

JUIN 2021

L'habitat indigne et les marchands de sommeil en Europe

Différentes législations pour
protéger les locataires vulnérables

CONTENTS

1	INTRODUCTION	5
2	ANALYSE DES PAYS	8
	FRANCE	8
	Rapports locatifs	8
	Définition du logement indigne en France	9
	La lutte contre les marchands de sommeil	9
	BELGIQUE	12
	Définition du logement indigne en Belgique	12
	Les différents moyens d'action disponibles	13
	Sanctions pénales contre les marchands de sommeil	14
	PAYS-BAS	15
	Définition du logement inadéquat aux Pays-Bas	15
	Obligations des propriétaires	16
	Dispositions administratives	16
	ROYAUME-UNI	16
	Définition du logement inadéquat en Angleterre	17
	Obligations des propriétaires	17
	Lacunes de la législation actuelle	18
	IRLANDE	19
	Obligations des propriétaires en vertu du droit de bail	19
	Instruments juridiques pour lutter contre le logement inadéquat	19
	Sanctions pénales contre les marchands de sommeil	21

ESPAGNE	21
Définition du logement inadéquat	21
Intervention minimale du gouvernement dans le suivi du logement	21
Cadre juridique	22
Absence d'infraction pénale pour les marchands de sommeil	23
PORTUGAL	23
Définition du logement inadéquat au Portugal	23
Obligations des propriétaires et des locataires	23
Absence d'infraction pénale relative aux marchands de sommeil au Portugal	24
FINLANDE	24
HONGRIE	25
Définition du logement inhabitable en Hongrie	25
Obligations d'entretenir le logement	26
Absence de législation pour lutter contre les marchands de sommeil	26
Absence de recours pour les locataires et de protection publique	26
POLOGNE	26
Définition du logement inadéquat en Pologne	26
Intervention minimale du gouvernement dans le suivi du logement	27
Obligations des propriétaires et locataires	27
3 CONCLUSIONS	30
BONNES PRATIQUES ET RECOMMANDATIONS	30
Lien avec les politiques européennes	31

Remerciements

Coordonné par Maria J. Aldanas, chargée de mission à la FEANTSA avec la contribution de Sarah Coupechoux, chargée des études européennes à la Fondation Abbé Pierre.

Merci à Alice Portal, Anna Kompatscher et Alice Bergoënd, assistantes politiques à la FEANTSA, pour leur aide à la rédaction du texte.

Nous souhaitons remercier également toutes les personnes qui ont contribué à la rédaction de ce document afin de lever le voile sur une réalité assez méconnue en Europe :

Asimina Tsalpatourou, Espace Solidarité Habitat, Fondation Abbé Pierre, Paris (France)

Taina Hytönen, Y-Foundation, Helsinki (Finlande)

Fruzsina Tóth, Street Lawyers Association, Budapest (Hongrie)

Gavin Elliott, Juriste, Threshold (Irlande)

Padraic Kenna, NUI Galway, Département Logement, Galway (Irlande)

Michel Vols, Université de Groningen (Pays-Bas)

Katarzyna Przybylska, Habitat for Humanity, Varsovie (Pologne)

Maria Olinda Garcia et Dulce Lopes (Portugal)

Natalia Palomar, Provivienda, Madrid (Espagne)

Mark Jordan, Université de Southampton (Royaume-Uni)

Nous souhaitons également remercier Chloé Thôme qui a contribué bénévolement avec la photo de la couverture. <http://www.chloethome.com/>

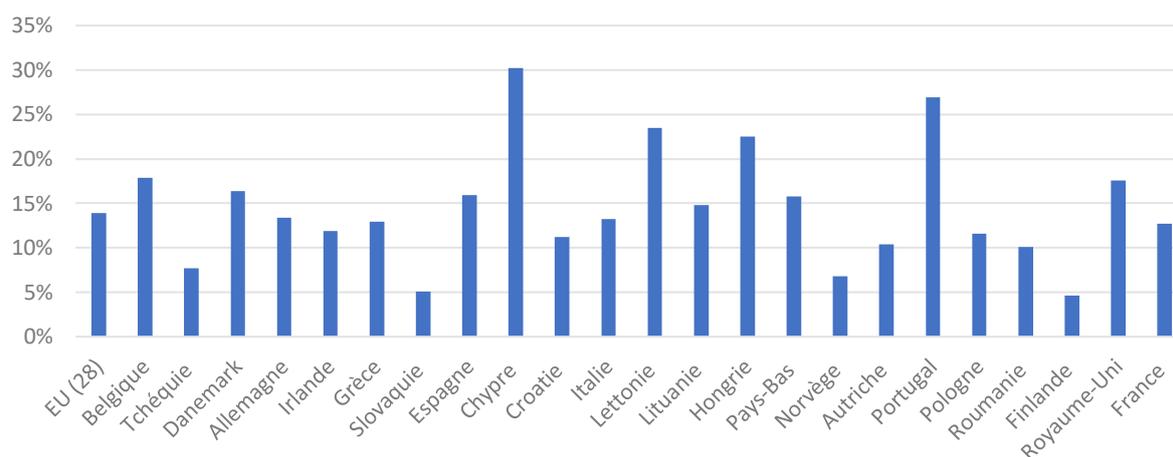
1 Introduction

Le logement est au centre de notre vie en ces temps de pandémie et, pour des milliers de personnes en Europe, les logements inadéquats et le manque d'espace ont rendu le confinement intenable. En outre, les conditions précaires de logement ont exacerbé les risques d'infection à la COVID-19.

Cette situation n'est pas nouvelle, dans la mesure où les problèmes de logement inadéquat perdurent

depuis plusieurs décennies en Europe. En 2018, Chypre, le Portugal et la Lettonie affichaient les pourcentages les plus élevés de ménages vivant dans des logements indignes tels que définis par l'indicateur UE-SILC sur le taux de privation sévère liée au logement¹ (fuites dans la toiture ; murs/sols/fondations humides ; pourritures dans les châssis ou les sols) et la Finlande, la Norvège et la Slovaquie affichaient les pourcentages les plus faibles.

POURCENTAGE DE LA POPULATION VIVANT DANS UN LOGEMENT AVEC FUITES DANS LE TOIT, DES MURS/SOLS/FONDA-TIONS HUMIDES OU DES POURRITURES DANS LES CHÂSSIS OU LES SOLS - 2018



Données d'Eurostat²

Le concept d'« habitabilité » est un élément essentiel du « logement suffisant », tel que défini par l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et par l'Observation générale n° 4 sur le droit au logement suffisant.³ Ce concept implique que les habit-

ants doivent disposer de suffisamment d'espace et d'une protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies afin de protéger leur sécurité physique. Lorsque les organismes publics

1 Statistiques de l'UE sur les revenus et les conditions de vie (UE-SILC) sur la privation liée au logement. [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_housing_deprivation](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_housing_deprivation)

2 https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdho01&lang=en

3 Observation générale n°4, interprétation de l'article 11.1 en relation avec le logement suffisant, par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CESCR/GEC/4759&Lang=en

en charge ne prennent pas les mesures nécessaires pour garantir que le logement locatif privé soit d'un niveau décent, le droit au logement suffisant peut être bafoué.

Dans le cadre du système de la Charte sociale européenne, le Comité européen des droits sociaux a élaboré des obligations claires pour les États. De fait, les États doivent garantir des logements d'un niveau suffisant, ce qui implique que « *tous les bénéficiaires doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, un système d'évacuation des déchets et de drainage et des services d'urgences* ». ⁴

Au cours de ces dernières décennies, le marché locatif privé a joué un rôle social de fait, le secteur public n'étant pas toujours en capacité de répondre à la demande croissante en Europe. Les gouvernements ont généralement élaboré des normes minimales de confort afin d'assurer l'habitabilité de ces logements. Pourtant, nombre de locataires en Europe sont toujours confrontés à des conditions précaires de logement notamment dans les zones dans lesquelles les marchés sont particulièrement tendus, comme c'est le cas dans les grandes capitales. Dans ce contexte, le manque d'entretien et de respect des normes d'habitabilité a pu engendrer des situations dramatiques telles que des incendies ou des effondrements d'immeubles entraînant le décès de leurs occupants.

En 2016, un rapport publié par Eurofound a mis en exergue le coût du logement inadéquat. Ce rapport démontre que des problèmes tels que le chauffage, l'isolation, les problèmes structurels et le manque d'espace continuent d'affecter une partie importante de la population dans la plupart des États membres, malgré une amélioration progressive de

la qualité globale. Ces problèmes ont des impacts négatifs sur la santé, engendrant des risques accrus d'accidents pour les occupants, et ont un impact négatif sur la productivité et la production économique. ⁵

Politiquement, la problématique de l'habitat indigne gagne du terrain au sein de l'Union européenne (UE). Le 14 octobre 2020, la Commission européenne a publié sa stratégie relative à la vague de rénovations. L'objectif principal de cette stratégie est d'améliorer la performance énergétique des bâtiments, en vue d'au minimum doubler les taux de rénovation au cours des dix prochaines années et de s'assurer que les rénovations engendrent des meilleurs niveaux d'efficacité énergétique. Toutefois, derrière l'objectif principal d'impact environnemental via l'efficacité énergétique se cache la qualité de vie des personnes concernées. La Commission européenne a annoncé son espoir de pouvoir rénover 35 millions de bâtiments d'ici à 2030 et dans le même temps de lutter contre la précarité énergétique. Il s'agit d'une opportunité politique unique de mobiliser les fonds européens et nationaux vers la rénovation des logements inadéquats. Afin de répondre au besoin des ménages les plus vulnérables, cette vague de rénovations doit cibler les bâtiments les plus énergivores qui sont souvent ceux occupés par les ménages les plus vulnérables. Cette stratégie initiée par la Commission Européenne doit être l'occasion d'améliorer la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil en Europe.

Dans cette étude, nous nous concentrons sur les marchands de sommeil et les propriétaires véreux. Il n'existe pas de définition unique de ces termes, qui peuvent référer à des situations différentes dans chaque pays, mais ils concernent en tous les cas des propriétaires sans scrupules qui ne remplissent pas leurs obligations en termes de maintien de l'habitabilité de leurs logements.

