



RAPPORT D'ACTIVITE 2016

alpil

**action
pour l'insertion
par le logement**

« Marchand de sommeil » : une dénomination unique pour des pratiques multiples

L'Alpil contribue aux **politiques publiques** mises en place localement, par l'animation sur le territoire de la Métropole de deux dispositifs de **Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale** (MOUS Saturnisme Indécence Insalubrité dite MOUS SII et MOUS Meublés) et par sa participation, en cotraitance avec Urbanis, aux **Programmes d'Intérêt Général** (PIG), couvrant le territoire de la ville de Lyon. Outre les enjeux de santé publique, de qualité de vie des habitant.e.s par la rénovation des locaux d'habitation, est recherché le maintien de la fonction sociale de l'habitat privé dans le respect du droit des occupant.e.s.

Cette année 2016 est venue confirmer une tendance de fond, à savoir la recrudescence de situations de ménages confrontés à des conditions d'habitat dégradées en même temps qu'à des pratiques de gestion locative abusives. Ces formes de mal-logement, auxquelles les ménages les plus modestes sont particulièrement confrontés, sont généralement du fait de propriétaires indélicat.e.s, regroupé.e.s sous le vocable de « marchands de sommeil ». Cette situation nous interroge : pourquoi observe-t-on de plus en plus de situations de ce type ? Comment caractériser les pratiques de ces propriétaires indélicat.e.s ? Quels sont les outils à disposition pour lutter contre ces agissements illégaux ? Pour amorcer des pistes de réponses, nous proposons, dans ce rapport d'activité, de présenter le fruit de nos travaux d'observation, d'accompagnement des ménages et d'analyse des pratiques des marchands de sommeil.

Le contexte local

La pénurie d'offre de logements abordables dans l'agglomération lyonnaise conduit à un surcroît de difficultés dans l'accès à une habitation pour les ménages modestes. Coincés entre l'impossibilité d'accéder au parc privé et des délais d'attente extrêmement longs pour l'accès au parc social ou à une solution d'hébergement, les ménages sont contraints de trouver des solutions de mise à l'abri. Nos différentes missions nous amènent à identifier de nouvelles formes d'habitat qui sont autant de manifestations de situations de mal-logement : anciens hôtels meublés, appartements en diffus, immeubles entiers, anciens locaux industriels réaménagés, bidonvilles, squats administrés, locaux aménagés dans des cours d'immeuble, entresols ou combles aménagés, division à l'extrême de bâtiments en centre-ville de Lyon, comme dans la première couronne périurbaine.

Les publics qui se retrouvent dans ces logements sont majoritairement en situation de fragilité : personnes en situation de rupture (séparation, perte d'emploi, etc.), ménages européens récemment arrivés en France, personnes maîtrisant peu ou pas le français, ménages en mobilité géographique sur le territoire, ménages en situation de handicap, ménages aux modes d'habiter parfois atypiques ou nécessitant un fort besoin d'un lieu de vie à « haute tolérance ».

La concentration de ces situations dans des logements ne satisfaisant pas à la réglementation en vigueur laisse à penser que des propriétaires ou gestionnaires indélicat.e.s ciblent particulièrement ces publics pour la location de leurs biens.

Marchand de sommeil : quèsaco ?

Le terme de « marchand de sommeil » est vague. Pour apprécier l'étendue de ces procédés d'exploitation de la misère, il est nécessaire d'en prendre en compte les différentes dimensions. Nous proposons ici une **définition originale** en quatre axes, issue de notre travail d'observation de terrain, sur laquelle nous nous appuyerons tout au long de ce rapport d'activité afin de fonder notre propos. Nous choisissons ici d'encadrer cette notion de guillemets.

1/ Il s'agit d'abord de **mettre à disposition un bien à des fins d'habitation**. Le « marchand de sommeil » peut être propriétaire du bien, mais pas obligatoirement. Le bien peut prendre différentes formes : locaux industriels, appartements, garages, cabanes, etc. Le bien peut être dans un état correct ou dans un état dégradé, voire insalubre. Dans certaines situations, des procédures administratives peuvent être engagées, mais cela n'est pas un critère indispensable (dans cette définition). Cette location de biens parfois inadaptés à l'habitation est une résultante évidente du manque d'offres de logements dans la région.

Les compétences juridiques de l'Alpil

L'équipe Alpil mobilise dans son travail au quotidien de **solides compétences en droit au logement**.

Ce savoir juridique est soutenu en interne par **deux juristes** qui assurent une veille législative, réglementaire et jurisprudentielle sur l'ensemble de nos champs d'activité, renforcent la formation continue des professionnel.le.s en lien avec les personnes accueillies et accompagnées et viennent en soutien juridique sur les situations complexes.

La culture juridique de l'équipe est mobilisée dans l'accompagnement aux droits liés à l'habitat des personnes en difficultés et auprès des professionnel.le.s et partenaires avec qui nous travaillons, et ce sur l'ensemble de nos missions.

2/ Le « marchand de sommeil » **cible**, dans sa mise à disposition du bien, des **personnes vulnérables** qui n'ont pas, ou ne pensent pas avoir d'autres possibilités à court, moyen ou long terme, de se loger dans des conditions correctes. Les formes de vulnérabilité sont diverses et peuvent se cumuler : problématiques de santé, situations de handicap, mauvaise maîtrise de la langue française (orale ou écrite), arrivée récente sur le territoire, absence totale ou partielle de droit au séjour, situation financière ou professionnelle précaire. Ces situations entraînent des difficultés, d'abord à se loger, mais également d'accès aux droits et aux recours en droit.

3/ Du fait de ses **pratiques de gestion vis-à-vis de l'occupant.e**, le « marchand de sommeil » **déroge au cadre légal**. Le non-respect des dispositions légales et réglementaires et les infractions pénales peuvent se cumuler et atteindre des degrés de gravité divers.

4/ Un **profit pécuniaire considérable**, sans rapport avec la qualité du bien mis à disposition, est dégagé par cette activité marchande. Les « marchands de sommeil » profitent ainsi de la crise du logement et de l'hébergement, notamment dans les zones où le marché immobilier est très tendu.

Un territoire organisé en matière de lutte contre l'habitat indigne et les « marchands de sommeil »

Localement, les services de l'Etat et les collectivités territoriales sont particulièrement actifs pour construire des dispositifs locaux de lutte contre l'habitat indigne (LHI) sur l'ensemble du territoire rhodanien. En 2016, la nécessaire coordination de ces actions a été réaffirmée dans le cadre du Plan Local d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PLALHPD) de la Métropole de Lyon et mise en œuvre dans le cadre du Pôle Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne (PDLHI), instance créée en 2011. Les moyens de lutte contre l'habitat indigne et indécent s'appuient à la fois sur la mobilisation de mesures incitatives (aides publiques et accompagnement des travaux), mais aussi coercitives (procédures administratives, DUP...). Différents dispositifs opérationnels et programmés œuvrent en ce sens, en particulier sur le territoire de la Métropole de Lyon. La Direction Départementale des Territoires (DDT) et le parquet ont mis en place un partenariat spécifique visant à lutter contre l'habitat indigne et plus précisément contre les pratiques des « marchands de sommeil ». La DDT a signé un protocole avec le vice-procureur désigné comme magistrat référent sur l'habitat indigne. De nombreuses situations de mise en danger d'autrui, de mauvaise foi de propriétaire (négligence ou refus de faire exécuter des travaux) ou d'exploitation de la vulnérabilité des occupant.e.s, sont régulièrement repérées à travers les différents dispositifs et signalées au parquet dans le cadre de ce protocole.

L'Alpil observe des pratiques multiples et en pleine évolution

L'Alpil est reconnue de longue date dans le champ de **lutte contre l'habitat indigne**, avec une posture professionnelle originale, en soutien socio-juridique aux personnes en difficultés dans leur accès à un habitat digne et en appui technique et juridique aux acteurs publics dans le traitement des dossiers de lutte contre l'habitat indigne. Ce travail se décline via son lieu d'accueil ouvert et généraliste de la Maison de l'Habitat, sa permanence de soutien aux ménages en marge des dispositifs en squats et bidonvilles et plus largement à travers les missions de lutte contre l'habitat indigne, (MOUS SII, MOUS Meublés, PIG) pour lesquelles elle est missionnée par les collectivités. Ces entrées multiples permettent une veille en continu sur les pratiques abusives de certains bailleurs. Dans le cadre de nos temps d'accueil, nous portons une attention particulière, lors des entretiens avec les personnes en situation de mal logement, à caractériser précisément les pratiques des bailleurs. Les problèmes d'état du logement font le plus souvent l'objet de visites à domicile pour vérifier l'étendue des désordres.

