

Propositions pour mieux lutter contre les marchands de sommeil dans les zones pavillonnaires d'Ile-de-France



Sous la responsabilité de Geoffroy DIDIER
Président du Conseil d'Administration de l'EPFIF,
Vice-Président de la Région Ile-de-France, en charge du logement et de la politique de la ville
Septembre 2017

SOMMAIRE

I. Quelle est la situation ? Les marchands de sommeil gagnent du terrain dans les zones pavillonnaires d'Ile-de-France.	5
<i>a. Le phénomène d'habitat indigne s'étend dans les zones pavillonnaires franciliennes.</i>	6
1- Qu'entend-on par habitat indigne ?	6
2- Les zones pavillonnaires sont de plus en plus touchées	7
3- La première couronne constitue la zone la plus touchée	
<i>b. La réalité grandissante des divisions pavillonnaires s'avère difficile à endiguer à droit constant</i>	9
1- Cette difficulté est, tout d'abord, due à ce que la notion de marchand de sommeil recouvre des réalités différentes	9
2- De surcroît, les acteurs publics et privés intervenant dans la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil sont très divers et insuffisamment coordonnés	9
II. Plusieurs dispositifs actuels s'avèrent en pratique inaptes à lutter contre les marchands de sommeil	11
1- Annulation de la vente	12
2- Obligation de vérification du casier judiciaire par le notaire lors d'un acte authentique de vente d'un bien immobilier	12
3- L'usage de l'expropriation sous sa forme actuelle	12
4- Confiscation de tous les biens du marchand de sommeil	13
III. Face à de telles insuffisances, la lutte contre les marchands de sommeil exige une amélioration des outils juridiques actuels	14
1- Les dispositifs instaurés par la loi ALUR doivent être modifiés	15
2- Les textes en vigueur doivent offrir un cadre juridique lisible et simplifié	16
3- Une meilleure lutte contre les marchands de sommeil passe également par l'expérimentation du rachat de pavillons par l'EPFIF	16
IV. A cette amélioration des dispositifs existants, nous proposons d'ajouter des outils inédits.	17-20
Recommandation n° 1 : Doter le droit français d'une définition claire des marchands de sommeil	
Recommandation n° 2 : S'accorder sur une définition unique du logement décent	
Recommandation n° 3 : Créer une définition précise et quantitative de la sur-occupation	
Recommandation n° 4 : Améliorer le système de fichage des marchands de sommeil	
Recommandation n° 5 : Mettre en place un système de déclaration simplifiée qui protège le locataire comme le propriétaire	
Recommandation n° 6 : Appliquer les règles générales de construction aux opérations de division d'un bâtiment	
Recommandation n° 7 : Instaurer un droit de préemption adapté à la lutte contre les marchands de sommeil	
Recommandation n° 8 : Rendre systématique la confiscation des biens immobiliers utilisés par les marchands de sommeil en cas de condamnation d'un marchand de sommeil	
Recommandation n° 9 : Interdire l'accumulation de biens aux mauvais payeurs	
Recommandation n° 10 : Etablir un nouveau régime d'expropriation à indemnité réduite	
Recommandation n° 11 : Créer une police de l'habitat pour lutter sur le terrain	
Recommandation n° 12 : Instaurer un mécanisme de financement pour rénover l'habitat vétuste	

Les propositions émises dans ce document ont été préparées en étroite collaboration avec trois professeurs agrégés de droit public et privé :

- **Hugues Perinet-Marquet**, Agrégé de faculté de droit, Professeur à l'Université Panthéon-Assas
- **Gwénaëlle Durand Pasquier**, Agrégée des Universités, Professeur à l'Université de Rennes I
- **Rozen Noguellou**, Professeur de droit public à l'Université Panthéon-Sorbonne, Directrice du Gridauh (groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat)

I. Quelle est la situation ?

**Les marchands de sommeil gagnent du terrain
dans les zones pavillonnaires d'Ile-de-France.**

a. Le phénomène d'habitat indigne s'étend dans les zones pavillonnaires franciliennes.

1) Qu'entend-on par habitat indigne ?

La notion d'habitat indigne recouvre l'ensemble des situations d'habitat qui constituent un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine. Aux termes de la loi, « constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

Il faut donc comprendre par logement indigne toutes les situations dans lesquelles l'état des locaux, installations ou logements, expose leurs occupants à des risques dont le traitement relève des pouvoirs de police, exercés par les maires et les préfets selon la nature des désordres constatés (art 84 de la loi de mobilisation et de lutte contre l'exclusion du 25/03/2009).

L'habitat indigne ne recouvre ni les logements dits « inconfortables », c'est-à-dire ne disposant pas à la fois d'une salle d'eau, de toilettes intérieures et d'un chauffage central, ni les logements non « décents » au sens du décret du 30 janvier 2002, qui relèvent des relations contractuelles entre bailleur et locataire.

La lutte contre l'habitat indigne constitue en Ile-de-France un enjeu grandissant. La tension du marché et la saturation du parc social ne laissent pas d'autre choix à des populations de plus en plus en difficulté, exclues du marché classique du logement, que de trouver refuge dans les segments les plus dévalorisés de l'offre : situations de sous-logements dont tirent profit propriétaires indécents ou véritables marchands de sommeil. Selon l'outil PPPI (parc privé potentiellement indigne) établi par l'ANAH, environ 180 000 logements privés sont potentiellement indignes en Ile-de-France, soit près de 5% des résidences principales privées, qu'il s'agisse de pavillons divisés, d'immeubles et locaux insalubres (caves, sous-sols, combles), d'immeubles en ruine, d'hôtels meublés dangereux ou d'habitats précaires.