4 Comité européen des droits sociaux, conclusions de la France, 2003 : Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Ireland, n° 110/2014 (Article 16)

5 Rapport d'Eurofound sur le coût du logement inadéquat, 30 septembre 2016. <https://www.eurofound.europa.eu/news/news-articles/eurofound-report-highlights-cost-of-inadequate-housing>

Selon une définition développée par Michel Vols et Alex Belloir,⁶ les marchands de sommeil peuvent être définis par cinq caractéristiques :

1. Exploitation des locataires
2. Discrimination
3. Logement précaire
4. Utilisation du bien pour des activités illégales
5. Évasion fiscale

Nous avons analysé une dizaine de législations de pays européens en vue de mieux comprendre le cadre juridique qui protège les locataires vulnérables contre ces propriétaires, qu'il s'agisse de mesures inscrites dans le droit privé ou administratif ou de réponses pénales à ces comportements. Nous nous concentrerons ici principalement sur le marché locatif privé et ne ferons qu'occasionnellement référence au logement social.

6 Vols, M., et Belloir, A. (2019). Tackling Rogue Landlords and Substandard Housing: Local Authorities' Legal Instruments and their Effectiveness. *Journal of Property, Planning and Environmental Law*, 11(1), 2-19. <https://doi.org/10.1108/JPEL-08-2018-0025>, p. 3

2 ANALYSE DES PAYS

FRANCE

Pourcentage de la population vivant en logement inadéquat en 2018, selon Eurostat : 12,7%.

Des outils juridiques ont été mis en place en France afin de lutter contre l'habitat indigne, surtout depuis les années 70. Toutefois, en 1997-98, plusieurs incendies graves ont coûté la vie à plusieurs occupants de ces logements, de nombreux bâtiments parisiens ayant baissé en qualité. Face à l'émoi de l'opinion publique, de nouvelles mesures sont prises et marquent un nouveau point de départ dans la lutte contre l'habitat indigne.

Rapports locatifs

Il faut distinguer en droit français les normes de confort minimale prévues dans les rapports locatifs et les règles de sécurité ou de salubrité qui s'appliquent à tous et qui relèvent des pouvoirs publics. Dans la législation française relative à la location,⁷ le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé du locataire. Le droit au logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle depuis 1995.⁸

Le décret « décence »⁹ stipule qu'un logement est décent s'il respecte : une surface minimale ; la garantie de l'absence de parasites, un critère minimum de performance énergétique, au moins les installations suivantes : une installation permettant un chauffage normal ; une installation d'alimentation en eau potable ; des installations d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes empêchant le refoulement des odeurs et des effluents ; une cuisine ou un coin cuisine aménagé de manière à recevoir un appareil de cuisson et comprenant un évier ; une installation sanitaire intérieure au logement ; un réseau électrique.¹⁰

Le bailleur est obligé de délivrer au locataire le logement en bon état d'usage et de réparation ainsi que les équipements mentionnés au contrat de location en bon état de fonctionnement.

Le bailleur est tenu de garantir au locataire la jouissance paisible du logement, et de garantir la protection contre les vices et défauts de nature à y faire obstacle. Le bailleur est tenu d'entretenir les locaux en état de servir à l'usage prévu par le contrat et d'y faire toutes les réparations, autres que locatives, nécessaires au maintien en état et à l'entretien normal des locaux loués. D'autre part, le propriétaire ne peut pas s'opposer aux aménagements réalisés par le locataire, dès lors que ceux-ci ne constituent pas une transformation de la chose louée.

7 Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 relative aux rapports locatifs : article 6, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000037670751/

8 Conseil Constitutionnel, Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995

9 Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

10 Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. (Article 6) https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000037670751/

Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000217471/>

En cas de constat de non-décence, le locataire a la possibilité de saisir le tribunal d'instance afin de contraindre son bailleur à réaliser les travaux, sous astreinte et avec une diminution du loyer si nécessaire.

Définition du logement indigne en France

Le logement inadéquat est appelé habitat indigne et est défini par la loi du 31 mai 1990. Il s'agissait dans un premier temps d'un concept politique devenu par la suite un concept juridique, qui couvre toutes les situations de logement qui violent le droit au logement convenable et portent atteinte à la santé ou à la sécurité des personnes.¹¹

En 2000, la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et le Plan national d'action contre l'habitat indigne ont été adoptés.¹² Ce dernier prévoit une approche multidimensionnelle en vue d'engager la responsabilité des propriétaires de logement portant atteinte à la dignité humaine, tout en garantissant la protection des occupants. Le droit administratif prévoit des obligations à l'égard des propriétaires et des représentants locaux en charge de veiller à la sécurité et à la santé des citoyens. Ces dispositions incluent ainsi :

- ▶ Les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage¹³ (risque sanitaire) ;
- ▶ Les locaux portant atteinte à la santé de ses occupants (risque sanitaire), les logements et bâtiments utilisant du plomb (risque d'empoisonnement au plomb) ;

- ▶ Les bâtiments risquant l'effondrement (risque pour la sécurité).

En cas d'insalubrité, le locataire peut s'adresser à l'Agence régionale de santé ou au service d'hygiène de sa ville s'il en existe un. En cas de péril (danger d'effondrement), c'est le maire qui est responsable et qui a la charge de faire cesser le danger.

La lutte contre les marchands de sommeil

En cas d'infraction à ces règles, les propriétaires s'exposent à des sanctions civiles et pénales. En 2018, la loi ELAN¹⁴ a prévu plusieurs dispositions visant à lutter contre les marchands de sommeil qui louent des logements présentant des risques pour la santé ou la sécurité des locataires. Cette loi englobe deux grandes dispositions : le renforcement des sanctions à l'encontre des marchands de sommeil et la simplification des procédures pour lutter contre l'habitat indigne.¹⁵

Simplification des procédures existantes

La Loi Elan habilite le gouvernement à prendre des ordonnances, dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la Loi, afin de prendre des mesures pour mieux lutter contre l'habitat indigne. Ces mesures sont applicables depuis le 1er janvier 2021.

Les nouvelles mesures introduites impliquent un élargissement de la portée du cadre juridique permettant de lutter contre le logement indigne en incluant les bâtiments, les locaux et les instal-

11 Article 84, Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion and Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=3522D94B28511C991069AC445E4D85B5.tplgfr24s_3?cidTexte=JORFTEXT000000159413&dateTexte=20100710

12 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000005630252/2020-10-23/>

13 Les locaux impropres à l'habitation peuvent être un grenier, une cave, un abri de jardin, un garage, une chambre sans fenêtre, etc.

14 Lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil. (Article 185). LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/11/23/TERL1805474L/jo/texte> Le texte officiel et définit a été publié dans le Journal officiel du 24 novembre 2018.

15 Loi ELAN : focus sur la lutte contre l'habitat indigne, Weblex : <https://www.weblex.fr/weblex-actualite/loi-elan-focus-sur-la-lutte-contre-lhabitat-indigne>

lations. Le cadre juridique inclut les immeubles à usage principal d'habitation, les bâtiments à usage total ou partiel d'hébergement ainsi que les édifices ou monuments funéraires.

Le nouveau dispositif se concentre sur les murs, bâtiments ou édifices, le fonctionnement défectueux ou le défaut d'entretien des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, l'entreposage de matières explosives ou inflammables, et l'insalubrité.

Il existe deux types de mesures pour lutter contre le logement insalubre : les arrêtés de péril et les arrêtés d'insalubrité, qui sont maintenant harmonisées du point de vue des procédures et des conséquences juridiques, tout en maintenant leurs spécificités en termes de contenu, de critères et d'établissement de faits.

Dans le cadre de travaux de droit, il n'existe pas d'obligation de préavis officiel, ce qui permet l'accélération de l'exécution des travaux. Si l'inexécution de mesures prescrites portant sur les parties communes d'un immeuble en copropriété résulte de la défaillance de certains copropriétaires, l'autorité compétente peut, sur décision motivée, se substituer à ceux-ci.

La définition de l'insalubrité est également élargie : les biens vacants sont également inclus, de sorte qu'ils peuvent être considérés comme inhabitables mais sans l'obligation de réaliser des travaux. La présence de revêtements dégradés contenant du plomb à des concentrations supérieures aux seuils définis est également un critère d'insalubrité, notamment pour protéger les mineurs et les femmes enceintes.

La définition des « lieux impropres à l'habitation » est également revue : de nouveaux critères ont été ajoutés, comme la hauteur insuffisante sous plafond, l'éclairage naturel insuffisant et la

configuration exigüe. Pour déclarer un logement impropre à l'habitation, un examen de la commission départementale compétente en question environnementale est toujours possible mais n'est plus obligatoire. Il importe de tenir compte de la préservation du principe des appels contradictoires et de la multiplication des recours contentieux.

Dans le cadre d'une procédure d'ordonnance, le locataire a le droit de donner un préavis. La durée du bail est suspendue dès le début de la procédure contradictoire. Même si la décision est en faveur du locataire, le délai pour la mise en œuvre des mesures de réparation reste indéfini. Le paiement du loyer n'est toutefois pas suspendu.

Le rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est renforcé dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, et le transfert des compétences par les maires et la délégation des compétences par l'État sont simplifiés. Il existe la possibilité de regrouper les ressources pour les municipalités qui ne les possèdent pas et, si nécessaire, de créer un service intermunicipal d'hygiène et de santé.

Le permis de louer

La loi Alur¹⁶ en 2014 a imposé un règlement visant à lutter contre l'habitat indigne qui permet à une municipalité d'exiger des « permis de louer » dans certaines zones.¹⁷ Dès lors, une municipalité peut entamer des procédures administratives contre un propriétaire qui souhaite louer son bien ; le propriétaire doit dès lors acquiescer un permis de louer. L'objectif de ces procédures administratives est de permettre à la municipalité de réaliser une évaluation afin de s'assurer que les lieux soient conformes à la législation et respectent les critères sanitaires. Elles peuvent prendre la forme d'une déclaration préalable de mise en location ou d'une autorisation préalable de mise en location. Si un locataire loue le bien sans une déclaration ou

16 Loi Alur : LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028772256/>

17 Loi Alur : LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028772256/>, Articles 92 and 93

une autorisation préalable, il peut être sanctionné d'une amende allant de 5.000 à 15.000 euros, selon que la déclaration était manquante ou avait été refusée.¹⁸

Dans la pratique, seules quelques municipalités ont appliqué cette procédure. Cette mesure légale présente des problèmes non seulement pratiques (en termes d'application, de suivi, etc.) mais également juridiques dans la mesure où elle risque de créer une « garantie de décence » qui peut s'avérer être un obstacle pour les locataires.