En tant qu'animateur des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne, nous sommes également amenés, à la demande de nos partenaires (services de l'Etat, collectivités, CAF, etc.), à nous rendre au domicile de personnes qui ont signalé des difficultés relatives à l'état de leur logement ou

aux rapports qu'ils entretiennent avec leur propriétaire. Nous réalisons également des visites de logements présentant des signes de dégradation. Les modalités d'intervention fixées par les dispositifs peuvent nous conduire à « investiguer » un immeuble entier lorsque des pratiques illégales ont été identifiées lors de la rencontre avec des occupant.e.s et la visite de leur logement. Ce travail de terrain nous conduit aujourd'hui à identifier la recrudescence de situations de personnes soumises aux pratiques de « marchands de sommeil », avec une forte évolution des pratiques des propriétaires indélicat.e.s, qui **s'adaptent** aux contraintes fixées par les actions conduites à leur encontre dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne. Nous identifions des évolutions similaires sur les lieux d'habitation informels que sont les bidonvilles et les squats. Bien que la réglementation sur les squats et bidonvilles n'entre pas dans les prérogatives des dispositifs locaux de lutte contre l'habitat indigne, nous constatons des mécanismes en tous points similaires : mise à disposition de cabanes ou de places dans un squat contre indemnités d'occupation, contrôle des sites et des occupant.e.s par les « gestionnaires », etc.

Fort.e.s de ces constats, nous vous invitons à découvrir plus avant cette thématique des « marchands de sommeil » et à réfléchir avec nous et avec l'ensemble des partenaires investis sur ce sujet, aux moyens de lutter plus efficacement contre ces phénomènes. Il nous paraît opportun de présenter une typologie de situations rencontrées en 2016, en faisant état des différentes pratiques, des actions conduites par l'Alpil et ses partenaires et des obstacles rencontrés. Puis, nous nous pencherons sur la « boîte à outils » existante et mobilisable au cas par cas. Enfin, parmi les leviers d'action mobilisables, nous nous arrêterons plus particulièrement sur la mobilisation des personnes autour de leurs droits et leur place dans les procédures juridiques notamment pénales.



1. Typologies de pratiques des « marchands de sommeil » dans l'agglomération lyonnaise

Les monographies ici présentées sont des situations-types sur lesquelles nous avons travaillé au cours de l'année 2016. Pour chaque situation, nous nous sommes efforcé.e.s de montrer comment se caractérisent ces pratiques, où se situent les infractions et comment nous avons accompagné les occupant.e.s, en prenant appui sur les outils réglementaires en vigueur et les points de blocage que nous avons rencontrés.

CAS 1 : LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT ET À L'HÉBERGEMENT DE MÉNAGES MODESTES : ÉLÉMENTS DE COMPRÉHENSION DE LA VULNÉRABILITÉ DES PERSONNES EXPOSÉES AUX PRATIQUES DE « MARCHANDS DE SOMMEIL »

Dans cette première étude de cas, la focale est posée sur la vulnérabilité des personnes qui se trouvent « contraintes » d'avoir recours à des « marchands de sommeil » pour se loger. La quasi-totalité des ménages dans ces situations présentent des points de fragilité, voire des signes de vulnérabilité forts. Dans le cas présent, l'absence de droit au séjour, la faiblesse des ressources et l'impossibilité d'avoir accès à une solution d'hébergement pérenne ont été déterminants dans le fait d'accepter des conditions de location en marge du cadre légal.

La famille S. a passé plus de six ans à Lyon avant d'accéder à un logement pérenne en 2016. Durant cette période, la famille a alterné entre des solutions d'hébergement de courte durée et des solutions de dépannage : sept prises en charge institutionnelles, six appartements privés loués à des « marchands de sommeil » et quatre remises à la rue. Elle aura vécu sur huit territoires différents de l'agglomération lyonnaise.

Pourtant, dès son arrivée à Lyon en 2010, la famille a engagé des démarches pour accéder à un hébergement. Rapidement, elle comprend que des solutions ne lui seront proposées qu'en hiver et elle développe une stratégie saisonnière en réponse au système d'hébergement existant. Ainsi, elle alterne entre périodes de solutions personnelles entraînant son invisibilisation et demandes d'accès au logement, en tentant de développer un ancrage territorial suffisant pour survivre. Son parcours de vie est rythmé par cette discontinuité dans la prise en charge et l'insécurité permanente de se retrouver à la rue, génératrice d'anxiété pour l'ensemble de la cellule familiale.

Afin d'éviter la rue en été, la famille accède à des solutions refuges dans le parc privé en louant une chambre chez l'habitant. La famille s'est retrouvée confrontée à des pratiques locatives abusives. Elle a connu des conditions de surpeuplement extrêmes, en vivant à quatre dans une unique chambre. Sans accès à l'eau, la famille utilisait les bains-douches municipaux. Aucun contrat de location n'a été signé lors de l'entrée dans les lieux, conditionnée seulement par une avance de un à cinq mois de loyer dont le montant mensuel s'élevait entre sept cents et mille euros. Dès le premier mois, la famille devait s'acquitter d'une régularisation de fluides sans qu'aucun justificatif ne soit produit. Il est arrivé que le propriétaire exerce de telles pressions pour obtenir le paiement du loyer (harcèlement au domicile de jour comme de nuit, menaces, etc.) que le couple a dû mettre en place un système de garde de nuit afin de protéger ses deux enfants.

Entre 2011 et 2013, la famille a dû quitter la chambre de manière anticipée, alors que les loyers étaient réglés pour une période plus longue. Le premier départ a eu lieu suite à des pressions exercées pour le règlement de charges supplémentaires injustifiées s'élevant à trois cents euros, charges que la famille était dans l'impossibilité d'assumer. La famille a ensuite quitté la chambre car son état dégradé avait des conséquences néfastes sur la santé des enfants.

« Je n'ai jamais engagé de recours en droit, j'avais trop peur... je ne veux pas compter tout l'argent que j'ai dû dépenser dans ces logements trop petits et délabrés. »

Du fait des pressions des bailleurs et de la crainte de se retrouver à la rue, la famille ne souhaite pas communiquer à l'Alpil l'adresse des logements. La peur de représailles empêche toute démarche d'inscription dans un dispositif de lutte contre l'habitat indigne ainsi que toute action contentieuse civile ou pénale. Dans le cadre de cet accompagnement, l'Alpil s'est donc focalisée sur un soutien dans l'accès aux circuits normaux du logement. Les informations reçues ont permis à la famille de tenir dans le temps, de comprendre les démarches à effectuer, de travailler à une solution pérenne. La famille est aujourd'hui relogée dans le parc social.

CAS 2 : NON-RESPECT DES ARRÊTÉS ADMINISTRATIFS PRIS EN APPLICATION DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION (CCH) ET DU CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE (CSP)

Une seconde typologie de situation peut être dressée à partir des locaux loués à des fins d'habitation en infraction aux dispositions du CCH ou du CSP. Cette étude de cas concerne une propriétaire d'une vingtaine de chambres meublées, toutes occupées. Au cours des dernières années, plusieurs de ses logements ont été frappés de mesures sanitaires ou de péril : location de locaux impropres à l'habitation, problèmes récurrents d'infiltrations, etc. La présente situation a été abordée dans le cadre du dispositif MOUS Meublés.

En 2014, la propriétaire a aménagé sommairement un local de dix mètres carrés environ, situé à l'intérieur d'une cour d'immeuble. Les lieux ne sont pourvus ni de chauffage, ni de sanitaires. Les toilettes sont à l'extérieur et ne disposent pas de porte. Lors de la mise en location, la propriétaire ne signe aucun contrat et n'établit pas d'état des lieux. Les règlements du loyer mensuel de quatre cent cinquante euros (soit quarante-cinq euros le mètre carré) s'effectuent en espèces, sans délivrance de reçu ni de quittance. Le locataire, un homme isolé âgé de trente-cinq ans, originaire d'un pays hors de l'Union Européenne, n'avait pas encore engagé de démarches pour la régularisation de sa situation administrative lors de son entrée dans les lieux. Ses ressources provenaient d'un travail non déclaré. Rapidement, nous nous apercevons qu'un occupant d'un immeuble adjacent, locataire de cette même propriétaire, assure un rôle d'« informateur » : il n'a pas de statut d'employé mais rend compte très scrupuleusement de ce qui se déroule dans les logements et les parties communes. Par le biais de l'occupant « informateur », la propriétaire est immédiatement informée des visites réalisées sur place (de l'Alpil, des travailleurs sociaux ou des services). Elle se rend sur les lieux après chaque visite pour menacer le locataire de le « mettre dehors », en prétextant que sa situation administrative ne lui donne accès à aucun droit. Elle s'emploie par tous les moyens à déconstruire et décrédibiliser le travail réalisé par les intervenants sociaux.

Les pressions exercées, exclusivement verbales, étaient source d'une grande inquiétude pour cet occupant mais également pour l'ensemble des locataires de cette adresse, victimes des mêmes procédés et en situation de vulnérabilité extrême pour la plupart.