2) Les zones pavillonnaires sont de plus en plus touchées

Ces dernières années, l'action publique s'est renforcée dans la lutte contre l'habitat indigne, plus particulièrement à destination des copropriétés dégradées et de leurs immeubles en Ile-de-France. Les opérations d'envergure nationale, les ORCOD-IN, dont l'EPIF coordonne

l'ensemble des actions, contribuent à endiguer une économie illégale qui repose sur l'exploitation de la misère.

L'habitat indigne se trouve certes dans les copropriétés en difficulté en plus des centres-villes anciens, mais se développe aussi dans les zones pavillonnaires par des divisions pavillonnaires, mais également dans les zones rurales, par des divisions de vieilles fermes en plusieurs logements. Les marchands de sommeil s'adaptent aux évolutions de l'action publique. Ils se replient aujourd'hui de plus en plus sur le tissu pavillonnaire en vendant leurs biens dans les copropriétés dégradées.

Ce tissu pavillonnaire est une caractéristique forte de la région Ile-de-France. Il constitue une réalité ancienne et est aujourd'hui un produit attractif pour l'accession à la propriété et le développement du parcours résidentiel au sein de la région capitale. Les maires apparaissent, par conséquent et à juste titre, très soucieux de la préservation de telles zones qui sont un moteur d'attractivité pour les classes moyennes et leurs familles. Il est donc nécessaire d'éviter que les marchands de sommeil s'en emparent et dénaturent son identité.

Le défi de la préservation de ces zones pavillonnaires est ancien. Face à une demande exponentielle de logements dans les années

cinquante, les constructions de pavillons qui avaient permis à des familles d'accéder à la propriété, ont été brutalement remplacées par de l'habitat collectif de grands ensembles, brisant rapidement une partie du lien social urbain dont l'habitat individuel était l'un des maillons structurants.

Le développement de l'habitat locatif à la découpe dans ces secteurs induit une dégradation de ces pavillons jusqu'à créer des situations d'habitat indigne, dont les collectivités mesurent aujourd'hui l'ampleur. Selon l'étude de la Drihl, les divisions ont augmenté de 5% en Seine-Saint-Denis sur la période 2007-2013 par rapport à 2003-2009. La mesure de ce phénomène est toutefois particulièrement difficile puisque les divisions pavillonnaires esquivent, par définition, l'obligation de déclaration fiscale. Ces divisions sont, par nature, clandestines et souvent invisibles de l'extérieur et, par conséquent, difficiles à recenser. Une maison sur cent, en Seine-Saint-Denis, aurait fait l'objet d'une division au cours de la période 2003-2013. Dans certaines communes, la division pavillonnaire peut représenter jusqu'à 40% de l'offre de logements. Bien entendu, toutes les divisions pavillonnaires ne sont pas préjudiciables en soi, car elles permettent parfois de créer du logement là où l'offre est insuffisante. Néanmoins, cette dernière doit être encadrée pour ne pas laisser la place à des propriétaires peu scrupuleux.

3) La première couronne constitue la zone la plus touchée

La géographie de la petite couronne, notamment ses zones limitrophes de Paris, en font un territoire attractif à la division pavillonnaire. Elle constitue la zone la plus touchée avec, selon la Drihl, 2,3 à 3,6 % des maisons qui auraient fait l'objet de divisions entre 2003 et 2009. La petite couronne est, en effet, une zone de fortes tensions sur le marché de l'immobilier, se traduisant par des prix élevés au mètre carré – entre 18 et 20€ à la location par mois – rendant la division pavillonnaire particulièrement attractive pour le propriétaire. Les prix pratiqués y sont donc souvent exceptionnellement élevés.

Ainsi, sur trente arrêtés d'insalubrité pris en Seine-Saint-Denis sur des logements issus de division pavillonnaire, la majorité était d'un niveau de loyer très élevé au regard de la taille et de l'état général du « logement » : 650€/mois pour 15m² à Pierrefitte-sur-Seine, 600€/mois pour 16m² à Stains.

Les territoires les plus touchés ont des caractéristiques communes. Ils jouissent généralement d'une forte attractivité locative du fait d'une desserte de transports en commun, d'une intervention publique dans les quartiers proches grâce au plan de rénovation urbaine créant des « effets de report » sur les quartiers

pavillonnaires proches, mais aussi de la proximité d'industries et d'aéroports qui font peser des contraintes sur le marché immobilier.

La multiplication des divisions pavillonnaires emporte de lourdes conséquences économiques et sociales à la charge des élus. La densification démographique qu'elle provoque produit, en effet, des troubles à la vie des quartiers, des problèmes sociaux liés à la fixation de populations fragiles et des dysfonctionnements des services urbains non dimensionnés pour accueillir autant de nouveaux habitants.

Le phénomène est d'autant plus préoccupant que ces divisions pavillonnaires s'étendent progressivement, par effet de tâche d'huile ou « de grappe », à l'échelle d'une rue ou d'un quartier. Ce mitage crée, par effet de contagion, de véritables zones d'habitat indigne, dévalorisant durablement des zones pavillonnaires entières. Un risque systémique apparaît, qui, sur la base de situations de non-droit, peut créer un déchirement du tissu territorial et social. Pour identifier les communes potentiellement concernées par la division pavillonnaire à risque, plusieurs critères premiers sont utilisés : nombre élevé de maisons individuelles potentiellement indignes, nombre important de logements créés issus de la restructuration du bâti existant, prix de transaction pour les maisons individuelles inférieur à la moyenne départementale. La Drihl recense de nombreuses communes de Seine-Saint-Denis¹

1. Aubervilliers, Aulnay-sous-Bois, Bagnolet, Bobigny, Bondy, Clichy-sous-Bois, Drancy, Epinay-sur-Seine, Gagny, La Courneuve, Le Blanc Mesnil, Le Pré-Saint-Gervais, Les Lilas, Les Pavillons-sous-Bois, Le Raincy, Livry-Gargan, Montfermeil, Montreuil, Neuilly-Plaisance, Noisy-le-Sec, Noisy-le Grand, Pantin, Pierrefitte, Romainville, Rosny-sous-Bois, Saint-Denis, Saint-Ouen, Sevran, Stains, Villemomble

qui abritent des maisons divisées et dont les spécificités sont propices au développement des activités de marchands de sommeil.