Dénonciation des marchands de sommeil

L'article 193 pose l'obligation aux syndicats de copropriété et aux agents immobiliers de signaler au procureur de la République les suspicions d'activités de marchand de sommeil dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs missions.

Il existe une obligation générale de signaler des situations de logement insalubre. Toutefois, si un problème n'est pas signalé, aucune sanction n'est prévue, ce qui permet de qualifier plutôt cette mesure de mesure de sensibilisation.

Sanctions pénales contre les marchands de sommeil

Les marchands de sommeil en France s'exposent à des peines pénales.¹⁹

Il existe des infractions au titre de l'habitat indigne, comme le fait de percevoir des loyers alors que le logement est frappé d'un arrêté (l'action de la puissance publique suspend le bail et donc le paiement des loyers), ou le fait de menacer les occupants. Ces infractions sont prévues par le code de la santé publique et le code de la construction et de l'habitation.

Il existe en outre une infraction prévue par le code pénal interdisant la soumission de personnes vulnérables à des conditions d'hébergement contraires à la dignité humaine.²⁰ Les marchands de sommeil peuvent être condamnés à des amendes et à des peines de prison en cas de manquement.

Sanctions financières contre les marchands de sommeil

Pour que l'administration fiscale puisse sanctionner un marchand de sommeil, elle doit prouver qu'il a perçu indument des loyers au titre de la location d'un logement insalubre, ce qui s'avère souvent très difficile à faire dans la pratique. Un dispositif fiscal permet toutefois d'inverser la charge de la preuve en vue de recouvrer l'impôt frappant des revenus perçus illégalement. Ce dispositif fiscal n'est cependant applicable qu'en matière de certains crimes et délits. Afin de renforcer la pression financière et fiscale sur les marchands de sommeil, la Loi Elan prévoit que ce dispositif fiscal d'inversion de charge de la preuve s'applique désormais aux marchands de sommeil.²¹

Interdiction d'acheter un bien pour les marchands de sommeil

En France, certaines personnes peuvent faire l'objet d'une peine d'interdiction d'acheter un bien immobilier à usage privé ou un établissement d'hébergement. Lorsque des biens immobiliers faisant l'objet d'une saisie-immobilière sont mis aux enchères, le prix de ces biens est souvent plus attractif que le prix du marché. Dans ces cas, il est courant que des marchands de sommeil participent à ces ventes afin de louer par la suite ces logements qui sont souvent dans des états précaires. La Loi Elan interdit aux marchands de sommeil faisant l'objet d'une interdiction d'acheter de participer une vente de biens aux enchères, sauf dans le cas d'une acquisition pour une occupation à titre personnel.

18 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000028774113>

19 Voir pour plus d'informations : <https://www.jurislogement.org/habitat-indigne-et-infractions-ples/>

20 Articles L. 225-14 et suivants du code pénal

21 Actu Juridique. Loi Elan : focus sur la lutte contre l'habitat indigne : <https://www.weblex.fr/weblex-actualite/loi-elan-focus-sur-la-lutte-contre-lhabitat-indigne>

Peines complémentaires prononcées à l'encontre des marchands de sommeil

La Loi Elan prévoit que le prononcé de peines complémentaires (interdiction d'acheter ou confiscation d'un bien immobilier) à l'encontre d'un marchand de sommeil est, par principe, obligatoire. Si le juge ne prononce pas de peines complémentaires, il doit motiver cette décision.²² Ces peines complémentaires peuvent, désormais, également être prononcées à l'encontre de marchands de sommeil qui exercent leur activité sous la forme d'une société.

En outre la Loi Elan fait passer de 5 à 10 ans la durée d'interdiction d'acheter un bien immobilier en cas de condamnation pour des délits relevant de l'habitat indigne.

Généralisation des astreintes

La Loi Elan permet aux autorités publiques d'imposer obligatoirement aux marchands de sommeil le paiement d'une astreinte s'ils ne respectent pas les mesures qu'elles ont prescrites.

En outre, le paiement d'une astreinte pourra être dû dans les cas suivants (liste non-exhaustive) :²³

- ▶ Mise à disposition aux fins d'habitation de locaux impropres à l'habitation (caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur, etc.) ;
- ▶ Mise à disposition de locaux dans des conditions qui conduisent manifestement à leur suroccupation ;
- ▶ Utilisation de locaux ou installations présentant un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants ;
- ▶ Déclaration de périmètre insalubre, valant interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les locaux.

Conclusion

La législation française est très complète en termes de lutte contre l'habitat indigne et contre les marchands de sommeil, notamment en ce qu'elle prévoit une protection de l'occupant considéré comme victime. Cependant, elle se heurte à des difficultés de mise en œuvre pratique. Les autorités publiques peinent à déployer les moyens nécessaires à son application et les victimes manquent d'un accompagnement juridique adapté pour mener les procédures à bien, parfois pendant plusieurs années.

BELGIQUE

Pourcentage de la population vivant en logement inadéquat en 2019, selon Eurostat : 16,7%.

Le logement inadéquat est malheureusement fréquent sur le marché locatif en Belgique. En Wallonie et à Bruxelles, les normes sanitaires et de sécurité ne sont pas toujours respectées. La part de la population vivant dans un logement ayant soit des fuites dans la toiture, soit des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans les châssis de fenêtre ou le sol, s'élevait à 16,7% en 2019.²⁴ Il existe différents mécanismes pour lutter contre le logement inadéquat à différents niveaux de pouvoirs.

Définition du logement indigne en Belgique

En Belgique, le logement est règlementé au niveau régional. Chaque région définit son propre code du logement, mais toutes suivent le principe qu'une habitation doit être sûre et satisfaire à certaines conditions en matière de confort.²⁵ Aux fins de cette étude, nous nous concentrerons sur la situation dans la région de Bruxelles.

22 Actu Juridique. Loi Elan : focus sur la lutte contre l'habitat indigne : <https://www.weblex.fr/weblex-actualite/loi-elan-focus-sur-la-lutte-contre-lhabitat-indigne>

23 Voir note précédente.

24 https://indicators.be/fr/i/G11_IDW/

25 https://www.belgium.be/fr/logement/problemes_de_logement/insalubrite

À Bruxelles, chaque logement doit satisfaire à des conditions minimales en matière d'hygiène, de sécurité et de confort. Les habitations qui ne respecteraient pas ces exigences risquent en effet d'être interdites à la location.²⁶

Les régions, l'État et les communes ont établi des critères sanitaires que le logement doit respecter. Ils concernent principalement l'humidité, l'éclairage naturel, la hauteur sous plafond, les installations d'eau, de gaz et d'électricité, et les installations sanitaires.

Les différents moyens d'action disponibles

Lorsqu'un logement est insalubre, le locataire dispose de plusieurs recours. La première étape est d'avertir le propriétaire par écrit et de lui demander d'agir dans un délai déterminé (généralement 15 jours). Ce dernier n'est pas toujours au courant des problèmes que le locataire rencontre. Une fois averti, il peut remédier à la situation. De nombreux conflits se solutionnent à ce stade. Cependant, si le propriétaire ne réagit pas, il faut envisager d'autres actions.

Le locataire peut introduire une requête auprès du juge de paix du lieu où se situe l'immeuble. Face au manquement du propriétaire, le locataire peut exiger l'exécution de travaux pour mettre le bien en conformité avec les critères minimaux de salubrité, la résolution du contrat, la diminution du loyer en attendant l'exécution de travaux ou encore l'obtention d'indemnités. Pour se rendre compte de l'état du bien, le juge de paix se base sur des éléments tels que l'état des lieux. Il est donc important de le rédiger de manière précise et détaillée. Le juge peut également organiser une descente sur les lieux ou se baser sur d'autres éléments de preuves, par exemple une enquête de salubrité.

A Bruxelles et en Région wallonne, le locataire a la possibilité de demander la réalisation d'une enquête de salubrité. Un enquêteur visite les lieux et dresse un rapport qui décrit l'état du bien et les mesures à prendre pour que celui-ci soit conforme. Généralement, le rapport impose au propriétaire de réaliser certains travaux dans un délai déterminé, mais il peut aussi déclarer le bien inhabitable. Toutefois, dans tous les cas, le rapport ne se prononce pas sur la responsabilité du propriétaire. Si le locataire souhaite un dédommagement ou la rupture du contrat de bail, il doit le demander au juge de paix. L'enquête réalisée peut servir de preuve mais elle n'a pas une valeur absolue, le juge peut s'en écarter.

Compétence des municipalités

Le bourgmestre peut publier un arrêté d'insalubrité sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale, s'il considère que les problèmes concernent l'hygiène, la sûreté et la santé publique, une notion qui tombe dans le cadre de ses pouvoirs discrétionnaires. Une commune agit par exemple si l'état de l'immeuble est déplorable et qu'il crée un danger pour les citoyens. Selon le cas, elle peut ordonner au propriétaire de réaliser des travaux ou de faire réaliser les travaux par la commune et de charger ceux-ci au propriétaire, et ordonner aux occupants de quitter les lieux dans un certain délai voire immédiatement. La mesure la plus fréquente est l'arrêté d'inhabitabilité. C'est une décision par laquelle le bourgmestre décide de fermer l'accès d'un immeuble qui est alors mis sous scellés et dont les occupants sont évacués.

En raison de l'extrême complexité de ces situations, différents acteurs sont impliqués. Les communes jouent un rôle clé de coordination. Une bonne pratique peut être observée par rapport à la collaboration entre différents acteurs. Par exemple,

26 https://logement.brussels/documents/dir1_dghi/coordination-officieuses-des-exigences-elementaires-en-matiere-de-securite-de-salubrite-et-dequipement

à Molenbeek-Saint-Jean, une commune de Bruxelles, un protocole de collaboration pour l'échange d'informations sur les marchands de sommeil a été signé entre la commune, les services sociaux et la police afin de lutter efficacement contre les marchands de sommeil.²⁷

Une autre bonne pratique inclut l'introduction d'une taxe dans plusieurs communes bruxelloises : à Auderghem, par exemple, cette taxe vise les habitations décrétées inhabitables par le bourgmestre. En outre, la région a adopté une prime de rénovation énergétique pour les logements ; d'autres communes comme Ixelles, Saint-Josse ou Evere proposent un complément pécuniaire au montant régional.