Une expertise du service communal d'hygiène a été réalisée et le local a été déclaré impropre à l'habitation par arrêté préfectoral. La propriétaire a alors fait pression sur l'occupant afin qu'il quitte les lieux le temps des travaux. Les travaux sommaires effectués n'ont pas suffi à faire lever l'arrêté préfectoral. Toutefois, la propriétaire a remis son bien en location et a augmenté le loyer de cinquante euros par mois, somme censée correspondre à la réalisation des travaux.

Dans cette situation, la propriétaire est à l'origine de plusieurs infractions. Elle a perçu des loyers non dus, a exercé des pressions sur le locataire afin qu'il renonce à ses droits, n'a pas satisfait à son obligation de relogement et a remis en location un logement sous arrêté interdisant toute occupation. Suite à cette remise en location, l'Alpil a saisi les partenaires afin qu'un agent assermenté des services de la ville réalise un constat. Le procès-verbal constatant la remise en location d'un logement sous arrêté a permis le déclenchement d'une procédure pénale. La propriétaire n'a été condamnée que pour les faits de remise en location d'un bien sous arrêté, mais pas pour les autres infractions constituées, par insuffisance de preuves. L'article 225-14 du Code pénal relatif à la soumission de personnes vulnérables à des conditions d'hébergement

contraires à la dignité humaine a également été invoqué. Cette propriétaire avait précédemment été assignée pour des faits similaires, mais avait été relaxée pour défaut de preuves.

Le risque de récurrence est grand, compte tenu de l'importance de son parc immobilier et de ses pratiques peu respectueuses du droit en matière de salubrité et de soumission de personnes vulnérables à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine.

Nous sommes intervenus à plusieurs reprises au domicile du locataire afin de l'informer de ses droits. Compte tenu de sa situation administrative, une orientation vers une association de défense des droits des étrangers lui a été proposée. L'accès au logement n'étant pas envisageable du fait de sa situation, il a été orienté vers le dispositif d'hébergement d'urgence. Dans le cadre de notre mission, nous avons assisté les partenaires locaux de la lutte contre l'habitat indigne dans la constitution du dossier juridique regroupant l'ensemble des informations et des preuves disponibles. Le locataire victime n'était pas présent au procès car il souhaitait rester discret.

CAS 3 : MAXIMISER LA RENTABILITÉ D'UN BIEN IMMOBILIER. DIVISION ILLÉGALE D'UN BIEN EN PLUSIEURS LOTS D'HABITATION

En 2016, le dispositif MOUS SII a été mobilisé pour réaliser des diagnostics techniques, sociaux et juridiques dans plusieurs logements d'un immeuble présentant des désordres, notamment une problématique de sur-occupation aiguë. L'immeuble comprend vingt-quatre logements dont la surface varie de quinze à vingt mètres carrés, tous occupés par des familles composées de couples avec plusieurs enfants, souvent en bas âge. On constate une différence importante entre la surface indiquée sur le bail et la surface réelle mesurée. Les écarts varient de sept à quatorze mètres carrés par logement. En parallèle, la MOUS SII est mobilisée pour d'autres logements, appartenant au même groupe d'investisseurs, identifiés sous plusieurs Sociétés Civiles Immobilières différentes. Au total, l'équipe MOUS SII a réalisé vingt diagnostics dans cinq immeubles situés sur le territoire de trois communes. Ces mises en location récentes remontent à un an environ.

Les caractéristiques des biens immobiliers dont la rentabilité locative est maximale sont les suivantes : quartiers populaires peu ou moyennement attractifs ; maisons ou petits immeubles découpés en un maximum de petits logements ; des locaux annexes (garages, greniers, abris etc.) ont également été aménagés en logement d'habitation. Sur le plan urbanistique, les aménagements présentent des infractions à la réglementation. Au moins deux constructions nouvelles ont été mises en location sans demande de permis de construire ni d'autorisation préalable. La division des biens ne respecte pas non plus les règles d'urbanisme relatives aux surfaces. Sur les quarante-six logements visités, la surface moyenne est de vingt mètres carrés. Du fait de l'exiguïté des logements, les locataires sont contraints d'entreposer leurs affaires dans les parties communes qui sont par ailleurs étroites.

Les désordres techniques constatés par l'équipe de l'Alpil sont nombreux. La ventilation est inadaptée et il n'y a pas de système de chauffage dans certains logements. L'installation électrique, bien que récente, s'avère dangereuse. Il n'y a pas eu de travaux de finition dans les parties communes ni dans les logements. Plusieurs locataires expliquent qu'ils ont dû intégrer leur appartement alors que les travaux n'étaient pas encore terminés, certains ont posé eux même les fenêtres.

Les familles occupantes sont toutes de nationalité européenne et sont arrivées récemment sur le territoire français. Pour la plupart en sur-occupation dans ces logements, ces familles sont dans une dynamique de relogement et ont entamé des démarches d'accès au parc social. Les chefs de famille présentent des contrats CDD et des fiches de paie. Le travail ultérieur de recoupement des informations par les partenaires a permis de constater que les entreprises employant la majorité des locataires appartiennent aux propriétaires eux-mêmes (entreprise du bâtiment, de nettoyage, salon de coiffure, etc).

1. Typologies de pratiques des « marchands de sommeil » dans l'agglomération lyonnaise

Le mode d'attribution des logements et les pratiques de gestion mettent les occupant.e.s dans une situation de précarité (au regard des conditions d'habitat) et de dépendance vis-à-vis du propriétaire. Les contrats de location sont établis par une agence immobilière, mais on note la présence ou le passage fréquent d'un représentant qui a pour mission de surveiller et rapporter tout évènement qui survient dans l'immeuble. Diverses formes de pression et de harcèlement sont également pratiquées, lorsqu'il s'agit de faire libérer les logements ou payer les loyers. On note l'absence d'état des lieux et des irrégularités dans la délivrance des quittances. Il arrive que des locataires soient muté.e.s du jour au lendemain à l'intérieur du patrimoine. Les provisions de charges sont calculées forfaitairement (vingt-cinq euros), quels que soient l'adresse et le type de logement. Les demandes de régularisation annuelles ne sont pas justifiées.

Les loyers pratiqués par rapport à la surface réelle sont prohibitifs. Le calcul du loyer moyen pratiqué sur l'ensemble des logements enquêtés est de **trente euros par mètre carré**. Les loyers sont compris entre vingt-deux et quarante-huit euros le mètre carré. A Lyon, en 2015, le prix médian du mètre carré était de onze euros.

Les désordres constatés lors des différentes visites ont abouti à plusieurs procédures administratives coercitives et des prises d'arrêtés préfectoraux.

Ce dossier, qui mobilise de nombreux partenaires institutionnels et opérateurs, fait actuellement l'objet d'une enquête dans le cadre d'une procédure judiciaire d'une plus grande ampleur que la procédure pénale engagée au titre de la lutte contre l'habitat indigne.

Dans le cadre de la MOUS SII, l'équipe Alpil est intervenue régulièrement auprès et en appui aux partenaires. Plusieurs visites au domicile des occupant.e.s ont été nécessaires pour établir avec précision l'état d'occupation des sites, les diagnostics techniques dans les parties communes et privatives. Des visites à domicile ont été réalisées en présence des représentants des mairies et des agents de l'Agence Régionale de Santé. Certaines adresses ont été repérées par le travail de la Maison de l'Habitat. D'autres visites ont été faites à la demande de la DDT dans le cadre de recours DALO motivés par le critère de la sur-occupation avec enfants mineurs à charge. Nous avons ensuite fait le lien avec les services compétents pour mettre en place les procédures administratives adéquates. En parallèle, l'équipe a accompagné certains ménages dans leur accès aux droits liés à l'habitat : informations générales concernant les rapports locatifs, informations sur les droits engendrés par la prise de procédures administratives coercitives et vigilance sur le respect de ces droits ; accompagnement au relogement, en lien avec les services sociaux de secteur et les services réservataires de logement.



CAS 4 : EVOLUTION CONTINUE DES PRATIQUES POUR CONTOURNER LE CADRE LÉGAL. LA MISE EN LOCATION À LA NUITÉE : LA PRÉCARISATION DU STATUT LOCATIF COMME MOYEN D'ÉCHAPPER À LA RÉGLEMENTATION

Dans cette étude de cas, le propriétaire est bien connu des services chargés de la lutte contre l'habitat indigne. Il possède un patrimoine immobilier important, constitué principalement de lots diffus situés dans des immeubles dégradés, voire indignes. Ses logements présentent fréquemment des non-conformités aux réglementations et plusieurs ont fait, ou font encore à ce jour, l'objet de mesures administratives coercitives : mesures d'urgence plomb, insalubrités remédiables ou irrémédiables, etc. Ce propriétaire est également connu pour ses pratiques abusives : location à des personnes ou à des ménages fragilisés avec des loyers très élevés (plus de sept cent euros pour des petits T2 dégradés ou indignes situés à Lyon), gestion directe avec perception des loyers de la main à la main, pressions verbales, coupures d'eau ou d'électricité, etc.