L'action des maires sur le terrain est remarquable. Ils effectuent un véritable travail de fourmi qui permet de recenser les situations. Ils tentent d'apporter des solutions, notamment de relogement, aux victimes des marchands de sommeil. Ils ne disposent pas, cependant, de moyens suffisants pour imposer des sanctions véritablement dissuasives. Face à des marchands de sommeil qui profitent de la faiblesse des moyens de contrôle, qui ont parfois recours à des SCI, des sociétés écrans ou des hommes de paille et créent leur propre insolvabilité, les maires, certes courageux, sont souvent désarmés. La diversité des textes en vigueur nécessite, en effet, un personnel spécifique et formé, hors de portée pour certaines communes.

En période de raréfaction des deniers publics, il est souvent difficile, en pratique, de mettre les menaces de préemption dont ils disposent à exécution.



b. La réalité grandissante des divisons pavillonnaires s'avère difficile à endiguer à droit constant

1) Cette difficulté est, tout d'abord, due à ce que la notion de marchand de sommeil recouvre des réalités différentes

Il n'existe pas de véritable définition juridique de « marchand de sommeil ». Il s'agit d'une notion floue, diverse, parfois contestée par certains acteurs publics mais revendiquée par le tissu associatif. Cette absence de définition juridique tient à la diversité du phénomène. Il peut, en effet, s'agir de notables dont les revenus de marchands de sommeil sont souvent indétectables (paiements en liquide, placements off-shore, etc.), qui possèdent plusieurs appartements à plusieurs adresses. En cas de poursuite, ils ont souvent les moyens d'organiser leur propre insolvabilité via des sociétés écrans ou des hommes de paille. Les marchands de sommeil peuvent aussi être des propriétaires d'un ou deux logements, à faibles revenus et qui, ne pouvant faire face aux charges de propriétés ou aux travaux nécessaires, louent ces logements afin de se constituer un revenu complémentaire de leur salaire ou de leur retraite et se retrouvent, consciemment ou pas, en infraction. Enfin, les marchands de sommeil peuvent être des chefs de filière d'immigration clandestine. Ces personnes louent, souvent à une même adresse ou dans un même immeuble, à plusieurs ménages ou familles, de leur nationalité ou de leur région d'origine, très souvent en

situation irrégulière. Les locaux concernés peuvent parfois abriter des ateliers de travail clandestin. Ces criminels n'hésitent pas à louer au matelas, c'est-à-dire une même pièce à plusieurs personnes, avec des horaires pour y dormir afin de louer plusieurs fois le même espace en 24 heures. Certains locaux-poubelles peuvent même parfois servir de chambre.

2) De surcroît, les acteurs publics et privés intervenant dans la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil sont très divers et insuffisamment coordonnés

Le maire et le préfet, en lien avec l'**Agence régionale de Santé**, disposent de moyens d'agir. Le traitement de l'habitat indigne relève, selon les cas, des pouvoirs de police spéciale exercés par les maires et les préfets. Leur exercice se traduit par la prise d'arrêtés qui prescrivent des travaux et/ou toute autre mesure nécessaire : hébergement transitoire, relogement, etc. Dans le cadre du pouvoir de police générale et face à un danger imminent, le maire peut aussi prendre toute mesure utile comme l'évacuation immédiate. Dès lors que les prescriptions prévues par les arrêtés de police spéciale n'ont pas été intégralement respectées dans les délais fixés, l'autorité compétente peut les faire exécuter d'office, en lieu et place et aux frais des propriétaires. Les

dépenses engagées en exécution d'office sont ensuite recouvrées auprès du propriétaire. Il est possible de garantir la dépense sur le bien lui-même par un privilège spécial immobilier.

L'**Agence régionale de santé (ARS)** assure, quant à elle, la mise en place des pouvoirs de police du préfet concernant l'insalubrité. Elle a l'obligation d'intervenir sous l'angle de la santé dans l'habitat dès qu'il existe un risque pour la santé des habitants. L'ARS peut être informée de situations relevant de l'habitat insalubre à la suite d'une plainte des occupants ou de tout signalement émanant d'une personne ayant connaissance d'un logement présentant un risque pour la santé de ses occupants : travailleurs sociaux, forces de l'ordre, agents communaux, services départementaux d'incendie et de secours, associations, particuliers, etc. Une enquête environnementale est alors réalisée dans le logement afin d'identifier les désordres pouvant porter atteinte à la santé des occupants. En Ile-de-France, cette enquête est assurée soit par les agents de la Délégation Territoriale (DT) de l'ARS du département concerné, soit par le Service communal d'hygiène et de santé (SCHS) lorsqu'il existe, ou encore par le Service Technique de l'Habitat (STH) si le logement concerné se situe à Paris. Cette expertise sanitaire se concrétise par un rapport d'enquête, dont les conclusions

pourront, après avis du Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques (CODERST), justifier la prise d'un arrêté. En fonction des situations rencontrées, ces prescriptions pourront s'assortir d'une interdiction temporaire ou définitive d'habiter, ce qui marque l'obligation pour le propriétaire d'héberger temporairement pendant la durée des travaux ou de proposer un relogement pour les occupants. Le paiement des loyers ainsi que le bail seront suspendus tant que le logement sera visé par l'arrêté d'insalubrité. Les allocations logement versées par les organismes de prestations sociales seront elles aussi suspendues.

