sur l'amélioration de la mise en œuvre de l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles relatif à l'hébergement des personnes défavorisées, ainsi que sur le rééquilibrage entre les territoires de l'effort d'hébergement.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

Le titre 1er du livre III de la première partie du code de la santé publique est complété par un article L. 1311-5 ainsi rédigé :

« Il est institué, dans les départements présentant une proportion importante d'habitat dégradé dont la liste est fixée par décret, un sous-préfet dédié à la lutte contre l'habitat insalubre et l'hébergement incompatible avec la dignité humaine. »

Article 2

A la première phrase de l'article 2-10 du code de procédure pénale, après les mots : « lutter contre » sont insérés les mots : « l'habitat insalubre et l'hébergement incompatible avec la dignité humaine, » et après les mots : « les articles 225-2 », est insérée la référence : « , 225-14 ».

Article 3

Au dernier alinéa de l'article 706-62-1 du code de procédure pénale, la référence : « 75 000 euros » est remplacée par la référence : « 375 000 euros ».

Article 4

Après l'article 225-15-1 du code pénal, il est inséré un article 225-15-2 ainsi rédigé :

« Les personnes physiques ou morales déclarées responsables pénalement des infractions prévues à la présente section encourent également la peine complémentaire de confiscation de tout ou partie des biens leur appartenant ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont elles ont la libre disposition, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis. »

Article 5

Il est créé un fonds d'intervention contre l'habitat indigne.

Le fonds peut acquérir des biens immobiliers pour prévenir l'apparition d'habitats indignes. Il peut également financer ou subventionner les travaux réalisés d'office en application d'un arrêté d'insalubrité ou de péril.

Le fonds reçoit le produit des confiscations prévues à l'article 225-15-2 du code pénal. Il est alimenté par une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.

Article 6

Dans un délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi, le gouvernement remet au parlement un rapport sur la mise en œuvre de l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles et sur le rééquilibrage entre les territoires dans l'hébergement des personnes défavorisées.