Pour l'adresse ici concernée, le propriétaire a remis en location un logement sous arrêté d'insalubrité avec interdiction d'habitation. Les services compétents ont pu faire des constats de réoccupation et dresser des procès-verbaux d'infraction au Code de la santé publique. Dans ce cas, l'Alpil a assuré le suivi d'occupation des logements sous arrêté et en a informé ses partenaires institutionnels. Un important travail de soutien socio-juridique a également été conduit auprès des occupant.e.s, de manière à faire respecter et valoir leurs droits liés à la procédure d'insalubrité. Un ménage a été accompagné afin de cesser le paiement des loyers indûment perçus par le propriétaire. La cessation des paiements a engendré de très fortes pressions de la part du propriétaire : menaces quotidiennes, coupure des fluides ... Le ménage a été accompagné pour porter plainte et a été mis à l'abri dans un logement temporaire mis à disposition par la Métropole. Un relogement définitif dans le parc social a ensuite pu être réalisé via une réservation métropole. En 2016, la famille a été accompagnée dans l'engagement d'une procédure civile visant à la restitution des loyers versés et à l'octroi de dommages et intérêts à hauteur des préjudices matériels et moraux subis. Le propriétaire a été condamné à verser une somme en restitution des loyers et du dépôt de garantie versés, ainsi qu'en remboursement du préjudice matériel.

A cette même adresse, nous constatons que ce propriétaire, afin d'échapper aux injonctions liées à ces arrêtés préfectoraux, a commencé à louer ses biens à la nuitée, sans effectuer les travaux prescrits. Des « occupant.e.s de passage » ont été rencontré.e.s sur place. Ils.elles indiquent qu'aucun contrat de location n'a été signé et que les règlements s'effectuent en espèces, sans preuve de paiement. Un occupant a évoqué le versement d'une somme de trois cent cinquante à quatre cent cinquante euros pour quelques jours seulement. Les occupant.e.s disent être régulièrement menacé.e.s et victimes de pressions. Le propriétaire interdit à ses locataires d'accueillir des visiteurs et d'ouvrir la porte à qui que ce soit. D'après les occupant.e.s rencontré.e.s, le propriétaire se rend à la gare pour repérer les personnes en recherche d'hébergement afin de leur proposer ses logements.

Le développement de cette « formule de location à la nuitée » est également soupçonné sur d'autres logements appartenant au même propriétaire. Outre qu'elle constitue un détournement de la législation et de la réglementation, ce type de pratique renforce aussi l'invisibilisation et la précarisation des personnes en renforçant leur isolement. Le propriétaire semble réussir à éviter l'intervention des autorités publiques et à s'assurer une rentabilité toujours plus importante. En parallèle d'une réflexion relative à l'offre alternative adaptée à ces locataires, nous nous interrogeons sur la manière de mobiliser le cadre juridique ad hoc, à savoir la location meublée saisonnière pour réfléchir aux outils mobilisables pour contrôler cette activité. Une première piste pourrait se dessiner via la vérification du changement de statut des biens mis en location à la nuitée par les Services d'Urbanisme. Nous nous interrogeons également sur les moyens d'entrer en contact avec les occupant.e.s encore moins visibles et donc plus vulnérables.

CAS 5 : LA DIFFICULTÉ DE MOBILISER L'ARTICLE 225-4 DU CODE PÉNAL, RELATIF À LA SOUMISSION DE PERSONNES VULNÉRABLES À DES CONDITIONS D'HÉBERGEMENT CONTRAIRES À LA DIGNITÉ HUMAINE

Cette situation a été traitée dans le cadre de la MOUS Meublés sur le territoire métropolitain. Le bien immobilier est composé de deux bâtiments, comprenant vingt-deux logements.

La majorité des locataires peuvent être considérés comme étant en situation de vulnérabilité, pour divers motifs. Beaucoup parlent peu ou pas du tout le français. Certains sont en situation de handicap et bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé. D'autres sont sujets à des addictions. Il y a des femmes enceintes, des femmes seules avec des enfants mineurs, des couples avec enfants mineurs, des personnes isolées, des personnes âgées souffrant de démence, des jeunes de moins de vingt-cinq ans sans ressources, des personnes surendettées. Certain.e.s occupant.e.s cumulent plusieurs de ces critères de vulnérabilité.

Le propriétaire, très présent dans les lieux, a installé des caméras dans les couloirs et les halls, sans en respecter les règles d'utilisation. Il fait régulièrement preuve de violence, de harcèlement, de menaces, et coupe les fluides. L'unique contrat d'électricité est au nom du propriétaire qui revend ensuite l'électricité à ses locataires. Du fait d'un impayé important de la part du propriétaire, l'électricité a été coupée par EDF. Les locataires ont été contraints de réaliser des branchements « sauvages » afin d'avoir de nouveau accès à l'énergie. Suite à une injonction de régulariser la situation, le propriétaire a détruit ces installations, afin que les locataires n'aient plus du tout accès à l'électricité.

Le propriétaire n'a pas signé de contrat de location avec tous les locataires. Il lui arrive régulièrement, d'agresser physiquement ses locataires et de les intimider en leur assénant qu'ils n'ont aucun droit. Suite à la prise de mesures sanitaires et de mise en sécurité visant l'interdiction d'habiter de l'ensemble des logements, il a cessé d'établir des quittances aux occupant.e.s et a exigé le versement en espèces des loyers alors que l'arrêté d'insalubrité irrémédiable entraînait la suspension des loyers.

Deux procédures administratives différentes ont été engagées sur les deux bâtiments :

- > Un arrêté de péril pour l'un des bâtiments, qui a été levé suite à la réalisation de travaux ;
- > Un arrêté d'insalubrité remédiable pour le second bâtiment (certains travaux avaient été réalisés mais n'avaient pas suffi à mettre les logements en conformité). Cet arrêté prévoyait que le propriétaire assure l'hébergement des locataires pendant la durée des travaux ; obligation qu'il n'a pas respectée. Devant la dégradation des conditions de vie des locataires, la collectivité s'est substituée et a pris en charge les familles à l'hôtel. L'ampleur des travaux à réaliser a conduit les services à prendre un arrêté d'insalubrité irrémédiable dans un second temps. Nous avons alors accompagné les ménages dans des démarches de relogement pérenne.

Comme pour les cas cités précédemment, l'Alpil est intervenue en appui aux occupant.e.s, en proposant un accompagnement adapté à chaque situation, à commencer par une information sur les droits et les démarches pouvant être engagées. Nous avons dû renoncer à des sessions d'information collectives du fait, d'une part, des liens entretenus par certains locataires avec le propriétaire et, d'autre part, de conflits entre certain.e.s occupant.e.s. Il a fallu accompagner physiquement au commissariat les ménages qui ont souhaité porter plainte. A plusieurs reprises, des médiations entre le propriétaire et les locataires ont été réalisées afin d'apaiser les tensions et de rappeler les droits et les obligations de chacun ; notamment lorsque le propriétaire a tenté de faire partir de force les locataires en dehors de tout cadre légal. A la suite des arrêtés administratifs, les ménages ont été accompagnés vers des solutions d'hébergement ou de relogement. Certains, particulièrement vulnérables, ont également été soutenus sur un plan budgétaire. Plusieurs signalements « majeurs vulnérables » ont été transmis aux services sociaux. En parallèle, nos visites régulières et nos contacts avec les locataires nous ont permis d'informer en temps réel l'ensemble des partenaires institutionnels des nouveaux abus du propriétaire (pose de caméras de vidéosurveillance, pressions sur les locataires, dégradations volontaires du bien...), ainsi que des démarches engagées par les locataires.

Malgré la prise d'arrêté, aucun procès-verbal d'infraction n'ayant été réalisé pour cette adresse, la procédure pénale n'a pas été engagée. Le propriétaire avait le projet de vendre son bien à un promoteur. Lorsque la collectivité a souhaité engager une préemption, il a retiré son bien de la vente, afin que la démarche ne puisse aboutir. Le bien aurait été racheté à un prix moindre et de nouveaux logements auraient pu être construits sur la parcelle. Une veille reste maintenue sur le devenir de l'adresse.

CAS 6 : LOCAUX IMPROPRES À L'HABITATION, VULNÉRABILITÉ DES OCCUPANT.E.S, MAXIMISATION DU PROFIT ET PRATIQUES DE GESTION MUSCLÉES : LE CAS DE LA MISE EN LOCATION DE CABANES DANS UN BIDONVILLE

Dans le cadre de la permanence hebdomadaire d'accès aux droits à destination des publics en marge des dispositifs et logés en squat et bidonville ou à travers des diagnostics sociaux conduits au niveau de plusieurs bidonvilles de l'agglomération à la demande des services de l'Etat, un travail est conduit auprès des occupant.e.s de bidonvilles. Il donne à voir des pratiques identiques en tout point à celles identifiées dans des locaux d'habitation tels que précédemment décrits.