L'**autorité judiciaire** dispose aussi de moyens qui lui sont propres. Chaque Parquet francilien comprend un service spécialisé avec un magistrat référent pour l'habitat indigne. Le Parquet s'intéresse au propriétaire auteur de l'infraction, à l'hébergeur et non à la victime de l'habitat indigne. Son rôle est de voir quelles infractions peuvent être retenues et, pour cela, diligente une enquête de police afin de réunir le maximum de preuves. Les services fiscaux sont associés pendant l'enquête de police pour vérifier s'il existe une organisation de l'insolvabilité ou un blanchiment de fraude fiscale. Le Parquet n'est quasiment jamais saisi par l'habitant, mais souvent par des associations dont le rôle d'apport des preuves s'avère souvent décisif. Au tribunal de Grande Instance de Bobigny, chaque année, 100 à 150 enquêtes sont ouvertes en habitat indigne. Bien plus que des réseaux constitués, les dossiers concernent en majorité des propriétaires

dont la situation financière est précaire. Le TGI de Paris dispose d'un référent habitat indigne au Parquet pour la seule ville de Paris. Il est assisté par un groupe de cinq enquêteurs spécialisés et spécifiquement dédiés. La constitution de partie civile des villes est souvent précieuse sur le plan judiciaire.

Les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) sont pilotés par les préfetures en lien avec le Conseil départemental et avec les communes dotées de services communaux d'hygiène et de santé. Ils ont pour missions le développement du repérage de terrain mobilisant tous les acteurs potentiels, le traitement commun des plaintes et signalements, la mise en œuvre de l'exécution d'office des mesures prescriptives – travaux, hébergement, relogement – chaque fois que nécessaire, l'accompagnement des communes les moins armées pour la mise en œuvre des polices générales et spéciales, l'accompagnement social des populations le nécessitant et le lien avec les magistrats référents auprès des Parquets.

Certains Services Communaux d'Hygiène et de Santé (SCHS) existent aussi. La couverture de l'Île-de-France en SCHS est aujourd'hui déséquilibrée. En effet, elle est étroitement liée aux lois de décentralisation de 1983 qui ont retenu une liste de SCHS fixée par décret en 1984 et non revue depuis. Cette liste, qui permet le versement d'une dotation générale de décentralisation, est obsolète, ce qui induit une inadéquation entre les moyens et la couverture territoriale. A titre

d'exemple, la ville de Clichy-sous-Bois ne dispose pas de SCHS ni de dotation de l'Etat.

Autre acteur, la **SOREQA** (Société de requalification des quartiers anciens dégradés) est, pour sa part, une société publique locale d'aménagement. Elle constitue un outil au service des collectivités membres (Paris, Plaine Commune, Est-ensemble, Nanterre) qui lui confient des opérations d'aménagement via un traité de concession. Elle poursuit un objectif d'intérêt général et a pour mission notamment l'accompagnement des copropriétés dégradées, l'achat amiable ou l'appropriation publique pour requalifier ou démolir, la possibilité de gérer (travaux de sécurité), l'accompagnement des occupants jusqu'au relogement et la cession de droits.

Parallèlement, les acteurs privés et les associations accompagnent les victimes de marchands de sommeil. Par exemple, la **Fondation Abbé Pierre, via l'ESH (Espace Solidarité Habitat)** travaille avec un réseau d'avocats parisiens intervenant dans le cadre de l'aide juridictionnelle. La Fondation travaille en partenariat avec les opérateurs, les travailleurs sociaux, le procureur pour des signalements, accompagne des personnes au contentieux et la constitution de partie civile auprès des ménages et n'hésite pas à assigner l'administration quand celle-ci refuse de prendre un arrêté sur un logement.

II.Plusieurs dispositifs actuels s'avèrent en pratique inaptes à lutter contre les marchands de sommeil

La loi prévoit actuellement des dispositions qui sont, en réalité, inadaptées à une lutte plus résolue contre le phénomène des marchands de sommeil.

1) Annulation de la vente

L'annulation de la vente est en pratique faisable, mais elle n'est possible qu'en cas de vices cachés, d'erreur ou de dol. En cas d'annulation, le vendeur se retrouve avec son bien et il lui est difficile de le revendre, après l'annulation de la précédente vente, sans en diminuer le prix. C'est donc le vendeur qui subit, in fine, les conséquences de cette annulation, non le marchand de sommeil acquéreur qui récupère sa mise de départ. Dans l'hypothèse où l'on s'attaquerait au marchand de sommeil, la nullité absolue ne pourrait être invoquée qu'en cas de violation manifeste de l'ordre public. Pour cela, il faudrait apporter la preuve que l'achat était justifié par l'intention d'agir au mépris de la loi, en tant que marchand de sommeil. Là encore, le bien serait restitué à son ancien propriétaire, probablement dans un état de dégradation importante, peut-être même habité. Encore une fois, l'ancien propriétaire subirait la situation, plus que le propriétaire délictueux. De surcroît, cette procédure exige beaucoup de temps et de travail en amont. L'annulation d'une vente nécessite une analyse fine du marché, notamment des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) sur la commune, et cette analyse pointue requiert un service de l'urbanisme constitué d'experts dédiés avec des connaissances précises

du Code pénal comme du Code de l'urbanisme. Ainsi, l'annulation de la vente est difficilement mobilisable, sanctionne indirectement l'ancien propriétaire du bien et implique un coût important pour la municipalité.