Le Code bruxellois du Logement

Le Code bruxellois du Logement et la Loi relative à la location obligent les propriétaires à louer des logements de bonne qualité qui ne posent pas de risque pour la santé des locataires.

En 2013, le Gouvernement régional bruxellois a adopté des changements importants dans le Code du logement qui devraient mener à des actions plus efficaces contre les propriétaires de logements insalubres ainsi qu'à la rénovation de davantage de logements.²⁸ Parmi ces changements figure la possibilité pour le service d'inspection d'être saisi lorsque le logement est placé sur le marché locatif. En outre, une plainte reste valide même si, entre-temps, le locataire n'occupe plus les lieux. En cas de suspicions d'insalubrité, le propriétaire

n'est plus notifié à l'avance d'une visite des inspecteurs. Les amendes peuvent être réduites de moitié ou annulées si le propriétaire réalise les travaux nécessaires.

Trop souvent, la législation n'est pas respectée et ces règles ont dès lors trop peu d'effets sur le terrain. L'étendue du problème est démontrée par le nombre de plaintes adressées à la Direction de l'Inspection Régionale du Logement (DIRL)²⁹ et le nombre d'Allocations de Relogement octroyées par la Région aux locataires défavorisés qui quittent un logement inadéquat pour vivre dans un nouveau logement, qui est souvent plus coûteux mais qui respecte les normes en termes de taille, santé et sécurité, entre autres. Les données disponibles sont insuffisantes pour démontrer précisément l'étendue du phénomène à Bruxelles. Elles reflètent toutefois une tendance très inquiétante en matière de logement inadéquat.

Sanctions pénales contre les marchands de sommeil

Les articles du Code pénal relatifs aux marchands de sommeil s'appliquent aux trois régions (Bruxelles, Wallonie et Flandre).

L'activité d'un marchand de sommeil est définie comme « le fait pour une personne de vendre, de louer ou de mettre à disposition un bien à des personnes précarisées et ce, avec l'intention de réaliser un profit anormal ». ³⁰ L'infraction requiert plusieurs éléments constitutifs, à savoir :

27 Bernard, N., Université de Saint Louis, Bruxelles., Bonnes pratiques des communes bruxelloises : Les Echos du Logement n°123, juillet 2018, http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/echos/views/documents/FlippingBook/Echos_123/27/#zoom=z

Protocole de Collaboration entre la Commune de Molenbeek-Saint-Jean, le Centre Public d'Action Sociale et la Zone de Police de Bruxelles-Ouest, dans le cadre de la lutte contre les marchands de sommeil et les logements insalubres : <https://www.majoros.net/wp-content/uploads/2013/06/protocole-marchands-de-sommeil-molenbeek.pdf>

28 Ordonnance portant le Code bruxellois du Logement, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnance/2003/07/17/2013A31614/justel>

29 526 plaintes en 2019 : voir <https://logement.brussels/documents/dirldghirapports-annuels/rapport-dactivite-2019>, p. 3

30 Les Marchands de Sommeil. Droit Pénal, Abrèges juridiques : <https://www.actualitesdroitbelge.be/droit-penal/droit-penal-abreges-juridiques/les-marchands-de-sommeil/les-marchands-de-sommeil>

- ▶ La mise à disposition, -en location ou vente-
- ▶ D'un bien meublé ou non meublé.
- ▶ Dans des conditions « incompatibles avec la dignité humaine ».
- ▶ Afin de réaliser un profit anormal.
- ▶ La victime se trouve dans une situation précaire de sorte qu'elle n'a pas d'autre choix véritable et acceptable que de se soumettre à cet abus.

Le délit prévoit une peine de prison de 6 mois à 3 ans et une amende de 500 euros à 25 000 euros pour quiconque abuse, directement ou par personne interposée, de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de son âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale en vendant, louant ou mettant à disposition, dans l'intention de réaliser un profit anormal, un bien meuble, une partie de celui-ci, un bien immeuble, une chambre ou un autre espace visé à l'article 479 du Code pénal dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine. L'amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de victimes.

Cela étant, lorsque l'activité concernée constitue une activité habituelle ou lorsqu'elle constitue un acte de participation à l'activité principale ou accessoire d'une association et ce, que le coupable ait ou non la qualité de dirigeant, l'infraction sera sanctionnée par un emprisonnement de 1 an à 5 ans et une amende de 1.000 à 100.000 euros.

Enfin, les victimes peuvent être, le cas échéant, accueillies ou relogées sur décision, selon le cas, du ministre compétent, de l'autorité compétente ou des fonctionnaires désignés par eux en concertation avec les services compétents en la matière. Les frais de logement sont à charge du prévenu. Lorsque le prévenu est acquitté, les frais sont mis à la charge, selon le cas, de l'Etat ou du C.P.A.S. (Centre public d'aide sociale) compétent.

PAYS-BAS

Pourcentage de la population vivant en logement inadéquat en 2019, selon Eurostat : 14,7%.

La Loi relative au Logement reste une des principales législations administratives sur la qualité du logement en termes de santé, sécurité et habitabilité aux Pays-Bas. Son objectif principal reste l'éradication ou au moins la limitation de l'occupation de logements précaires et indécents. Elle joue dès lors un rôle majeur dans la gestion des problèmes de santé et de sécurité qui se posent dans le cadre des logements insalubres, et dans la gestion indirecte des propriétaires véreux et marchands de sommeil.

Définition du logement inadéquat aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de définition juridique explicite du logement inadéquat. En 2011, la municipalité de Rotterdam a décrit les marchands de sommeil au gouvernement national comme des propriétaires dont les immeubles, structures, terrains ou autres se caractérisent par le manque d'entretien, le surpeuplement, la culture de cannabis à domicile et d'autres comportements engendrant des violations de la Loi relative au Logement, la Loi relative à l'allocation des logements ou la Loi sur l'opium.³¹

Aux Pays-Bas, les propriétaires véreux possèdent généralement plus d'un immeuble. Ils sont impliqués dans les logements insalubres mais il y a d'autres problèmes supplémentaires. Ils n'ont aucun problème à enfreindre la loi afin de gagner le plus d'argent possible. La plupart d'entre eux demandent des loyers excessifs, ils ne respectent pas le système néerlandais de contrôle des loyers, et sont souvent des loueurs à la sauvette. Certains peuvent être impliqués dans des activités illégales liées à la drogue (production de cannabis, par exemple). Enfin, beaucoup d'entre eux ne paieront pas d'impôts sur leurs revenus.

31 Comme cité dans Vols, M., et Belloir, A. (2019). Tackling Rogue Landlords and Substandard Housing: Local Authorities' Legal Instruments and their Effectiveness. *Journal of Property, Planning and Environmental Law*, 11(1), 2-19. <https://doi.org/10.1108/JPEL-08-2018-0025.p.4>

Obligations des propriétaires

Les critères que les propriétaires doivent respecter sont établis dans deux articles de la Loi relative au Logement.

L'article 1b de la Loi relative au Logement interdit explicitement aux propriétaires de violer le Décret des bâtiments de 2012 (*Bouwbesluit 2012*). Ce décret, établi par le gouvernement national néerlandais, fixe les critères et les règlements concernant la santé, la sécurité, l'usabilité, l'efficacité énergétique, l'élimination des déchets et l'environnement ;³²

L'article 1a se veut davantage être un « filet de sécurité », dans le sens où lorsque l'article 1b de la Loi relative au Logement ne fournit pas suffisamment de motifs pour mettre en place des actions en cas de conditions précaires, l'article 1a de la Loi relative au Logement est là pour couvrir ces violations. Étant bien plus large, l'article 1a souligne simplement la notion de « devoir de diligence » des propriétaires, pour garantir l'absence de menaces pour la santé ou la sécurité des autres.³³

Dispositions administratives

En 2011, des municipalités néerlandaises ont exigé des outils juridiques supplémentaires pour lutter contre les marchands de sommeil et le logement insalubre. Le gouvernement national a adopté une nouvelle législation en 2015, accordant davantage de mécanismes juridiques aux autorités locales. Grâce à « la Loi relative aux instruments permettant l'application de la Loi relative au Logement »,³⁴ les autorités locales peuvent maintenant utiliser une gamme élargie d'instruments en vertu du droit administratif. Ces nouveaux instruments incluent principalement l'imposition de « sanctions correctrices », allant de l'imposition d'amendes progres-

sives à des actions plus drastiques telles que la fermeture de l'immeuble et l'expropriation.

L'étude susmentionnée de Vols et Belloir³⁵ démontre qu'un peu plus de la moitié (28) des cinquante plus grandes municipalités néerlandaises étudiées a clairement spécifié avoir rencontré des problèmes avec des marchands de sommeil. Ces problèmes sont assez divers, incluant notamment des logements insalubres, des locations illégales, des hôtels illégaux, la culture de cannabis, le surpeuplement et des loyers bien trop élevés. Il n'est dès lors guère surprenant que vingt-trois des cinquante municipalités ont ainsi élaboré des politiques spécifiques visant à lutter contre les pratiques de ces propriétaires.

Dans la pratique, moins d'un cinquième (neuf sur cinquante) a inclus les instruments d'application de la nouvelle Loi dans ses politiques. Par conséquent, bien que de nombreuses municipalités affirment être régulièrement confrontées à des problèmes causés par des propriétaires véreux et des marchands de sommeil, seule une minorité d'entre-elles élabore des politiques détaillées utilisant les instruments qui ont été justement mis en place pour leur permettre de lutter plus efficacement contre ces problèmes.

ROYAUME-UNI

Pourcentage de la population vivant en logement inadéquat en 2019, selon Eurostat : 17,6%.

Depuis la décentralisation en 1998, il existe de grandes divergences en matière de législation relative au logement parmi les différents pays du Royaume-Uni. Nous vous présentons ici la situation en Angleterre.

32 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012.