Notre projet associatif, basé sur l'accompagnement socio-juridique des personnes en situation de mal logement, nous conduit à accompagner les occupant.e.s vers le droit commun ou des solutions d'habitat spécifique, de la même façon que les personnes logées dans des adresses repérées par les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne. Le PLALHPD, signé en 2016, prévoit dans son Action 5.3 de « recenser et résorber l'habitat précaire ». Il nous a donc semblé important de faire état de ce que nous observons.

Le bidonville est un espace de vie collective organisé comme une ville, avec son centre, ses espaces de relégation et une organisation déterminée. Ces espaces se construisent également en lien avec les territoires dans lesquels ils s'inscrivent. Les personnes qui y vivent peuvent être isolées ou ancrées sur un territoire, suivies par les associations et les services sociaux ou très éloignées du droit commun. Nous remarquons depuis quelque temps une montée en puissance de squats et de bidonvilles au fonctionnement mafieux clairement coercitif (organisation basée sur l'appropriation illicite des lieux par une bande organisée qui commercialise les parcelles sous la contrainte), au détriment de terrains plus « familiaux ». On constate ainsi que l'absence d'intervention publique laisse le champ libre à différentes formes d'exploitation de la misère.

Des pressions sur les occupant.e.s pour un profit financier important

L'organisation de ce type de lieux de vie suit un schéma simple selon lequel une ou plusieurs personnes qui ne vivent pas sur le terrain se positionnent comme les « gestionnaires » du site. Elles disposent de relais sur place, généralement de très jeunes gens, qui construisent des cabanes en bois, en tôle, avec des couvertures. Ces cabanes de fortune sont ensuite vendues ou louées aux ménages qui s'installent sur le site. Aucune arrivée n'est possible sans l'accord préalable du/de la « chef.fe ».

Les pratiques de gestion sont similaires à celles d'un « marchand de sommeil » classique. A la location de locaux par nature impropres à l'habitation s'ajoutent l'intimidation, la surveillance des occupant.e.s et les pressions exercées pour le prélèvement de loyers dont le montant est fortement disproportionné par rapport au « service » proposé.

Lors de l'installation, une somme d'argent variant entre cinquante et cent cinquante euros est demandée au ménage. A cette somme s'ajouteront des règlements réguliers, durant toute la durée de l'occupation. Lorsqu'un ménage n'est pas en mesure de régler ces sommes, il s'expose à de violentes menaces et pressions et se voit parfois forcé de quitter les lieux rapidement.

Dans un contexte de plus en plus tendu pour l'accès à l'hébergement d'urgence, ce type d'habitat représente pourtant pour les ménages la seule solution alternative à la rue.

Des ménages particulièrement vulnérables

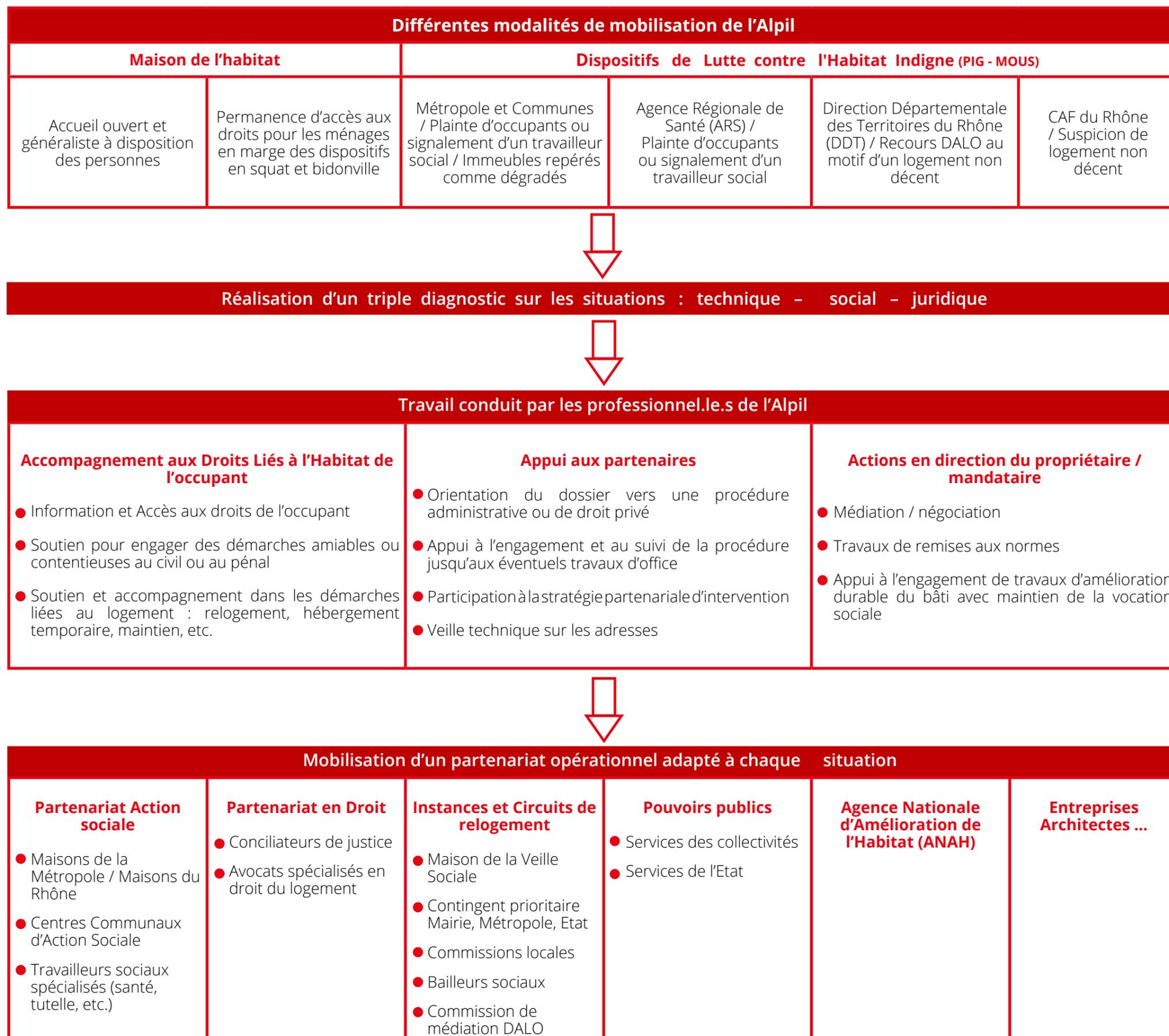
Les ménages qui vivent sur ce type de terrains sont ceux qui sont le plus en difficultés, le plus loin du droit commun, pour qui l'accompagnement est le plus complexe. Ces ménages, souvent analphabètes, parlent peu ou pas français et sont en situation de très grande précarité. A défaut d'une autre solution d'hébergement ou par manque d'information sur les dispositifs existants, les ménages sont contraints de s'installer dans un bidonville. Les ménages les plus en difficulté sont ceux qui sont le moins bien informés.

Les ménages qui vivent en bidonville sont contraints (par les conditions de vie, les pressions exercées par le/la « chef.fe » et les expulsions régulières) à changer régulièrement de lieu de vie. A chaque nouvelle installation, un règlement est à effectuer, des relations à tisser, un ancrage territorial à construire.

L'accès à l'hébergement ou au logement reste, à ce jour, la seule solution pour les ménages victimes de « marchands de sommeil » en bidonville. Or, cet accès passe par des démarches - toujours longues et compliquées - qui supposent une compréhension des dispositifs et une persévérance dans la durée. Le travail socio-juridique de l'Alpil consiste en un accompagnement souple, sans limite dans le temps, qui permette un ancrage progressif dans le droit commun. Il s'agira d'inscrire les familles dans un parcours d'accès à l'hébergement via la Maison de la Veille Sociale et le 115, ou d'accès au logement par l'accompagnement dans la constitution de la demande de logement social. Pour ce faire, un important travail d'accès aux droits sociaux, de « mise à plat » des démarches administratives... est nécessaire. En fonction des situations, la loi sur le Droit Au Logement Opposable (DALO) peut être mobilisée par la constitution de recours amiables, voire contentieux. Outre les difficultés d'accès aux dispositifs d'hébergement et au logement social, l'extrême vulnérabilité des personnes concernées représente un frein non négligeable dans l'accès aux droits. L'engagement de procédures civiles ou pénales à l'encontre des « marchands de sommeil », est, dans ce type de situations, difficile à envisager.