2) Obligation de vérification du casier judiciaire par le notaire lors d'un acte authentique de vente d'un bien immobilier

La loi ALUR impose à tout notaire, chargé d'établir un acte authentique de vente d'un bien immobilier à usage d'habitation ou d'un fonds de commerce recevant du public à usage total ou partiel d'habitation, de vérifier le casier judiciaire de l'acquéreur personne physique ou des associés ou mandataires sociaux de la SCI ou de la SNC se portant acquéreur. L'objectif est d'examiner si l'un ou plusieurs de ces candidats à l'acquisition n'a pas été condamné à une peine d'interdiction d'acheter un tel bien, autrement que pour ses besoins personnels, durant un délai de 5 ans. Aussi louable soit-elle, cette règle ne tient pas compte des possibilités de contourner ce contrôle. La première découle du fait qu'il suffit pour l'éviter que le marchand de sommeil n'achète pas directement l'immeuble, mais se procure uniquement des parts sociales, une fois

l'immeuble acquis par une personne morale dont il n'aura pas été immédiatement associé. De plus, seule l'acquisition par des sociétés civiles a été envisagée par la loi. Or, rien n'interdit à une société commerciale d'acquérir un immeuble.

3) L'usage de l'expropriation sous sa forme actuelle

Il s'agit d'une procédure permettant à une personne publique de contraindre un particulier ou une personne morale à céder la propriété de son bien contre une indemnité. Aujourd'hui, l'expropriation ne peut intervenir que si elle représente une utilité publique. Les juges considèrent qu'elle n'est valable qu'à l'épuisement de toutes les autres solutions telles que l'acquisition amiable ou le droit de préemption. De plus, l'atteinte à la propriété de la personne expropriée ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Enfin, l'expropriation n'est considérée d'utilité publique que lorsqu'elle a pour objectif la création de lotissement communaux, la création d'espaces verts, d'établissements d'enseignements ou hospitaliers ou encore l'amélioration de la voirie. Cette procédure – longue – ne semble pas prendre en compte le cas d'espèce d'un pavillon dégradé loué par un marchand de sommeil. Seule la mise

en place d'une procédure d'expropriation simplifiée pourrait permettre d'en faire un outil efficace dans la lutte contre les marchands de sommeil.

4) Confiscation de tous les biens du marchand de sommeil

La confiscation est une peine prévue par l'article 131-21, alinéa 6 du Code pénal. Elle consiste en une dévolution du bien confisqué à l'Etat qui devient propriétaire du bien et peut le céder, le conserver ou le détruire. La confiscation pourrait permettre d'empêcher le marchand de sommeil de mettre ses biens à la location, mais une confiscation totale de ses biens apparaît comme une sanction légalement disproportionnée. Si l'on comprend qu'il ne peut pas continuer à louer des biens, la confiscation de son domicile paraît contraire à l'objectif recherché.



**III.Face à de telles insuffisances,
la lutte contre les marchands de sommeil
exige une amélioration des outils juridiques actuels**

1) Les dispositifs instaurés pas la loi ALUR doivent être modifiés

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014, dite loi ALUR, a ajouté deux nouveaux groupes d'autorisation au Code de la construction et de l'habitation : une autorisation relative à la création de logement dans du logement existant et le « permis de louer ». Destinés à lutter contre les pratiques des marchands de sommeil, ces textes présentent toutefois quelques écueils de nature à en réduire l'efficacité.

- L'autorisation de création de logement dans du logement a pour but d'informer les collectivités territoriales de la mise à disposition d'un seul et même logement au profit de plusieurs familles ou individus ne présentant pas de lien de parenté ou de proximité. Problème : la loi renvoyant à une « autorisation préalable aux travaux conduisant à la création de plusieurs locaux dans un immeuble existant », la création de logements supplémentaires sans travaux préalables, méthode la plus utilisée par les marchands de sommeil, ne fait l'objet d'aucune autorisation.

- L'autorisation de mise en location dite, « permis de louer », a été codifiée aux articles L 635-1 et suivant du Code civil. Elle permet à une collectivité territoriale, dans une zone délimitée, de subordonner toute mise en location d'un logement à une autorisation préalable. Toutefois, l'accent

est uniquement placé sur la qualité du bailleur, lequel doit précisément décliner son identité, etc. S'agissant de l'immeuble, sont simplement requis sa localisation, la désignation et la consistance du logement, la loi exigeant par ailleurs que soit annexé le dossier de diagnostics techniques. L'article L 635-8 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) dispose que l'autorisation « est sans incidence sur la qualification du logement au regard des caractéristiques de décence ou du caractère indigne de l'habitat défini à l'article 1er de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ». Ainsi, un bailleur peut tout à fait obtenir un permis de louer pour un bien indécents et insalubre.

Afin de remédier à ces écueils, chacun des nouveaux dispositifs que constituent les permis de louer et de diviser, pourrait se voir amendé selon les propositions suivantes :

- corrélés l'autorisation de mise en location avec l'ensemble des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne, indécents et insalubres afin de redonner à l'ensemble une pleine efficacité et une cohérence. Cette mesure, conçue pour des zones restrictivement définies, se devrait d'intégrer un contrôle des caractéristiques de décence, de salubrité et de dignité des logements concernés. La modification des textes pourrait être basée sur un système déclaratif. Le futur bailleur serait tenu de présenter à l'autorité compétente, lors de la

demande d'autorisation, un diagnostic complet du bâtiment démontrant que ce dernier respecte les critères nécessaires. Une seconde option rendrait systématique un contrôle par les autorités in situ de la vérification des caractéristiques de décence, de salubrité et de dignité. De la même manière, un refus d'autorisation devrait avoir pour conséquence de résilier le bail, déniait ainsi au bailleur tout droit de réclamer des loyers.

- Ne plus subordonner l'autorisation de création de logement dans du logement à l'exigence de la réalisation de travaux.