33 Vols, M., et Belloir, A. (2019). Tackling Rogue Landlords and Substandard Housing: Local Authorities' Legal Instruments and their Effectiveness. *Journal of Property, Planning and Environmental Law*, 11(1), 2-19. <https://doi.org/10.1108/JPEL-08-2018-0025>

34 Improvement of the Housing Act's Enforcement Instruments Act: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33798_versterking

35 Vols et Belloir, 2019

Définition du logement inadéquat en Angleterre

En Angleterre, un logement est considéré comme adéquat s'il est sûr, sain et exempté d'éléments pouvant être nuisibles. La Loi *Homes* de 2018 définit les droits des locataires et les obligations des propriétaires en vue d'éviter des logements inadéquats.³⁶

Obligations des propriétaires

La Loi sur les Propriétaires et les Locataires de <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/70> 1985 oblige les propriétaires à effectuer des réparations mais uniquement en cas de « délabrement ». L'humidité, le moisi ou l'amiante ne causant pas de dégâts structurels ne sont pas couverts par la loi.³⁷

La Loi *Homes* de 2018 vise à garantir que tous les logements loués sont habitables et à renforcer les recours des locataires contre les propriétaires qui ne respectent pas leurs obligations légales en termes de maintien de la sécurité de leurs biens.³⁸

Dans le cadre de cette Loi, la Loi sur les Propriétaires et les Locataires de 1985 a été modifiée afin d'obliger tous les propriétaires (privés et sociaux) de garantir que leurs biens, en ce compris les parties communes des bâtiments, soient propres à l'habitation au début de la location et tout au long de celle-ci. Cette Loi stipule qu'il existe un accord implicite entre le locataire et la propriétaire au début de la location selon lequel le bien restera propre à l'habitation humaine.

Dès lors, cette loi prévoit des recours supplémentaires pour les locataires en leur donnant le pouvoir

d'obliger les propriétaires de rendre des comptes sans devoir passer par l'autorité locale pour le faire.

Le gouvernement s'attendait à une amélioration des standards dans la mesure où les locataires peuvent prendre des mesures contre les propriétaires lorsque ceux-ci n'entretiennent pas correctement les logements. Cela permettrait de remettre sur un pied d'égalité la plupart des propriétaires qui eux gardent déjà leurs logements en bon état. Ceux-ci auront la garantie de ne pas être pénalisés à cause de propriétaires qui fuient constamment leurs responsabilités.³⁹

Au Royaume-Uni, le propriétaire est chargé de la plupart des réparations. Cela s'applique aux propriétaires privés, aux municipalités et aux associations de logement. Ils doivent effectuer les réparations dans un délai raisonnable. De fait, les propriétaires doivent prendre en charge les réparations dès qu'ils sont mis au courant des problèmes.⁴⁰

Les responsabilités des propriétaires incluent les réparations du câblage électrique, des canalisations et chaudières, du chauffage et de l'eau chaude, des cheminées et de la ventilation, des éviers, des baignoires, de la plomberie, des espaces communs comme les halls d'entrée et les escaliers, la structure et l'extérieur du bâtiment, incluant les murs, les marches et les balustrades, la toiture, les portes extérieures, et les fenêtres. Les propriétaires doivent également redécorer si nécessaire lorsque le problème est résolu. Le propriétaire est toujours responsable de ces réparations, même si le bail stipule le contraire.

36 <https://www.gov.uk/government/publications/homes-fitness-for-human-habitation-act-2018/guide-for-tenants-homes-fitness-for-human-habitation-act-2018>

37 Landlord and Tenant Act 1985: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/70>

38 Homes (Fitness for Human Habitation) Act 2018: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/34/introduction/enacted>

39 Guide for landlords: Homes (Fitness for Human Habitation) Act 2018, publié le 6 mars 2019. <https://www.gov.uk/government/publications/homes-fitness-for-human-habitation-act-2018/guide-for-landlords-homes-fitness-for-human-habitation-act-2018>

40 Cette section a été rédigée en utilisant les informations du site web de Shelter : https://england.shelter.org.uk/housing_advice/repairs/complain_to_environmental_health_about_rented_housing

Instruments juridiques pour lutter contre le logement inadéquat

Si le propriétaire refuse de réaliser les réparations ou ne répond pas aux appels téléphoniques, messages, courriels ou lettres, le locataire peut signaler le délabrement du logement à sa municipalité.

Le locataire peut également demander à la municipalité d'inspecter son logement si des conditions insalubres affectent sa santé ou sa sécurité. Les autorités locales disposent d'un service de santé environnementale chargé du suivi des conditions de logement dans la région, notamment dans les locations privées. Ce service étudiera uniquement les problèmes graves qui pourraient affecter la santé ou la sécurité du locataire. Il peut ordonner au propriétaire de réaliser les travaux nécessaires ou améliorer les conditions de logement.

La municipalité se déplace pour inspecter un logement uniquement si les problèmes semblent graves et si le propriétaire ne prend pas les mesures nécessaires pour régler les problèmes. Elle peut effectuer une visite informelle du logement avant de décider s'il convient de procéder à une inspection sanitaire en vertu du système de notation de la sécurité et de la santé des logements (HHSRS). La municipalité informera généralement le propriétaire si elle compte inspecter le logement.

Si la municipalité n'inspecte pas le logement ou ne prend aucune mesure, le locataire peut introduire une plainte s'il estime que la municipalité n'a pas traité le problème correctement. Le locataire peut contrôler si la municipalité a suivi sa propre politique de logement. À défaut, le locataire peut utiliser la procédure des plaintes. Si le locataire n'est pas satisfait de la réponse de la municipalité à la plainte, il peut introduire une plainte auprès de l'Ombudsman du gouvernement local et de l'aide

sociale. Il peut également soulever le problème auprès du député local.

Dans ce contexte, le locataire risque l'expulsion si des mesures juridiques sont prises, étant donné que la section 21 de la Loi relative au Logement de 1988 autorise les propriétaires à expulser les locataires sans donner de motif. Toutefois, il existe des recours dans ce type de situation.⁴¹

Lacunes de la législation actuelle

L'incendie de la tour Grenfell⁴² a considérablement impacté les efforts en vue d'améliorer les conditions sanitaires et de sécurité des logements au Royaume-Uni. De fait, un rapport de la Faculté de Droit de l'Université de Bristol considère que la loi relative à la santé et à la sécurité des occupants de logements est fragmentaire, obsolète, dépendante de l'occupation et appliquée de façon inégale. Elle établit des distinctions obscures, qui ont peu de relation avec les expériences de conditions précaires. Les locataires qui souhaitent introduire des recours sont confrontés à des obstacles multiples et parfois insurmontables pour pouvoir accéder à la justice.⁴³

Dans la pratique, selon une étude de la Commission de l'égalité et des droits de l'homme publiée après l'incendie de la tour Grenfell à Londres, « les locataires des logements locatifs sociaux et privés rencontrent souvent des difficultés pour tenter des actions permettant d'améliorer leurs conditions de vie et lutter contre les risques sanitaires et de sécurité. Les autorités locales ne peuvent prendre des mesures d'exécution contre elles-mêmes et les locataires privés peuvent faire face à des expulsions de rétorsion s'ils introduisent les demandes de travaux nécessaires. L'accès à la justice est également entravé par le manque d'aide juridique pour les cas de délabrement. Le

41 Retaliatory Eviction and the Deregulation Act 2015: guidance note: <https://www.gov.uk/government/publications/retaliatory- eviction- and- the- deregulation- act- 2015- guidance- note>; Revenge eviction if you ask for repairs: https://england.shelter.org.uk/housing_advice/repairs/revenge_eviction_if_you_ask_for_repairs

42 Le 14 juin 2017, un incendie a frappé la tour Grenfell dans l'arrondissement royal de Kensington et Chelsea. Au moins 80 personnes y ont perdu la vie. La tour Grenfell était un immeuble de 24 étages comptant environ 120 appartements.

43 Carr, H., Cowan, D., Kirton-Darling, E., & Burtonshaw-Gunn, E. (2017). Closing the Gaps: Health and Safety in the Home: <https://research-information.bris.ac.uk/en/publications/closing-the-gaps-health-and-safety-in-the-home>

cadre juridique actuel en Angleterre ne garantit pas le droit au logement adéquat et sûr et n'est pas conforme avec les normes internationales ».⁴⁴

Le gouvernement prévoyait d'ouvrir sa base de données des marchands de sommeil aux locataires éventuels, un registre qui n'est accessible actuellement que pour les autorités locales. Cette décision s'inscrit dans le cadre de propositions visant à mieux protéger les locataires.⁴⁵ Un fonds de plus de quatre millions d'euros a été annoncé en janvier 2020 pour poursuivre les marchands de sommeil.⁴⁶ Ce fonds pourrait être utilisé par les autorités locales pour chasser les propriétaires véreux et permettre l'épanouissement des bons propriétaires.

IRLANDE

Pourcentage de la population vivant en logement inadéquat en 2018, selon Eurostat : **11,9%**.

Obligations des propriétaires en vertu du droit de bail

La Loi irlandaise relative au Logement de 1992 établit les normes minimales que les propriétaires privés doivent respecter pour les logements locatifs.⁴⁷ Si un logement ne respecte pas ces normes, il est considéré comme impropre à l'habitation. Les obligations des propriétaires sont doubles :

« S'occuper de la structure du logement et des éventuelles réparations nécessaires, et s'assurer que le bâtiment respecte les normes des logements conformément à la section 18 de la Loi relative au Logement de 1992, qui établit les normes pour les logements locatifs. »⁴⁸

« Réaliser les réparations à l'intérieur du logement, telles que les réparations et le remplacement des équipements qui sont nécessaires pour garder l'intérieur et les équipements au moins dans le même état que lors du début de la location et conformément avec les normes en vigueur. »⁴⁹

Instruments juridiques pour lutter contre le logement inadéquat

La loi sur le logement de 2009 introduit un régime de sanctions renforcé pour les propriétaires, en insérant les articles 18A et 18B dans la loi sur le logement (dispositions diverses) de 1992, en introduisant un **avis d'amélioration** et un **avis d'interdiction**.⁵⁰

La section 18A stipule que lorsqu'un propriétaire enfreint une exigence des règlements sur les normes de logement, il est possible pour une autorité du logement de délivrer une « **Avis d'amélioration** » au propriétaire l'informant de l'infraction, des travaux correctifs nécessaires, du délai dans lequel les travaux doivent être effectués et des informations sur la procédure d'appel. Le propriétaire doit informer le locataire et l'autorité locale lorsque les travaux correctifs ont été effectués.