2. L'action de l'Alpil en matière de LHI et de lutte contre les « marchands de sommeil » : decryptage



Les personnes victimes des pratiques des « marchands de sommeil » rencontrent généralement un ensemble de difficultés : conditions d'habitat dégradées, soumission à des pratiques abusives, problématiques socio-économiques ou de droits administratifs, etc. L'accompagnement des personnes doit alors s'ajuster aux problématiques spécifiques de la situation et s'articuler avec les outils mis à disposition par la loi, le droit et l'action sociale pour résoudre durablement la situation de mal-logement. L'Alpil ajuste donc son travail d'accompagnement à chaque situation à partir d'une « mallette à outils » de savoir-faire pluridisciplinaires. L'équipe est dotée de compétences en accompagnement socio-juridique, en ingénierie du bâtiment, en connaissance des politiques publiques et dispositifs habitat du territoire, qui sont tour à tour mobilisés avec et au service d'un partenariat diversifié.

Maison de l'Habitat

La Maison de l'Habitat est un lieu associatif d'information, d'orientation et d'accompagnement des personnes qui rencontrent des difficultés en matière d'habitat sur les territoires rhodanien et métropolitain. Nous intervenons sur un large ensemble de problématiques : accès au logement, accès à l'hébergement, expulsions domiciliaires, rapports locatifs et habitat indigne. En 2016, **plus de 2860 ménages ont été accompagnés, dont plus de 2030 nouvelles situations.**

Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat (ADLH) - Le droit comme pivot d'intervention

Fondé sur l'idée que le droit doit être accessible à tous, l'accompagnement aux droits liés à l'habitat réunit l'ensemble des conditions nécessaires pour que les ménages puissent **effectivement accéder aux droits**. Les intervenant.e.s s'appuient sur un savoir-faire à la croisée du **droit**, de **compétences techniques en matière d'habitat** et de **pratiques d'intervention issues du travail social**. Le droit est decrypté et incarné à travers les dispositifs existants en matière d'habitat, pour permettre à la personne de comprendre où elle se situe, ce qui dysfonctionne, et comment il est possible de remédier à la situation qui fait problème. L'objectif final est de lui permettre **d'accéder à la compréhension de sa situation, de manière à pouvoir agir en conséquence**. Notre action se décline de la manière suivante : partir de la demande de la personne, là où elle se situe au moment où elle nous sollicite, informer, éclairer une stratégie, activer des droits.

Expertise technique habitat

L'expertise technique est assurée par un ingénieur en bâtiment. Il intervient principalement sur les dispositifs MOUS, mais est également sollicité régulièrement par l'équipe pour intervenir dans d'autres situations. Son travail consiste à effectuer une évaluation de la qualité du bâti au vu de la législation en vigueur et de repérer les éventuelles infractions. Dans le cadre des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne, il est amené à intervenir en appui aux services des collectivités et de l'Etat pour la mise en place de procédures administratives. Il intervient également auprès des propriétaires pour les conseils en travaux, montage de dossiers de subvention avec l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH), dans le cadre du maintien de la fonction sociale du parc privé.

3. Lutter contre les « marchands de sommeil » : boîte à outils existante et pistes d'évolution

La notion de « marchand de sommeil » est difficile à appréhender juridiquement. Si cette notion est présente dans certains textes de loi (notamment dans un titre de la loi ALUR), si elle est régulièrement utilisée dans la jurisprudence, il n'y a pas de définition juridique précise. Pour statuer, les juges se réfèrent à l'article 225-14 du Code pénal, lequel qualifie l'action du « marchand de sommeil » comme étant « le fait de soumettre une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur.e, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine » et précise les condamnations auxquelles il.elle s'expose en cas d'infraction.

Les axes de définition du « marchand de sommeil » tels que proposés dans ce rapport demandent de mobiliser différentes notions en droit. En effet, l'étude de cette thématique ne peut se faire sans référence aux notions d'habitat indigne, de dignité humaine et de vulnérabilité. Nous proposons donc ici de revisiter les dispositions législatives en vigueur, puis les modalités de recours en droit administratif, droit civil et droit pénal, les différents domaines du droit pouvant s'entremêler. Une attention particulière est dédiée à la question de la mobilisation de la procédure pénale et de la place des personnes victimes dans cette dernière, dans un objectif de lutte contre les « marchands de sommeil ».

1. UNE BOÎTE À OUTILS LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE MOBILISABLE POUR LA LUTTE CONTRE LES « MARCHANDS DE SOMMEIL »

Depuis plusieurs dizaines d'années, les pouvoirs publics œuvrent en matière de lutte contre l'habitat indigne (cette notion récente, a été définie dans la loi MOLLE de 2009). Plus récemment, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, dite loi ALUR, est venue améliorer les outils de lutte contre l'habitat indigne. Si toutes les dispositions relatives à l'habitat indigne ne peuvent être utilisées dans le cadre de la lutte contre les « marchands de sommeil », certaines valent d'être citées ici.

La confiscation de l'usufruit permettant de confisquer tout ou partie des biens ayant servi à commettre l'infraction inscrite dans la loi a pour objectif de porter directement atteinte aux revenus des « marchands de sommeil », notamment lorsqu'ils exercent des pressions sur les locataires ou ont été à l'origine de voies de fait. Le législateur a souhaité renforcer les sanctions pénales par des peines complémentaires, conduisant à l'interdiction d'achat d'un bien immobilier en cas de précédente condamnation pour le non-respect des injonctions en matière de salubrité ou pour la soumission de personnes vulnérables à des conditions d'hébergement contraires à la dignité humaine.

La loi ALUR prévoit également la mise en place d'une autorité unique exerçant l'ensemble des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne au sein des intercommunalités. Il s'agit de favoriser la création de services spécialisés de lutte contre l'habitat indigne et les bâtiments dangereux, pour une mise en œuvre plus efficace et homogène des procédures. Cette disposition a été reprise dans la Loi relative à l'égalité et la citoyenneté dans un objectif de simplification de sa mise en œuvre.

¹ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové

3. Lutter contre les « marchands de sommeil » : boîte à outils existante et pistes d'évolution

Fin 2016, un décret et un arrêté d'application de la loi ALUR, relatifs à la mise en location d'un bien et à la division de locaux à usage d'habitation, par le biais de demandes d'autorisation ou de déclarations préalables, sont entrés en vigueur. Certains Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et communes volontaires se sont d'ores et déjà saisis de cet outil, afin de soumettre la mise en location d'un logement par un bailleur à une déclaration consécutive à la signature du contrat, ou à une autorisation préalable (plus contraignante), pour les locations de logements situés dans certaines zones définies par délibération. Dans d'autres pays européens, des outils similaires ont été mis en œuvre. Une lecture attentive des évaluations faites serait nécessaire pour éviter les biais identifiés dans la mise en œuvre de ces dispositions.

Localement, certains de ces outils, adaptés aux réalités du territoire, sont régulièrement mis en œuvre par les pouvoirs publics qui ont fait de la lutte contre l'habitat indigne et les « marchands de sommeil » une priorité. Les espaces urbains identifiés comme étant particulièrement dégradés et soumis aux pratiques des « marchands de sommeil » font l'objet d'un ciblage permettant la mise en œuvre de ces outils. Un sous-préfet en charge de la lutte contre l'habitat indigne a été récemment nommé dans le Rhône.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans, ayant vocation à lutter contre l'exclusion sociale ou contre l'habitat insalubre et l'hébergement incompatible avec la dignité humaine, peut, en vertu de ses statuts, exercer des droits reconnus à la partie civile, notamment pour ce qui concerne les faits de soumission d'une personne vulnérable à des conditions d'hébergement contraires à la dignité humaine. Il est précisé, au sein de ce même article, que les fondations reconnues d'utilité publique peuvent exercer les droits à la partie civile dans les mêmes conditions. Cette disposition nous conduit à nous questionner sur notre rôle d'association. Comment poursuivre le travail d'accompagnement des personnes victimes de « marchands de sommeil », en participant à la procédure pénale, voire en nous constituant partie civile, à la place ou au côté des victimes ?

Le non-respect des dispositions mentionnées expose les propriétaires à des procédures contentieuses civiles, administratives ou pénales. En fonction de la procédure engagée, les propriétaires seront confronté.e.s à leur locataire, à l'Etat ou à la collectivité, ou à la société, par l'intermédiaire du.de la procureur.e de la République.

2. LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES RELATIVES À L'ÉTAT DU BÂTI

La démolition ou la réhabilitation des logements, immeubles et locaux à usage d'habitation indignes relève des pouvoirs de police administrative exercés par les préfet.e.s et les maires. Ces pouvoirs de police sont exercés à l'encontre des propriétaires bailleur.e.s et des propriétaires occupant.e.s. Il convient de préciser que le bâti mis à disposition par le « marchand de sommeil », bien que souvent dans un état dégradé, ne fait pas nécessairement l'objet d'une procédure administrative.