Dans la mesure où cette autorisation, d'un genre parfaitement nouveau, est également circonscrite à des zones strictement délimitées (article L111-6-1 du CCH), le législateur doit se donner les moyens d'atteindre l'objectif recherché. Si cet objectif est bien d'éviter la sur-occupation et non de contrôler les travaux, alors l'autorisation mérite sans doute d'être subordonnée non pas à la réalisation de travaux (qui ne seront souvent jamais envisagés ni réalisés), mais tout simplement à la mise à disposition d'un seul et même logement à des occupants n'étant liés par aucun lien de parenté ou d'affection. L'élargissement sensible du champ d'application de cette autorisation devrait alors être compensé par une utilisation raisonnée, par les collectivités, du zonage concerné.

2) Les textes en vigueur doivent offrir un cadre juridique lisible et simplifié

La liste des infractions mobilisables en matière d'habitat indigne est longue². Pourtant, dans la lutte contre les marchands de sommeil, l'arsenal normatif actuel n'apparaît ni assez efficace, ni lisible. En effet, même si l'on ne souhaitait s'en tenir qu'à une tentative de définition des critères d'habitabilité d'un logement, plusieurs notions juridiques, proches, mais distinctes, servies par plusieurs codes et textes non codifiés, seraient nécessaires³. L'autorité judiciaire a, d'ailleurs, souvent recours à des délits qui ne sont pas spécifiquement destinés aux marchands de sommeil, tel que le blanchiment de fraude fiscale – loyers non déclarés aux impôts ou la fraude aux prestations sociales – prestations sociales indûment perçues. Pour gagner en cohérence et lisibilité, il conviendrait de repenser l'ensemble des critères, en les harmonisant, mais également d'en opérer une nouvelle codification, aisée à identifier:

- **harmoniser les critères** pour qu'il n'en résulte plus qu'une seule liste, laquelle permettrait, si un logement devait en vérifier tous les points, de déterminer une fois pour toutes et assez simplement que ce bien à usage d'habitation est effectivement habitable, dans des conditions de sécurité, de santé et de confort acceptables.
- **Réunir l'ensemble des sanctions applicables au sein d'un même code.** Un texte civil pourrait, sur ce point, renvoyer à plusieurs subdivisions du code pénal, mais sans plus de dispersion des sources. Au plan de la

codification, une subdivision cohérente et regroupée serait ainsi à créer, probablement au sein du Code de la construction et de l'habitation.

Sans faire table rase des textes de lois en vigueur, des amendements législatifs précis permettraient de simplifier le travail des élus et de la justice, d'offrir des outils plus effectifs pour agir et apporter un cadre lisible et simplifié.

3) Une meilleure lutte contre les marchands de sommeil passe également par l'expérimentation du rachat de pavillons par l'EPFIF

En parallèle de nos travaux, la mise en place d'un outil rapidement mobilisable nous a semblé indispensable pour endiguer la progression des marchands de sommeil. Fruit d'échanges avec la présidente de la Région Ile-de-France, le Préfet de Région et l'EPFIF, le principe d'une expérimentation de rachat de pavillons menacés par la division et les marchands de sommeil a été adopté par notre conseil d'administration du 23 mars 2017.

Une enveloppe de 20 millions d'euros doit permettre de mener cette expérimentation sur deux zones test identifiées comme fragiles : Aulnay-sous-Bois et le bassin de vie Montfermeil-Clichy-sous-Bois.

L'ensemble de cette expérimentation va être menée en parfaite coopération avec les élus locaux et les services de leurs collectivités. La définition des zones d'intervention et le choix des modalités d'acquisition se feront sous leur conduite, dans le

cadre d'une convention avec l'EPFIF. L'objectif est, à la fois, d'empêcher les marchands de sommeil de mettre la main sur de nouveaux pavillons et de permettre un nouvel usage de ces pavillons : accession sociale à la propriété ou habitation locative sociale, etc. L'EPFIF a chargé son Directeur Général d'entamer des discussions avec Action Logement et les bailleurs sociaux qui pourraient être intéressés par ce nouveau dispositif.

² Consulter la liste des infractions en matière d'habitat indigne en annexe

³ Conditions relatives à la division d'immeubles existants, posées à l'article L 111-6-1 du CCH ; Critères de décence, définis par le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002, non codifié ; Critères de salubrité, définis à l'article L 1331-26 du Code de la santé publique ; Notion d'habitat indigne, définie par une loi de 2009... auxquels doivent s'ajouter encore les conditions de la loi Carrez, etc.

**IV. A cette amélioration des dispositifs existants,
nous proposons d'ajouter des outils inédits.**

Douze nouveaux dispositifs légaux pourraient permettre de renforcer la lutte contre les marchands de sommeil. Ils font l'objet des douze recommandations suivantes.

Recommandation n° 1 : Doter le droit français d'une définition claire des marchands de sommeil

Doter le droit français d'une définition claire des marchands de sommeil

Depuis 2005, le code pénal belge consacre un chapitre spécifique à la lutte contre les marchands de sommeil, et prévoit des sanctions parfois particulières, comme la possibilité de confisquer la contrevalet d'un bien quand le marchand de sommeil vend à un proche le bien incriminé pour en éviter la confiscation.

Recommandation n° 2 : S'accorder sur une définition unique du logement décent

S'accorder sur une définition unique du logement décent.

La définition actuelle du logement décent repose sur quatre éléments que sont le décret de 2002 sur le logement décent, l'article L 111-6-1 et l'article R 111-2 du CCH ainsi que les règlements sanitaires départementaux. Cette complexité aboutit à ce que, en pratique, soient prises en compte les dispositions les plus contraignantes, et notamment, celles relatives aux hauteurs ou aux superficies. De plus, certains éléments sont contradictoires. Ainsi l'article 4 du décret de 2002 exige une hauteur de 2,20 m mais renvoie, pour son calcul, à l'article R 111-2 du CCH qui, lui, prend en compte toutes les superficies d'une hauteur supérieure à 1,80 mètre.

Recommandation n° 3 : Créer une définition précise et quantitative de la sur-occupation

Créer une définition précise et quantitative de la sur-occupation.