Le propriétaire peut s'opposer à ce qu'un avis d'amélioration lui soit signifié - si cette objection n'est pas acceptée par l'autorité locale, il peut faire appel de la décision de l'autorité auprès du tribunal de district. Cette possibilité d'objection par le propriétaire est problématique car elle rend la procédure très longue, lourde et coûteuse pour l'autorité locale. Elle ne recourra à cette procédure qu'en dernier recours.

44 Following Grenfell: the right to adequate and safe housing. Equality and Human Rights Commission. https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/following-grenfell-briefing-right-to-adequate-safe-housing_0.pdf

45 <https://www.theguardian.com/business/2019/jul/21/tenants-will-be-given-access-to-rogue-landlord-database>

46 <https://www.theguardian.com/society/2020/jan/03/labour-criticises-4m-fund-tackle-rogue-landlords-uk>

47 <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/si/137/made/en/print>

48 Housing (Miscellaneous Provisions) Act, 1992, Standards for rented houses.

49 Housing (Miscellaneous Provisions) Act, 1992, Standards for rented houses.

50 Housing (Miscellaneous Provisions) Act 2009, schedule 1 part 4. Offenses <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/22/enacted/en/html>

L'autorité locale peut retirer un avis d'amélioration, mais ce faisant, elle n'est pas empêchée d'émettre un autre avis d'amélioration concernant la propriété.

La section 18B que lorsqu'un propriétaire ne se conforme pas à un avis d'amélioration, l'autorité du logement peut émettre un « **avis d'interdiction** » pour informer le propriétaire qu'il ne s'est pas conformé à l'avis d'amélioration. L'effet de la notification de l'avis d'interdiction une fois que la location existante prend fin, le propriétaire ne doit pas relouer la propriété jusqu'à ce qu'il soit remédié à la violation des règlements. L'avis d'interdiction prend effet lorsque la propriété est libérée. Le propriétaire peut faire appel d'un avis d'interdiction auprès du tribunal de district.

Lorsque le propriétaire a remédié à l'infraction, il est tenu de le confirmer à l'autorité chargée du logement et au locataire. L'autorité locale doit délivrer un avis écrit de conformité avec l'avis d'interdiction au propriétaire, avec une copie délivrée au locataire.

L'autorité locale peut retirer un avis d'interdiction, mais ce faisant, elle n'est pas empêchée d'émettre un autre avis d'interdiction concernant la propriété. L'autorité locale peut, dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, prendre les dispositions qu'elle juge nécessaires et appropriées pour porter le contenu de l'avis d'interdiction à l'attention du public.

L'un des problèmes de la **loi sur le logement de 2009** est que les autorités locales peuvent être réticentes à faire respecter les normes minimales. Fermer un logement insalubre et surpeuplé n'est pas nécessairement dans l'intérêt des locataires qui y vivent, car ces derniers peuvent devenir des sans-abri du fait de la fermeture. S'ils avaient un autre endroit où aller, il est clair qu'ils ne vivraient pas dans ce genre de propriétés - asymétrie de pouvoir entre le propriétaire et le locataire,

dans laquelle le locataire est dépendant de son propriétaire véreux.

Le cadre juridique actuel n'est pas satisfaisant car l'efficacité est limitée en ce qui concerne la lutte contre les marchands de sommeil par les autorités locales. Bien que le régime de sanctions renforcé puisse être efficace pour empêcher les marchands de sommeil de relouer des propriétés qui ne respectent pas les normes minimales, une telle action pourrait avoir un effet domino. Aucun locataire ne devrait avoir à vivre dans des logements aussi insalubres et dans des conditions aussi épouvantables, mais le fait de retirer des propriétés du marché de la location ne fait que resserrer un marché du logement déjà sous pression.

En ce qui concerne la **loi de 2004 sur les locations résidentielles**, bien que les autorités locales soient responsables de l'application des réglementations sur les normes minimales, les questions relatives aux normes et à l'entretien des logements locatifs privés peuvent faire l'objet d'un litige devant la Commission des locations résidentielles (Residential Tenancies Board) déposé par le locataire contre son propriétaire. La conformité aux règlements sur les normes minimales est désignée comme une obligation du propriétaire dans la loi sur les locations résidentielles. Toutefois, l'application de cette loi nécessite que le locataire introduise un litige auprès du Residential Tenancies Board.

D'après une étude récente sur le marché locatif irlandais⁵¹ la mise en œuvre et l'application de la législation sont en grande partie dirigées par les locataires, qui doivent donc agir pour remédier aux violations de la législation. Mais parce que les locataires craignent d'être facilement remplaçables, et en raison de l'asymétrie inhérente à la relation propriétaire-locataire, les locataires appréhendent les conséquences d'une action visant à défendre leurs intérêts ou à contester les violations de leurs droits. En raison de cette réticence, l'efficacité de la politique et la robustesse de la réglementation

51 Byrne M. and McArdle R., Security and Agency in the Irish Private Rental Sector. June 2020. Funded by the Irish Research Council New Foundations programme for Threshold Ireland: https://www.threshold.ie/assets/files/pdf/security_and_agency_in_irish_private_rented_sector_july2020.pdf

sont entravées. Même si un locataire fait valoir ses droits, le propriétaire peut adopter un comportement de représailles. Un propriétaire de taudis peut refuser d'effectuer les travaux d'entretien nécessaires, se livrer à des intimidations et à des expulsions potentiellement illégales. Tout cela contribue à une culture de non-conformité des propriétaires.

Sanctions pénales contre les marchands de sommeil

Depuis plusieurs années, des appels ont été lancés en Irlande pour une application plus dure de la législation régissant les locations. En avril 2018, le ministre irlandais du Logement a reçu l'approbation du gouvernement pour une nouvelle législation qui pourrait sanctionner les marchands de sommeil de peines d'emprisonnement.

La Loi relative aux locations résidentielles de 2004⁵² qui englobe la législation du secteur locatif privé relative au non-respect des obligations par les parties. L'article 9 établit que :

« Une personne coupable d'un délit en vertu de cette Loi est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende allant jusqu'à 3.000 euros et/ou d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 6 mois ;

Si l'infraction pour laquelle une personne est condamnée en vertu de cette Loi se poursuit après la condamnation, la personne est coupable d'un nouveau délit chaque jour durant lequel l'infraction est constatée et, pour chaque délit, la personne est passible d'une amende allant jusqu'à 250 euros ;

Les poursuites relatives aux infractions en vertu de cette Loi peuvent être entamées par la Commission. »

Malheureusement, ce sont les autorités locales qui détiennent le pouvoir d'exécution et non les locataires et, dans la pratique, cette option n'est jamais utilisée et les propriétaires ne sont jamais emprisonnés.

ESPAGNE

Pourcentage de la population vivant en logement inadéquat en 2019, selon Eurostat : 14,7%.

Définition du logement inadéquat

Le logement inadéquat est lié à la notion d'habitabilité du logement. Chaque logement doit avoir un certificat d'habitabilité, un document qui certifie que le logement respecte les critères légaux pour être considéré comme habitable. Ces critères portent sur les conditions sanitaires et d'hygiène, l'espace minimum et les équipements de base comme une cuisine, une toilette, l'eau chaude, etc.

Ce document est fourni par la Communauté autonome. Il peut être demandé lorsqu'une personne souhaite vendre ou louer un logement et lors de l'enregistrement auprès de certains fournisseurs comme l'électricité, le gaz, l'eau, Internet, etc.

Intervention minimale du gouvernement dans le suivi du logement

La seule intervention du gouvernement dans les conditions de logement concerne les garanties locatives, réalisées par un organisme public régional. De fait, les cautions ne nécessitent aucune inspection du logement, et un logement précaire peut dès lors être loué sans le moindre obstacle administratif, à condition que le propriétaire possède un « certificat d'habitabilité » du logement.⁵³ Dans la réalité, l'absence de suivi des autorités implique que de nombreux logements sont loués dans des états précaires, sont impropres à l'habitation ou sont de véritables taudis.

52 Residential tenancies act 2004: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2004/act/27/enacted/en/print.html>

53 Le système juridique espagnol oblige un logement à être assorti d'une série de documents qui certifient sa légalité complète (du premier permis d'occupation du logement au certificat d'habitabilité en passant par d'autres autorisations administratives), qui prouvent qu'il est habitable et qui garantissent qu'il respecte les conditions nécessaires. Le fait de disposer d'un certificat d'occupation à jour signifie que le logement est propre à l'habitation.

Cadre juridique

Obligations des propriétaires

Les obligations des propriétaires en matière d'entretien du logement sont prévues dans les articles 21 et 22 de la Loi espagnole relative à la location,⁵⁴ qui définissent les travaux d'entretien et de rénovation.

Ces dispositions sont applicables dès la signature du contrat de location. Dans ce sens, dans son article 21.1, cette loi prévoit que le bailleur est obligé de réaliser, sans pouvoir augmenter le loyer pour autant, tous les travaux nécessaires pour l'entretien du logement et la conservation de celui-ci dans les conditions d'habitabilité prévues dans l'usage convenu.

Dans la pratique, cette obligation de maintenir les lieux dans cet état habitable est difficile à faire respecter, dans la mesure où les mécanismes d'exécution impliquent l'introduction d'un recours en justice avec les coûts que cela implique pour le locataire. En l'absence d'une procédure spécifique pour des mesures de précaution, l'application de ces mesures peut être retardée pendant longtemps. Lorsque le conflit est résolu, si le propriétaire refuse de respecter la décision du jugement, le locataire doit demander son exécution devant la Cour de Justice.

Obligations des locataires

Les travaux d'entretien nécessaires au maintien du logement en condition d'habitabilité incomberont au propriétaire. Toutefois, les petites réparations liées à l'usage quotidien et normal du logement doivent être prises en charge par le locataire, comme stipulé dans l'article 21.4 de la Loi relative à la location urbaine.

Ces réparations sont celles qui trouvent leur origine dans l'usage quotidien du logement et qui ne font pas partie des équipements ou services généraux du logement.