Les procédures administratives concernent l'état du bâti et confrontent les propriétaires à l'Etat ou à la collectivité qui leur enjoindra la réalisation des travaux nécessaires à la remise en état de leur bien ou leur fermeture. Les propriétaires concerné.e.s peuvent également se voir obligé.e.s de faire évacuer leur bâtiment et reloger les locataires à leurs frais, lorsque la situation le justifie. En cas de prise d'arrêté d'insalubrité ou de péril, les loyers ne seront plus dus, leur paiement devra donc être suspendu.

² Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

³ L'Article 2-10 du Code de procédure pénale : « Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits ayant, en vertu de ses statuts, vocation à lutter contre l'exclusion sociale ou culturelle des personnes en état de grande pauvreté ou en raison de leur situation de famille ou contre l'habitat insalubre et l'hébergement incompatible avec la dignité humaine, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les discriminations réprimées par les articles 225-2, 225-14 et 432-7 du Code pénal. Toutefois l'association ne sera recevable dans son action que si elle justifie avoir reçu l'accord de la victime ou, si celle-ci est un mineur ou un majeur protégé, celui de son représentant légal. Toute fondation reconnue d'utilité publique peut exercer les droits reconnus à la partie civile dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves que l'association mentionnée au présent article.

3. Lutter contre les « marchands de sommeil » : boîte à outils existante et pistes d'évolution

Cette décision, faisant référence à des dispositions codifiées dans le Code de la construction et de l'habitation (CCH) et dans le Code de la santé publique (CSP), peut faire l'objet d'un recours administratif ou contentieux engagé par les propriétaires, devant le tribunal administratif. Le non-respect des prescriptions de l'arrêté et des obligations qui en découlent expose les propriétaires à des poursuites pénales. Jusqu'à présent, dans le département, la majorité des procédures pénales engagées à l'encontre de « marchands de sommeil » ont pour origine des infractions à des procédures administratives relatives à l'état du bâti.

Des liens partenariaux étroits sont à étendre entre l'ensemble des acteurs publics spécialistes de la qualité de l'habitat, les associations ou intervenant.e.s sociaux.ales intervenant en appui aux occupant.e.s victimes, afin de lutter contre les pratiques indécrites et la potentielle mauvaise foi des propriétaires des locaux visés par ces arrêtés.

Lorsqu'un.e propriétaire contrevient aux dispositions relatives aux rapports locatifs, il.elle est susceptible d'être assigné.e au tribunal, dans le cadre d'une procédure civile, laquelle aura été engagée par le.la locataire attentif.ve à la reconnaissance et à l'application de ses droits et désireux.se d'obtenir des dommages et intérêts.

3. LES PROCÉDURES CIVILES

Les procédures civiles sont engagées par les ménages souhaitant faire reconnaître l'état dégradé du logement dont ils sont locataires, le non-respect par le.la propriétaire des dispositions relatives aux rapports locatifs, et voulant obtenir des dommages et intérêts pour le préjudice matériel et moral subi. Les procédures civiles confrontent donc les propriétaires et leurs locataires.

Il n'est pas toujours aisé pour les locataires, alors victimes, d'engager une procédure à l'encontre de leur propriétaire. La possible vulnérabilité des locataires, les éventuelles pressions exercées par leur propriétaire, la potentielle absence d'informations sur leurs droits sont autant de freins à l'engagement de procédures contentieuses se traduisant par des situations de non-recours. La difficulté d'obtenir des preuves (la charge de la preuve incombant aux demandeurs) est aussi un obstacle non négligeable. En effet, l'absence de documents peut mettre les locataires dans l'impossibilité de constituer un dossier solide prouvant leur bonne foi alors qu'elle témoigne justement des pratiques abusives de leur propriétaire : absence de contrat de location, absence de pièces obligatoires jointes au bail, absence de reçus suite au versement des loyers, etc.

De plus, nous constatons une évolution rapide des pratiques des « marchands de sommeil » constituant également un frein non négligeable à l'engagement de procédures contentieuses. Les dernières observations de terrain au sein du territoire métropolitain tendent à montrer que certain.e.s propriétaires ont mis fin à la location classique dans le cadre de baux nus ou meublés au profit de location à la nuitée. Cette pratique contribue à la forte invisibilisation des lieux et des personnes contraintes d'y recourir, car la durée de la location, très courte, ne pousse pas les locataires victimes à solliciter les associations en vue d'un accompagnement socio-juridique. Le repérage de ces adresses se fait donc principalement par le biais du propriétaire, souvent déjà connu pour d'autres infractions. Ces nouvelles pratiques nous amènent à nous pencher sur un nouveau domaine qui est la location saisonnière ou de tourisme et interrogent sur la manière de mobiliser le cadre légal applicable.

En monnayant la location d'un local en bidonville ou d'un espace en squat, en dehors de tout cadre légal, les gestionnaires portent atteinte à l'ensemble des dispositions relatives aux rapports locatifs. Les gestionnaires de ces lieux sont considérés ici comme des « marchands de sommeil » en ce qu'ils répondent aux quatre axes de la définition proposée en introduction. Le local ou l'espace loué est dans un état dégradé (voire très dégradé ou n'est pas assimilable à un local d'habitation), le profit qu'il.elle.s en retirent est souvent important grâce au versement réalisé lors de l'arrivée sur les lieux (puis probablement le paiement régulier d'un loyer, mais ces informations sont difficiles à obtenir de la part des occupant.e.s). Les occupant.e.s sont généralement dans une situation de vulnérabilité extrême et les gestionnaires sont indéniablement à l'origine de pratiques violentes et menaçantes, directement ou par le biais d'intermédiaires.

3. Lutter contre les « marchands de sommeil » : boîte à outils existante et pistes d'évolution

Dans le même temps, les occupant.e.s de ces divers lieux sont également confronté.e.s à une problématique d'invisibilité et n'ont souvent pas ou peu connaissance de leurs droits. Le premier travail de l'association accompagnante sera donc de sensibiliser les occupant.e.s à leurs droits afin de les aider à reconnaître leur statut de victime, puis de les accompagner tout au long des démarches d'accès aux droits.

Il est important de préciser que pour les victimes particulièrement éloignées du droit commun et de l'action publique, les gestionnaires et les propriétaires de ces espaces peuvent être représenté.e.s comme étant la « figure bicéphale du criminel et du sauveur », en ce qu'il.elle.s leur permettent de ne pas être à la rue, tout en les enfermant dans une situation de non-droit voire de violence dont elles ne peuvent souvent pas apporter la preuve. Il est donc d'autant plus difficile d'engager des démarches à leur encontre et très peu de ménages dans ces situations sollicitent un accompagnement en vue de démarches amiables ou contentieuses.

Des procédures pénales peuvent être engagées à l'encontre des « marchands de sommeil » par le biais de l'occupant.e.s ayant signalé sa situation au commissariat ou au.à la procureur.e de la République, ou par le biais de l'administration, en cas de non-respect des procédures administratives intentées.



4. ZOOM SUR LES PROCÉDURES PÉNALES

4.1. Définition

Dans le cadre d'une procédure pénale, la société, alors représentée par le.la procureur.e de la République, demande réparation à la personne soupçonnée d'avoir commis une infraction. En effet, l'objectif d'une procédure pénale est de faire condamner l'auteur.e d'une infraction, dont le comportement est considéré comme « anormal » et pénalement répréhensible au sein de la société. La victime, directement concernée, car ayant subi le préjudice de l'infraction, a la possibilité de se constituer partie civile et d'être représentée par un avocat afin de témoigner et d'obtenir des dommages et intérêts. D'autres acteurs peuvent intervenir en amont de la procédure et tout au long de cette dernière, afin de signaler l'infraction et apporter des éléments indispensables permettant une vision globale et complète de la situation, notamment en se constituant partie civile.

4.2. Mobilisation locale

Dans le Rhône, la majorité des procédures pénales sont actuellement engagées suite au non-respect d'une procédure administrative.

Peuvent permettre d'engager une procédure pénale, la violation du règlement sanitaire départemental (RSD), la perception indue de prestations sociales, le non-respect des dispositions indiquées dans les arrêtés de péril et d'insalubrité, le non-respect d'une mise en demeure du Préfet, notamment relative à la sur-occupation d'un logement, le non-respect d'une obligation de faire évacuer un local par nature impropre à l'habitation (ou sa remise en location), le non-respect d'une interdiction d'habiter ou d'utiliser des locaux. Sont également condamnables les violences, intimidations et dégradations d'un bien (coupures d'eau, changement de serrures, violation de domicile, etc.), le fait de percevoir un loyer non dû, le refus d'exécuter une obligation de relogement ou d'hébergement des locataires. En cas d'infraction, le.la vice-procureur.e, à qui peut être transmis un procès-verbal faisant état de l'infraction et tout autre document utile, pourra se saisir de l'affaire et diligenter une enquête. La procédure engagée pourra aboutir à un procès et, le cas échéant, à une condamnation pénale de l'auteur.e de l'infraction.