Aucune définition n'existe aujourd'hui. Seul le Code de la santé publique, dans son article L 1331-23, prévoit que « des locaux ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux, dans des conditions qui conduisent manifestement à leur sur-occupation. »

Il apparaît nécessaire de créer une définition plus convaincante de la sur-occupation en s'appuyant sur les critères de superficie du logement déjà prévus à l'article R 111-2 du Code de la construction. Nous proposons de définir un logement comme sur-occupé dès lors qu'il dépasse de 50% les seuils de l'article R-111-2. Cette définition pourrait être insérée dans l'article 1331-23 du Code de la santé publique et rappelée dans le contrat de bail.

Recommandation n° 4 : Améliorer le système de fichage des marchands de sommeil

Améliorer le système de fichage des marchands de sommeil.

Ajouter au fichier des marchands de sommeil condamnés, une liste des SCI, ainsi que les noms de leurs actionnaires, qui servent de support à ces activités.

Recommandation n° 5 : Mettre en place un système de déclaration simplifiée qui protège le locataire comme le propriétaire

Mettre en place un système de déclaration simplifiée qui protège le locataire comme le propriétaire.

La première déclaration aurait pour but de vérifier la pertinence du nombre de logements créés alors que la seconde devrait s'assurer que le logement dont la création a été autorisé par le droit de l'urbanisme possède bien, pour pouvoir être loué, les caractéristiques de la décence. Le propriétaire serait ainsi protégé contre toute poursuite ultérieure fondée sur le caractère non décent du logement.

Les textes des articles L 634-1 du CCH et suivants sont inutilement compliqués en distinguant déclaration préalable et autorisation. Aujourd'hui, l'autorisation préalable est sans effet sur la révocation du bail, tandis que le permis de louer ne prend pas en compte les caractères de décence du bien.

Recommandation n° 6 : Appliquer les règles générales de construction aux opérations de division d'un bâtiment

Appliquer les règles générales de construction aux opérations de division d'un bâtiment.

En rendant obligatoire le respect des règles générales de construction lors de la transformation du bâti existant nécessaire à la division, nous autorisons la sanction du non-respect des règles générales de construction lors des opérations de transformation.

Nous devons, pour cela, modifier l'article R 111-1-1 en précisant que ses dispositions s'appliquent également « aux transformations des bâtiments dans le but d'accroître le nombre de logements qu'ils abritent ».

Recommandation n° 7 : Instaurer un droit de préemption adapté à la lutte contre les marchands de sommeil

Instaurer un droit de préemption adapté à la lutte contre les marchands de sommeil.

La purge du droit de préemption est l'occasion d'une utile information des collectivités locales. Elle doit permettre à la commune d'engager un dialogue avec l'acheteur afin de déceler tout faisceau d'indices permettant de soupçonner une opération de marchands de sommeil (prix plus élevé que le marché, etc.)

Deux pistes d'évolutions permettraient d'ajouter cette technique juridique au cortège des outils proposés aux collectivités pour lutter contre le développement des marchands de sommeil :

- une évolution a minima par l'instauration d'une indication obligatoire du nom de l'acquéreur envisagé dans la DIA. Le régime actuel des droits de préemption urbains, simples comme renforcés, fait pour l'heure de cette indication une mention uniquement facultative dans la DIA. Pourtant, il est d'autres droits de préemption, tel celui conféré aux SAFER notamment, pour lesquels le nom de l'acquéreur est exigé à titre de validité de la notification. Exiger dans les zones où les pratiques de marchands de sommeil tendent à se développer que le bénéficiaire du DPU dispose systématiquement d'un renseignement sur le nom et la qualité de l'acquéreur permettrait aux pouvoirs publics d'anticiper ;
- une évolution a maxima par l'instauration d'un nouveau motif de préemption. Ajouter au nombre des motifs de préemption la lutte contre les marchands de sommeil, moyennant l'édiction d'un droit de préemption approprié, pourrait constituer une solution.

Recommandation n° 8 : Rendre systématique la confiscation des biens immobiliers utilisés par les marchands de sommeil en cas de condamnation d'un marchand de sommeil

Rendre systématique la confiscation des biens immobiliers utilisés par les marchands de sommeil en cas de condamnation d'un marchand de sommeil.

Pour cela, il est nécessaire de créer, en cas de violation des nouvelles règles posées, des sanctions spécifiques qui peuvent s'inspirer de celles prévues par l'article L 480-4-1 du code de l'urbanisme.

Une réforme souple conduirait à la réserver aux hypothèses de récidive. Une réforme plus radicale en ferait directement une peine principale, dès la première condamnation .

Recommandation n° 9 : Interdire l'accumulation de biens aux mauvais payeurs

Interdire l'accumulation de biens aux mauvais payeurs.

Empêcher à tout débiteur de charges locatives l'acquisition d'un bien supplémentaire dans la copropriété où il détient déjà ce bien. L'apurement de sa dette, nécessaire au bon fonctionnement de la copropriété, doit être une condition indispensable avant d'envisager tout nouveau rachat locatif.

Recommandation n° 10 : Etablir un nouveau régime d'expropriation à indemnité réduite

Etablir un nouveau régime d'expropriation à indemnité réduite.

Ce nouveau régime d'expropriation viserait les biens qui, d'une part, ne vérifieraient pas les critères d'habitabilité tels que préalablement redéfinis, et qui, d'autre part, auraient été mis à disposition à usage d'habitation envers plusieurs occupants. Néanmoins, une piste plus souple d'expropriation pourrait voir le jour en instaurant une cession temporaire, moins attentatoire au droit de propriété.

Il faudrait, pour cela, ajouter une sanction d'expropriation ou de saisie du bien à l'article 225-14 du Code pénal qui punit de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait de « soumettre une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine ».