Enfin, la loi ne décrit pas les travaux nécessaires pour maintenir le logement en condition habitable ; il faut dès lors se baser sur la jurisprudence et les interprétations de la Cour selon différents critères.

Le quasi-monopole des tribunaux civils

Les tribunaux civils sont chargés de garantir le respect des réglementations définies dans la LAU. Le seul cas dans lequel l'habitabilité est suivie par un organisme différent concerne les cas dans lesquels les propriétaires louent leurs logements avec l'aide de programmes de médiation locative du gouvernement (régional, local) ou d'ONG comme ceux proposés par Provivienda.⁵⁵

Les logements qui sont loués via des agences locatives dépendent du professionnalisme desdites agences qui les gèrent, dans la mesure où il n'existe pas de contrôle administratif. Les logements que les propriétaires privés louent directement à des locataires ne font l'objet d'aucune supervision et dépendent uniquement de la bonne foi des propriétaires.

À Madrid, un rapport sur les conditions sanitaires d'un logement peut être demandé par la municipalité, même si celui-ci n'est pas contraignant pour les propriétaires s'agissant des réparations et de l'entretien du logement.

Recours disponibles pour les locataires

Si le propriétaire ne réalise pas les travaux d'entretien nécessaires, il existe plusieurs recours :

54 Article 21. Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU): http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/29-1994.html

55 Voir : <https://www.provivienda.org/>

- ▶ Introduction d'une poursuite au civil pour demander les travaux d'entretien sur la base de l'article 21 de la LAU via une procédure déclarative ordinaire, qui englobera en outre une procédure d'exécution si le jugement est favorable au locataire et n'est pas appliqué par le propriétaire sur une base volontaire ;
- ▶ Introduction d'une action en justice pour une demande d'indemnisation lorsque le locataire, après avoir demandé des travaux au propriétaire, réalise les travaux lui-même à la place du propriétaire ;
- ▶ Négociation extrajudiciaire avec le propriétaire afin de réaliser les travaux d'entretien, ce qui est la solution la plus rapide mais qui dépend de la bonne volonté du propriétaire.

Si le locataire est obligé d'entamer une procédure en justice pour demander la réalisation des travaux d'entretien, il peut demander une indemnisation pour les dégâts causés par l'absence de travaux jusque-là.

Absence d'infraction pénale pour les marchands de sommeil

Le Code pénal ne criminalise pas les propriétaires qui ne gardent pas leurs logements dans des conditions habitables, ni ne criminalise la non-réalisation des travaux d'entretien lorsque ceux-ci s'avèrent nécessaires.

La seule possibilité prévue par les procédures pénales est l'introduction d'une plainte contre le propriétaire pour coercition, s'il peut être prouvé que l'omission du propriétaire est consciente et volontaire et vise à forcer le locataire de quitter les lieux « volontairement ».

PORTUGAL

Pourcentage de la population vivant en logement inadéquat en 2019, selon Eurostat : 24,4%.

L'article 65 de la Constitution portugaise prévoit le droit au logement adéquat en stipulant que « chacun a droit pour soi et pour sa famille, à un logement de dimension convenable, qui réponde aux normes de l'hygiène et du confort et qui préserve l'intimité personnelle et familiale ». ⁵⁶ La Loi portugaise sur le logement est entrée en vigueur le 1er octobre 2019 et offre un cadre général pour le droit au logement dans le pays, incluant la protection contre la discrimination dans le logement sur une large gamme de motifs. ⁵⁷

Définition du logement inadéquat au Portugal

Au Portugal, en vertu de la Loi-Décret 160/2006, les logements inadéquats ne peuvent pas être loués. Outre cette Loi-Décret, qui établit que les contrats locatifs doivent indiquer le permis d'utilisation (émis par les municipalités), la récente législation définit les critères des logements inadéquats. C'est le cas de la Loi-cadre relative au logement (Loi 83/2019, article 9) et de la Loi-Décret 37/2018 (1er droit – Programme d'aide au logement), qui définit « les conditions de l'habitat indigne » et établit les différentes aides lorsque ces conditions sont constatées (article 5).

Obligations des propriétaires et des locataires

Les propriétaires doivent réaliser les travaux d'entretien sur les logements qu'ils possèdent tous les huit ans. ⁵⁸ En effet, « le propriétaire doit, quelle que soit cette période, réaliser tous les travaux nécessaires pour maintenir la sécurité, la santé et

⁵⁶ Constitution of the Portuguese Republic, Seventh Revision, 2005, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/pt/pt045en.pdf>

⁵⁷ Portugal: UN expert welcomes new law protecting the right to housing <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25083&LangID=E>

⁵⁸ http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=625&tabela=leis

la disposition visuelle ». ⁵⁹ D'autres obligations sont prévues pour les propriétaires en matière d'entretien et de réparations, en vertu de l'article 1074 du Code civil.

La loi qui règlemente les relations entre les propriétaires et les locataires (Code civil) ne prévoit qu'un article (l'article 1036) sur les réparations. Cet article stipule que si un propriétaire ne réalise pas les réparations, les locataires peuvent les effectuer et exiger un remboursement des coûts. Le locataire peut, par exemple, ne pas payer l'intégralité du loyer pendant une certaine période afin de compenser les sommes dépensées, en vertu de l'article 1074 du Code civil. ⁶⁰

Dans la pratique, en raison du déséquilibre des forces, les locataires vulnérables avec des baux d'un an font rarement valoir leurs droits. Toutefois, la grande majorité des baux ne sont pas des contrats d'un an, mais plutôt des contrats de 4 ou 5 ans, en vertu des articles 1094, 1095, 1096 du Civil Code, modifiés par la Loi n.13/2019.

Compétence des municipalités

Le locataire a le droit de demander une inspection de son logement par la municipalité. Toutefois, la municipalité ne peut intervenir que si le logement est en état très précaire et s'il existe un risque d'effondrement. Le cas échéant, la municipalité avertit le propriétaire que celui-ci doit réaliser des travaux. La municipalité intervient également lorsque le propriétaire souhaite contribuer à l'amélioration esthétique de certains quartiers.

S'il existe un risque d'effondrement (logement délabré ou à l'abandon), ou si le logement s'effondre réellement, les personnes sont relogées dans des hébergements d'urgence. La réinstallation doit être prise en charge par les services sociaux locaux.

Absence d'infraction pénale relative aux marchands de sommeil au Portugal

Il n'existe pas d'infraction pénale pour les marchands de sommeil. Toutefois, une amende peut être prévue pour les personnes qui construisent sans permis ou qui utilisent un bâtiment à des fins non prévues (comme l'utilisation d'entrepôts à des fins de logement). Dans ces cas-là, les municipalités peuvent également démolir ces bâtiments ou interdire l'utilisation de ces bâtiments.

FINLANDE

Pourcentage de la population vivant en logement inadéquat en 2019, selon Eurostat : 4,1%.

Selon la Y-Foundation, le logement inadéquat n'est pas un réel problème en Finlande. S'il existe quelques cas où un propriétaire privé (par exemple un membre de la famille louant un appartement hérité) ne suit pas les dispositions de la Loi sur les baux résidentiels, il s'agit souvent d'une question d'ignorance et non d'une réelle intention. Le parc de logements est de bonne qualité. Les conditions inadéquates peuvent être considérées comme un danger étant donné le climat finlandais.

Toutefois, il n'existe pas d'informations spécifiques sur la situation de logement des migrants qui ne possèdent pas de permis de séjour ou de ceux qui ne quittent pas le pays après expiration de leur visa (clandestins). Le nombre de migrants sans papiers a augmenté depuis 2015. Il est concevable que leurs conditions de vie soient pires que celles du reste de la population.

59 http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=625A0089&nid=625&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo Article 89

60 <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/130791225/202011181256/73803953/diploma/indice>

HONGRIE

Pourcentage de la population vivant en logement inadéquat en 2019, selon Eurostat : 22,3%.

Selon une estimation prudente du rapport annuel 2018 sur la pauvreté liée au logement en Hongrie, rédigé par Habitat for Humanity,⁶¹ entre 2 et 3 millions de personnes sont touchées par la pauvreté liée au logement en Hongrie. Le rapport définit la pauvreté liée au logement selon quatre aspects différents : le statut d'occupation, le prix abordable, l'accessibilité et la qualité du logement et l'efficacité énergétique. Les personnes vivant dans des conditions pires que celles qui sont acceptables en regard de ces aspects peuvent être considérées comme étant en situation de pauvreté liée au logement. Pas moins d'1,5 million de personnes vivent dans des conditions de privation sévère de logement (à savoir dans des conditions de surpeuplement assorties d'autres problèmes comme l'humidité, l'absence de sanitaires adéquats, etc.), et 80% (4,4 millions) des logements ne répondent pas aux exigences énergétiques contemporaines, ce qui affecte autant les coûts que la qualité des logements.

Le rapport consacre un chapitre à l'analyse des locations abusives et des hébergements institutionnalisés, qui décrit une tendance à la hausse au sein du marché locatif privé des marchands de sommeil, des conditions précaires de logement et de différentes formes d'hébergements institutionnels (voir plus bas). Nombre de ménages à bas revenus trouvent des solutions de logement dans ces types de location, en raison de leur incapacité à accéder à d'autres formes plus stables de logement. La location d'un appartement moyen excéderait le revenu mensuel moyen d'une famille à bas revenus. En outre, en raison des cautions

élevées et de la discrimination à l'encontre des Roms ou des familles avec enfants, de nombreux ménages ne peuvent trouver de logement sur le marché locatif privé traditionnel.

Il existe également de plus en plus d'acteurs, à savoir des entrepreneurs sans merci qui exploitent les tensions du marché exercées par la demande accrue et le manque de logement abordable. Ils gèrent des locations informelles surpeuplées ou des hébergements collectifs.

Le marché locatif privé n'est pratiquement pas réglementé. Les logements ne sont pas bon marché et sont souvent très précaires, mais accessibles à ceux qui ne peuvent pas se permettre de logement dans le marché traditionnel. Le phénomène des marchands de sommeil est courant dans les grandes villes et est particulièrement présent dans les quartiers dans lesquels il est possible de profiter des ménages à bas revenus.

