



Contribution ALPIL

Proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite – KASBARIAN-BERGER

Janvier 2023

L'Alpil, association d'insertion par le logement intervient depuis de nombreuses années sur les problématiques de logement et notamment la prévention des expulsions locatives. Elle accompagne régulièrement des ménages confrontés à un risque d'impayés, ou en procédure d'expulsion mais également des ménages qui occupent un logement en étant sans droit ni titre faute de pouvoir accéder à une solution d'hébergement ou de logement adapté.

Les personnes confrontées à ce type de problématiques s'adressent à nos lieux d'accueil (Points d'accès aux droits) que sont la Maison de l'Habitat et la permanence APPEL (Action Permanente de Prévention des Expulsions Locatives) ; permanences hebdomadaires dans les tribunaux judiciaires du Département du Rhône, le jour des audiences en résiliation de bail. Créée en 1998, cette permanence constitue l'exemple même d'une articulation entre procédure judiciaire et action sociale.

Cette permanence qui accueille entre 500 et 600 personnes par an, donne régulièrement à voir les difficultés auxquelles les personnes sont confrontées et les raisons du risque d'expulsion qu'elles rencontrent : en 2021, près de 40% des personnes qui consultent la permanence APPEL, ont une dette locative en raison d'une perte d'emploi (12%), d'une baisse de revenus (12%) d'un problème de santé ou de séparation, divorce, décès (respectivement 8%) en sachant que le plus souvent, les personnes cumulent plusieurs de ces facteurs. 17% des personnes sont confrontées à un congé pour vente ou reprise. A cela, s'ajoute des compositions familiales sur-représentées à savoir les ménages isolés (49%) et les familles monoparentales (22%). A cette donnée, s'ajoute des ressources pouvant être faibles tels que les bénéficiaires du RSA (20%) ou les ménages à la retraite (16% avec +6 points par rapport à 2020). Ces quelques données donnent à voir comment face à un « accident de parcours » ou un changement de statut, il devient difficile de faire face aux charges locatives notamment dans les zones tendues où le prix du logement est élevé et les possibilités de mobilité aussi bien sur le parc social que privé sont grippés.

C'est à partir de cette expérience d'accueil, d'accompagnement sociojuridique que cette note est produite.

En matière de prévention des impayés et des expulsions locatives, **ce projet de loi présente un très net recul de la politique publique en matière de prévention des expulsions locatives construite dans le temps pour améliorer une prévention dans l'intérêt du locataire et du propriétaire bailleur** : permettre le maintien ou le relogement d'un locataire en évitant toute rupture résidentielle mais également permettre au propriétaire bailleur de recouvrer les impayés locatifs. Ce projet, en s'attaquant à la procédure judiciaire et ses délais, réduit de fait, considérablement la place de l'action sociale et le rôle des dispositifs de droits commun dans l'intérêt aussi bien du locataire que du propriétaire bailleur.

1. Une réduction des délais en amont de l'audience, qui amoindri les possibilités de solutionner l'impayé locatif par voie amiable

La volonté de raccourcir les délais du commandement de payer de 2 mois à 1 mois, de même que les délais d'assignation de 6 semaines au lieu de 2 mois produira nécessairement un accroissement des difficultés pour les locataires en impayés : elle réduit la possibilité pour les locataires de prendre connaissance de leurs droits et de leurs obligations ainsi que des options qui s'offrent à eux dans une modalité de résolution amiable. Mais elle réduit également les possibilités aux professionnels en charge de dispositifs existants de pouvoir les mettre en œuvre (travailleurs sociaux de secteurs, CAFA, associations...)

En amont du commandement de payer (début de la phase contentieuse), les propriétaires-bailleurs privés doivent signaler l'impayé (2 mois constitués) auprès de l'organisme payeur (CAF, MSA)¹ lorsque les locataires bénéficient d'une aide au logement. Dans une approche préventive, ce signalement permet ainsi aux organismes payeurs de maintenir les aides aux logements, en parallèle d'une intervention de médiation entre le locataire et le propriétaire bailleur pour proposer la mise en place d'un plan d'apurement de l'impayé (avec une saisine possible du Fond de solidarité Logement (FSL)).