L'agence nationale de l'habitat (ANAH) utilise un dispositif d'expropriation simplifiée dans le cadre de la résorption de l'habitat irrémédiable ou dangereux (RHI). Cet embryon d'expropriation simplifiée lié à « l'habitat insalubre » peut servir d'exemple.

Recommandation n° 11 : Créer une police de l'habitat pour lutter sur le terrain

Créer une police de l'habitat pour lutter sur le terrain.

Attribuer aux EPCI la compétence de créer une police administrative déléguée à la protection des habitants sur le territoire. Cette police prendra en charge l'indécence, l'indignité et la division illégale.

Recommandation n° 12 : Instaurer un mécanisme de financement pour rénover l'habitat vétuste

Instaurer un mécanisme de financement pour rénover l'habitat vétuste.

Permettre aux ménages en difficulté d'éviter la dévalorisation de leurs biens et la revente à des marchands de sommeil. Mise en place d'un programme de rénovation des « logements passoires » ou d'un dispositif fiscal à destination des foyers modestes.

ANNEXE

Liste des infractions existantes en matière d'habitat indigne

Les infractions au Code pénal :

- Aide à l'entrée, à la circulation ou aux séjours irréguliers d'un étranger en France
- Aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger en France ou dans l'espace Schengen ayant pour effet de le soumettre a des conditions incompatibles avec la dignité humaine
- Soumission d'une personne vulnérable ou dépendante à des conditions d'hébergement indignes
- Soumission de plusieurs personnes vulnérables ou dépendantes à des conditions d'hébergement indignes
- Soumission d'un mineur à des conditions d'hébergement indignes
- Soumission de plusieurs personnes vulnérables ou dépendantes dont au moins un mineur à des conditions d'hébergement indigne
- Destruction de bien appartenant à autrui
- Dégradation de bien appartenant à autrui
- Menace réitérée de mort, de crime ou de délit
- Destruction/Dégradation légère – N7905 – Contravention de 5ème classe
- Menace réitérée de destruction – Contravention de 4e classe
- Menace réitérée de dégradation – Contravention de 4e classe
- Menace réitérée de violence légère – Contravention de 3e classe
- Mise en danger
- Blessures involontaires ITT supérieure à 3 mois par violation manifestement délibérée d'une obligation de sécurité ou de prudence
- Blessures involontaires ITT supérieure à 3 mois
- Blessures involontaires ITT inférieure à 3 mois par violation manifestement délibérée d'une obligation de sécurité ou de prudence
- Blessures involontaires ITT inférieure ou égale à 3 mois (contravention 5è classe)
- Non-assistance à personne en danger
- Mise à disposition lucrative, pour l'habitation, de bien immobilier appartenant a autrui sans son autorisation

Les infractions au Code de la santé publique :

- Remise à disposition d'un local vacant insalubre, dangereux ou impropre à l'habitation
- Habitation ou utilisation de mauvaise foi d'un local insalubre ou dangereux dans un immeuble malgré interdiction administrative
- Inexécution d'une injonction de mise en conformité de local ou installation présentant un danger pour la santé ou la sécurité des occupants
- Destruction, dégradation ou détérioration de local dans le but d'en faire partir les occupants après notification de mesure liée à l'insalubrité
- Refus, sans motif légitime et malgré mise en demeure, d'exécuter les mesures prescrites pour remédier a l'insalubrité d'un immeuble
- Mise à disposition aux fins d'habitation d'un local par nature impropre à cette destination malgré mise en demeure
- Mise à disposition d'un local aux fins d'habitation dans des conditions de sur-occupation malgré mise en demeure

Les infractions au Code de la construction et de l'habitation :

- Menace ou acte d'intimidation en vue de contraindre l'occupant d'un local insalubre à renoncer à son droit au relogement ou à un hébergement décent
- Détérioration d'un local le rendant impropre à l'habitation pour faire renoncer l'occupant à son droit au relogement ou à un hébergement
- Perception de somme ou loyer pour l'occupation d'un local ayant fait l'objet d'une mise en demeure ou d'une injonction pour insalubrité, dangerosité
- Refus de reloger ou d'héberger l'occupant d'un local
- Destruction, dégradation ou détérioration de local faisant l'objet d'un arrêté de péril dans le but d'en faire partir les occupants
- Refus délibéré, sans motif légitime et malgré mise en demeure, d'exécuter sur un bâtiment menaçant ruine les travaux prescrits par l'arrêté de péril
- Location ou mise à disposition de mauvaise foi de local vacant menaçant ruine - arrêté de péril notifié
- Habitation ou utilisation de mauvaise foi d'un local malgré interdiction administrative - arrêté de péril
- Mise à disposition, en vente ou en location de local destiné à l'habitation provenant d'une division interdite d'immeuble par appartements
- Non-installation de dispositif contre l'incendie dans un Immeuble recevant du public (contraventions de 5^e classe)
- Ouverture sans autorisation d'un établissement recevant du public non conforme aux règles de sécurité – N 4559 (contravention de 5^e classe)
- Refus de fermer un établissement recevant du public non conforme aux règles de sécurité malgré mise en demeure –
- Refus délibéré, sans motif légitime et malgré mise en demeure, d'exécuter sur un établissement d'hébergement les travaux prescrits pour des raisons d'insécurité
- Location de local d'hébergement ou chambre dans des conditions de sur-occupation manifeste
- Destruction, dégradation ou détérioration d'un local d'hébergement faisant l'objet d'un arrêté de cessation de sa situation d'insécurité pour en faire partir les occupants
- Habitation ou utilisation de mauvaise foi d'un local d'hébergement dans un ERP malgré interdiction d'habiter ou d'utiliser pour raisons d'insécurité





EPF Ile-de-France
4-14 rue Ferrus 75014 Paris
<http://www.epfif.fr>