Sur le territoire métropolitain et à partir de la circulaire du 4 octobre 2007, le.la vice-procureur.e, magistrat.e référent.e, travaille étroitement avec les acteurs et actrices des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne (Services communaux d'hygiène et de Santé, DDT, Agence Régionale de Santé, Métropole de Lyon) afin de lutter efficacement contre « les marchands de sommeil ». Ce partenariat permet le repérage de nombreuses situations. En effet, depuis quelques années, plusieurs procédures pénales ont été engagées à l'encontre de « marchands de sommeil » suite au non-respect de procédures administratives. Un protocole a été signé entre le parquet, les magistrats, et le référent habitat indigne de la DDT. De nombreuses situations (négligence ou refus de faire exécuter des travaux, mise en location d'un bien sous arrêté) sont régulièrement repérées à travers les différents dispositifs et signalées au parquet dans le cadre de ce protocole. Ainsi, quatre procédures pénales ont abouti à la condamnation de propriétaires à des peines de prison ferme et avec sursis, ainsi qu'à de fortes amendes. Depuis 2014, la Direction Départementale des Finances Publiques a également été intégrée dans la démarche partenariale.

Localement, l'article 225-14 du Code pénal relatif à la soumission de personnes vulnérables à des conditions d'hébergement contraires à la dignité humaine est souvent mentionné lors des procès, en complément des autres infractions. Serait-il judicieux de donner une plus grande autonomie à cet article, lequel inviterait à caractériser plus précisément la vulnérabilité de la victime, à articuler les conditions d'hébergement avec la notion de dignité humaine et à lutter, ainsi, plus largement contre les divers « marchands de sommeil » ?

Les différentes procédures administratives et juridiques évoquées peuvent se croiser, voire s'alimenter les unes les autres. Des procès-verbaux de l'administration ou des arrêtés d'insalubrité ou de péril peuvent venir nourrir une procédure pénale ou civile. Une décision du.de la juge civil.e peut également alimenter une procédure pénale.

Quels que soient les outillages administratifs et juridiques, la lutte contre l'habitat indigne implique la prise en compte des personnes qui en sont victimes. Améliorer les actions venant en soutien et en accompagnement de ces personnes constitue donc un enjeu déterminant dans la mise en œuvre de l'action publique en la matière.

5. PISTES DE RÉFLEXION POUR APPROFONDIR LA PRISE EN COMPTE DES PERSONNES VICTIMES DES « MARCHANDS DE SOMMEIL »

5.1. Réfléchir à une place pour les associations dans la procédure pénale

L'association, par son travail de terrain, rencontre de nombreuses personnes victimes de « marchands de sommeil ». Le rôle premier des associations est de mener un travail de sensibilisation auprès de ces personnes, souvent peu informées de leurs droits et des procédures permettant leur application. Peut venir ensuite un travail de soutien leur permettant de reconnaître et d'accepter ce statut de victime. Ce travail de sensibilisation et de mobilisation peut être conduit individuellement, mais également de façon collective. En effet, il n'est pas rare que plusieurs ménages soient victimes d'un même « marchand de sommeil », et dans des conditions similaires. Ce travail collectif permettrait un « partage social », utile dans le processus de reconnaissance du statut de victime et le soutien pour l'engagement de démarches.

Pourra finalement être mis en place un accompagnement pour l'engagement de procédures amiables ou contentieuses adaptées à la situation personnelle de la victime. L'expérience de terrain et des liens professionnels étroits avec des avocat.e.s spécialistes du droit au logement permettent à l'Alpil d'accompagner régulièrement des ménages victimes de propriétaires ne respectant pas les dispositions relatives aux rapports locatifs, dans l'engagement de procédures civiles. Nous souhaitons donc mobiliser nos capacités d'intervention en accompagnement des personnes victimes, dans le cadre d'une procédure pénale.

Notre organisation et l'agencement de nos missions nous amènent à repérer régulièrement des personnes victimes et des logements loués par des « marchands de sommeil ». Une participation en amont de la procédure pénale permettrait-elle de témoigner de faits et d'agissements constatés lors de visites à domicile ou de rencontres avec les occupant.e.s victimes, voire avec les propriétaires ? En appui aux victimes, ces informations pourraient être étayées par la production d'éléments de preuves, photos, témoignages, rapports de visites, copies de baux, de quittances, de divers courriers échangés entre les occupant.e.s et leurs propriétaires attestant à la fois de la vulnérabilité de la personne et des pratiques du ou de la propriétaire.

La temporalité des procédures juridiques est un autre frein à l'engagement de ces dernières. En effet, la priorité pour les ménages vulnérables en situation de mal-logement est de se reloger dans les meilleurs délais. L'accompagnement par une association pourrait s'avérer utile pour soutenir le ménage victime durant toute la durée de la procédure, quand bien même cette dernière s'achève alors qu'un relogement a déjà eu lieu.

Depuis janvier 2017, certaines associations ont la possibilité de se porter partie civile. Cette action n'a encore jamais été expérimentée par l'Alpil ; cependant, face au constat d'augmentation du nombre de situations de « marchands de sommeil » et de diversification des pratiques, elle peut être envisagée, en lien avec les acteurs et actrices concerné.e.s. En amont de cet engagement, il convient de se demander quelle plus-value aurait une telle action, à l'égard de la victime accompagnée et de la procédure engagée. Quelles en seraient les conséquences pour l'association, dont le travail doit être envisagé sur le moyen et long terme, vis-à-vis des propriétaires « marchands de sommeil » ? Quelles preuves supplémentaires pourraient être apportées par l'association se portant partie civile ? Dans cette hypothèse, il semble judicieux qu'en amont du procès et au cours de ce dernier, l'association ou la fondation se constituant partie civile soit représentée par un.e avocat.e pénaliste spécialisé.e.

5.2. Faire évoluer la place de la victime dans la procédure pénale

Le fait de se reconnaître comme « victime » de propriétaires aux pratiques abusives n'est pas une attitude spontanée. Plusieurs processus sociaux et psychologiques sont à l'œuvre, comme autant de freins qui empêchent la personne de se reconnaître comme telle et d'agir pour faire valoir ses droits.

La première difficulté pour mobiliser les occupant.e.s dans l'engagement d'une procédure réside dans le fait que ces dernier.e.s ont généralement pour principale et légitime préoccupation d'accéder à une solution de logement susceptible d'améliorer leurs conditions de vie. Les démarches de logement sont souvent longues et complexes, même si certains ménages peuvent être inscrits dans des dispositifs particuliers. Elles mobilisent prioritairement les occupant.e.s qui, bien que victimes des pratiques de leur propriétaire, ne perçoivent pas forcément l'intérêt pour eux d'engager une procédure contentieuse à leur rencontre. Par ailleurs, une fois le logement effectué, les personnes souhaitent, le plus souvent, tourner la page d'un épisode de vie difficile.

A cela s'ajoute, la question de la temporalité du recours à la justice qui peut être très long, notamment en matière de procédure pénale ; ce qui peut décourager les occupant.e.s.

S'ajoute à ce premier écueil le fait que, si les personnes ont conscience que leurs conditions de logement sont mauvaises, elles n'envisagent pas nécessairement que ces conditions puissent être illégales. Dans certains cas, les personnes peuvent même exprimer un sentiment de reconnaissance vis-à-vis du propriétaire qui leur a fourni une solution palliative à la rue et ne souhaitent alors pas dénoncer les pratiques dont elles sont victimes.

Nombre de personnes victimes ont également peur des répercussions dont elles pourraient être victimes si elles se plaignaient de leurs situations et engageaient un recours en droit. Cette peur peut être légitime face à des propriétaires aux pratiques illégales parfois violentes: menaces verbales, coups, irruption au domicile à différentes heures du jour et de la nuit, surveillance continue... Cela pose la question de la protection des victimes dans ce type de situation.

L'accompagnement socio-juridique des personnes doit prendre en compte ces différentes dimensions et tenter de les dépasser pour favoriser et appuyer les recours en droit : en s'adaptant aux questions de temporalité des personnes et des procédures, en travaillant autour des représentations du système judiciaire, doublé d'une mise en lien direct avec les acteurs et actrices du droit ; en permettant, dès que possible, une mobilisation collective et l'échange entre pair.e.s afin de partager le sentiment d'injustice.

Des actions pourraient, en parallèle être développées en direction des acteurs et actrices du droit ainsi que les commissariats pour sensibiliser à la question des pratiques de « marchands de sommeil ». Par exemple, sous forme d'échanges réguliers avec les Commissaires ou les intervenant.e.s sociaux.ales en poste dans les commissariats pour alerter sur ce type de situations, de manière à permettre une meilleure prise en compte des dépôts de plaintes et identifier des interlocutrices et interlocuteurs facilitateurs. Ce travail peut être envisager en lien avec nos partenaires. Enfin, il serait intéressant de travailler plus avant avec les avocat.e.s sur la mobilisation de recours en droit pénal pour les situations que nous accompagnons.