En réduisant le délai en amont de l'assignation de 2 mois à 6 semaines, il devient plus difficile pour les travailleurs sociaux de recevoir le justiciable dans le cadre d'une mise à disposition pour réaliser le diagnostic social et financier à destination du juge. Diagnostic qui permet, à partir d'un état des lieux de la situation du locataire, de faire des propositions (plan d'apurement, saisine d'aides financières...), d'engager ou de poursuivre des démarches de relogement lorsque le maintien n'est pas envisageable en raison d'un loyer devenu trop cher par exemple. La possibilité d'accéder à ses droits et de réaliser ces démarches s'inscrivent nécessairement dans l'intérêt des deux parties, à ce titre le diagnostic social et financier se veut contradictoire en impliquant autant la voix du locataire que celle du propriétaire.

La volonté de ramener la phase en amont de l'audience à 2 mois et demi au lieu de 4 mois, va nécessairement produire un accroissement de situations qui ne trouveront pas d'issue amiable car trop peu de temps sera laissé aux justiciables pour résoudre leurs difficultés. Dans le même temps, le propriétaire diminue ses chances de résoudre la situation de manière amiable, en évitant le recours à une procédure judiciaire (aujourd'hui principalement initiée par le propriétaire bailleur), chronophage et coûteuse pour l'ensemble des deux parties.

2. Perte du rôle d'appréciation et d'arbitrage du Juge dans l'équilibre des rapports locatifs entre le locataire et le propriétaire bailleur.

Les locataires faisant l'objet d'une assignation se présentent peu à l'audience (moins de 50%). Cette faible participation des justiciables ou de leur représentation par un avocat augure qu'il est peu probable que le locataire, déjà acculé par la responsabilité de l'impayé vis-à-vis de son propriétaire, puisse accéder à ses droits et initier la saisine de Juge.

Quand bien même le locataire ne se présenterait pas à l'audience, en pratique le Juge a la possibilité, sur la base des éléments connus, de ne pas résilier le bail si :

- le diagnostic social et financier a été rempli avec un travailleur social lors d'une mise à disposition : le Juge peut accorder des délais de paiement et éviter la résiliation du bail, si des éléments de la situation permettent d'apprécier une reprise des paiements et une capacité à solder l'impayé par un plan de remboursement ou une aide financière (FSL, Action Logement, complémentaire retraite...)
- un dossier de surendettement a été déposé avant l'audience et dont le juge devra tenir compte dans sa décision depuis la loi ELAN : cette procédure de surendettement permet au locataire de recouvrer une solvabilité et de favoriser les chances de remboursement de la dette locative (en sachant que la Banque de France priorise systématiquement le remboursement de la dette locative lorsque le locataire présente une capacité de remboursement partielle)².

¹ Article R824-4 du Code de la construction et de l'habitation

² Article 118 de la Loi Elan (n°2018-1021). Article 24 de la Loi du 6 juillet 1989 (V. VI. VII.)

Le Juge a aussi usage de vérifier la dette mentionnée par le propriétaire bailleur permettant d'arbitrer son montant. Le Juge accorde aussi de l'intérêt aux critères de décence du logement, permettant aussi d'apprécier les éventuels manquements du propriétaire vis à vis de son locataire. La diminution des délais ne laissera pas au locataire la possibilité de s'informer sur ses droits et de faire attester de sa situation par des professionnels qualifiés. On peut donc légitimement estimer que le déséquilibre entre le propriétaire et le locataire se creuse davantage.

Le Juge des contentieux de la protection peut accorder des délais supplémentaires malgré la résiliation du bail, s'il estime que le locataire a engagé un ensemble de démarches pour remédier à sa situation (relogement, reprise du paiement du loyer courant voire traitement de la dette). Les délais peuvent être accordés sur demande ou d'office, ce qui ne sera plus le cas.

Pour ce qui est des occupants illicites d'un logement, faciliter la mise en œuvre d'une procédure administrative dérogatoire, anéanti le pouvoir d'appréciation du Juge dans l'équilibre occupant/propriétaire, pourtant essentiel. L'urgence du propriétaire à récupérer son bien, est confrontée aussi à la situation administrative, économique et sociale de la personne et à ses démarches en cours pour accéder à un logement ou un hébergement.

3. Après la résiliation du bail : vers la pénalisation du maintien des locataires et le dédouanement des obligations du propriétaire

Dès lors que le Juge prononce la résiliation du bail, le locataire se trouve menacé d'expulsion. A ce stade, des droits spécifiques s'offrent à lui afin de remédier à sa situation et d'éviter, à terme, une expulsion locative sans solution de logement ou d'hébergement ; un droit garanti par le droit au logement opposable. Si les démarches de relogement menées par les locataires n'ont pu aboutir, ils peuvent alors saisir la commission de médiation DALO de leur Département pour faire valoir la menace d'expulsion dont ils font l'objet et leur urgence à devoir être relogés. Si leur situation est éligible à ce recours DALO, les délais règlementaires sont de 9 mois pour accéder à une solution de relogement sur le parc social (3 mois d'étude par la commission + 6 mois pour reloger) et 4 mois et demi pour une solution d'hébergement d'insertion (6 semaines d'étude par la commission + 3 mois pour héberger). **La politique publique devient contradictoire en accordant une priorité au relogement des locataires menacés d'expulsion tout en menaçant de les pénaliser s'ils se maintiennent dans l'attente de leur relogement.** Cette pénalisation de personnes, le plus souvent endettées car en difficulté, ne peut qu'accentuer les difficultés auxquelles elle font face et mettre en péril leur relogement par la présence de dettes notamment pénales, ces dernières ne pouvant relever d'une procédure de surendettement.

Si le Juge de la protection a résilié le bail sans accorder de délais, les ménages peuvent toujours saisir le Juge de l'exécution à compter de la délivrance du commandement de quitter les lieux (délai de mise en œuvre qui passerait de 2 mois à 1 mois) pour obtenir un délai de 3 mois à 3 ans). Cependant, ces délais aussi se voient réduits passant de 1 mois à 1 an maximum. Une difficulté supplémentaire pour les locataires lorsque l'on a connaissance des délais actuels pour accéder à un logement³ ou à défaut à un hébergement.

³ Pour rappel sur le Rhône, en 2021, 47% des publics prioritaires étaient relogés avec une demande datant de plus de 2 ans. Les délais accordés par le JEX seront largement échus avant qu'une solution de logement/hébergement ne soit trouvée.

Une fois la résiliation du bail prononcée, le propriétaire se voit dédouané de ses obligations d'entretien du logement, obligation qui incombe alors au locataire devenu occupant sans droit ni titre. Ce transfert des responsabilités alerte, alors même que les obligations de l'ex-locataire (désormais occupant sans droit ni titre) se poursuivent, puisque l'indemnité d'occupation reste bien souvent due le temps du maintien et donc recouvrable par le propriétaire.

Pénaliser les occupants se maintenant sans titre revient à leur appliquer une législation destinée à des personnes ayant commis une infraction, voire un délit. Il ne faut pas oublier qu'ils étaient, quelques semaines, quelques mois auparavant détenteurs d'un titre d'occupation, qu'ils ont pu perdre suite à une rupture dans leur parcours de vie. Leur maintien dans ce logement n'est pas, pour eux, une solution appréciable (frais supplémentaires, stress permanent, honte parfois). Ils le font faute de solution alternative adaptée. Les traiter comme des auteurs de délits ne fera que retarder leur possibilité de reprendre pied.