En Hongrie, le cadre juridique du logement englobe les quatre législations suivantes : la Loi fondamentale de la Hongrie,⁶² la Loi CLXXXIX de 2011 sur les gouvernements locaux de la Hongrie (ci-après la Loi sur les gouvernements locaux),⁶³ la Loi V de 2013 sur le Code civil (ci-après le Code civil hongrois)⁶⁴ et la Loi LXXVIII de 1993 sur la location d'appartements et locaux (ci-après la Loi sur le logement).⁶⁵

Définition du logement inhabitable en Hongrie

En vertu de la Loi fondamentale de la Hongrie, l'État hongrois représenté par le gouvernement hongrois doit garantir un logement ou un hébergement pour tous. Toutefois, cette formulation est difficile à interpréter en termes juridiques et n'établit pas de droit opposable.

61 Rapport annuel sur la pauvreté liée au logement en Hongrie 2018 <https://habitat.hu/tanulmany/2018/11/annual-report-on-housing-poverty-in-hungary-2018-english-summary/>

62 https://njt.hu/translated/doc/TheFundamentalLawofHungary_20190101_FIN.pdf

63 <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>

64 http://njt.hu/translated/doc/J2013T0005P_20180808_FIN.pdf

65 <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300078.tv>

La Loi fondamentale stipule également que les gouvernements locaux devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir des logements décents. Sur la base de cette disposition, la Loi sur les gouvernements locaux fait référence à la gestion du logement en tant que tâche pouvant être prise en charge par les gouvernements locaux dans le cadre de devoirs publics locaux, mais la législation ne propose aucun outil réglementaire ou administratif aux gouvernements locaux par rapport aux locations privées.

Une définition explicite du logement inadéquat ou des marchands de sommeil est dès lors inexistante dans le droit hongrois.

Obligations d'entretenir le logement

En vertu de la Loi sur le logement, le propriétaire est généralement tenu de payer les coûts de réparation nécessaires d'un logement mais le locataire est chargé de prendre en charge les coûts d'entretien ordinaire d'un appartement locatif, sauf accord contraire.

Dans la pratique, les locataires ne sont pas en position de modifier les conditions locatives définies par les propriétaires. Par ailleurs, les propriétaires louent souvent leurs logements sans passer par de contrat écrit, ce qui est une pratique illégale qui favorise les propriétaires.

Absence de législation pour lutter contre les marchands de sommeil

Au niveau national, le marché locatif privé est réglementé par le Code civil hongrois et la Loi sur le logement. Or ni le Code civil hongrois ni la Loi sur le logement ne reconnaît le problème et ne prévoit de règles concernant les marchands de sommeil.

Absence de recours pour les locataires et de protection publique

Le Code civil hongrois permet aux locataires de résilier leur bail si le logement qu'ils occupent pose un risque pour leur santé.

Dans la pratique, étant donné qu'il existe peu de solutions de logement abordable en Hongrie, les locataires sont parfois obligés d'accepter des conditions précaires voire des violations de contrat. Dès lors, le droit de résiliation n'est pas une solution efficace pour faire exécuter les obligations des propriétaires.

Généralement, les locataires ne peuvent se protéger contre les pratiques abusives des propriétaires. Ils peuvent attaquer les propriétaires en justice pour obtenir des dédommagements, mais, hormis cela, il n'existe pas de règle spécifique ou d'autorité pour les protéger. La Loi sur le logement ne prévoit pas de garanties pour protéger les personnes en situation de pauvreté liée au logement ou de dispositions protégeant les locataires.

Bien qu'il existe des dispositions sporadiques favorables aux personnes défavorisées, ces mesures ne sont pas suffisantes pour établir les conditions nécessaires à la garantie de logements sûrs. La seule exception est le moratoire sur les expulsions durant l'hiver, qui est une solution temporaire.

En outre, le droit pénal ne reconnaît pas l'existence de marchands de sommeil dans les locations privées, et il n'existe pas de réglementation à cet égard. Par conséquent, les marchands de sommeil et les logements précaires sont un problème de plus en plus présent en Hongrie.

POLOGNE

Pourcentage de la population vivant en logement inadéquat en 2019, selon Eurostat : 10,8%.

Définition du logement inadéquat en Pologne

L'article 75 de la Constitution polonaise stipule que « les pouvoirs publics mettent en œuvre une politique favorisant la satisfaction des besoins des citoyens en matière de logement et, en particulier, ils réagissent contre l'existence de sans-abri, accordent leur soutien au développement de logements sociaux et favorisent l'activité des citoyens

visant l'acquisition d'un logement. La loi définit la protection des droits des locataires. »⁶⁶

En vertu de l'article 76 de la Constitution, « les pouvoirs publics protègent les consommateurs, les usagers et les preneurs contre des actions exposant au danger leur santé, leur vie privée, menaçant leur sécurité et contre les pratiques malhonnêtes sur le marché. L'étendue de cette protection est définie par la loi. »⁶⁷

Toutefois, les dispositions de la Constitution ne fournissent pas de base juridique indépendante pour les réclamations.

La loi relative à la protection des locataires de 2001⁶⁸ définit uniquement de critères d'habitabilité pour les logements sociaux en termes d'ameublement et de normes techniques.⁶⁹

Intervention minimale du gouvernement dans le suivi du logement

Dans le marché locatif privé polonais les pouvoirs publics s'immiscent dans la réglementation du marché du logement seulement dans un des types de contrats locatifs (le « bail occasionnel »), qui doit être enregistré auprès de l'administration fiscale. Il n'existe toutefois pas de suivi des conditions de logement.⁷⁰

Par conséquent, en Pologne, un appartement en mauvais état peut être loué sans obstacle administratif préalable, à condition qu'il existe des locataires intéressés par la location dudit appartement.

En réalité, en Pologne, les logements sont souvent loués dans des conditions précaires.⁷¹ Les problèmes les plus fréquents semblent être l'humidité et la moisissure. Il existe en outre un problème avec l'état du parc locatif privé. Selon une enquête de la plateforme immobilière Morizon, les locataires estiment que les appartements loués sont désuets, avec des vieux appareils et meubles (49%) ou avec des salles de bains qui ont besoin d'être rénovées (28%).⁷²

La seule intervention possible des organismes publics concerne le cas où un locataire introduit une action en justice pour manquement aux obligations contractuelles. Toutefois, de nombreux locataires, notamment parmi les groupes les plus vulnérables, n'ont pas les moyens ou les connaissances nécessaires pour entamer de telles démarches.

Obligations des propriétaires et locataires

Certaines dispositions du droit civil obligent les propriétaires à maintenir les appartements locatifs en état décent. Les obligations des propriétaires concernant l'entretien des lieux loués sont principalement inscrites dans :

- ▶ Le Code civil polonais (l'article 682 et l'article 662) ;⁷³
- ▶ La loi polonaise sur la protection des locataires⁷⁴ (UOPL) (articles 6a et 6b de la Loi relative aux travaux d'entretien et de rénovation).

66 <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

67 <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

68 <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20010710733>

69 <http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2017/03/National-Report-for-Poland.pdf>, p. 93

70 Les règles générales prévues dans la Loi sur le bâtiment du 7 juillet 1994, régissant les constructions, la procédure de mise en location de bâtiments, etc. ne sont pas abordées dans cette étude, de même que celles qui s'appliquent aux propriétaires/gestionnaires d'immeubles et qui ne sont pas liés aux contrats locatifs. Généralement, un propriétaire ou un gestionnaire d'immeuble est obligé de garantir la sécurité du bâtiment de réaliser des inspections périodiques.

71 Le point ci-dessus concerne également le parc de logements sociaux géré par les municipalités polonaises, mais l'accent de cette étude en Pologne porte sur le marché locatif privé.

72 <https://www.morizon.pl/blog/wynajem-mieszkania-oczami-najemcow/>

73 <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19640160093/U/D19640093Lj.pdf>

74 <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010710733/U/D20010733Lj.pdf>

Ces dispositions sont applicables dès la signature du contrat locatif. Il convient de souligner que les réglementations stipulées dans l'UOPL empêchent l'application de certaines des dispositions prévues par le Code civil.⁷⁵ Cela concerne notamment la répartition des travaux d'entretien et de rénovation entre les parties du contrat locatif. Cela dit, les deux réglementations sont souvent ignorées selon un accord entre les parties,⁷⁶ et celles-ci rédigent leur relation juridique à leur convenance.

Obligations des propriétaires selon le Code civil

Le Code civil polonais prévoit deux privilèges importants pour les locataires, s'agissant des conditions des logements et des devoirs des propriétaires à cet égard (moins efficient que l'UOPL).

1. La possibilité de résilier le contrat locatif sans préavis si l'appartement présente des défauts qui posent un risque pour la santé des locataires ou de leur famille.⁷⁷

Les parties du contrat ne peuvent modifier ce règlement. Il s'applique même lorsque (i) le locataire était au courant de ces défauts au moment de la signature du contrat locatif et (ii) lorsque le problème a été résolu. Le locataire n'est pas obligé de demander au propriétaire de régler le problème ou d'attendre la résolution de celui-ci avant de résilier le contrat. Selon la jurisprudence, ces défauts mettant en péril la santé ou la vie du locataire sont, par exemple : l'humidité et la moisissure,⁷⁸ l'émission de substances toxiques par des matériaux utilisés pour la construction d'un bâtiment,⁷⁹ et les basses températures.⁸⁰

2. Les locataires ont la possibilité de réaliser les rénovations ou réparations nécessaires aux frais du propriétaire.⁸¹ Certains critères doivent être remplis :

- ▶ Il incombe juridiquement au propriétaire de réaliser les réparations ;
- ▶ Les travaux doivent être nécessaires pour l'utilisation normale de l'appartement ou telle que prévue au contrat ;
- ▶ Le locataire doit demander au propriétaire de réaliser les travaux nécessaires et fixer un délai.

Si ces conditions formelles ne sont pas respectées, le locataire ne peut prétendre aux avantages de cette disposition. Ce n'est qu'après l'expiration du délai que le locataire peut réaliser les travaux nécessaires aux frais du propriétaire.

Dans la pratique, il s'agit d'une solution plus facile pour assurer la réalisation des travaux, dans la mesure où elle ne nécessite pas de jugement de tribunal. En outre, le locataire y a droit si les conditions sont respectées. Toutefois, c'est le locataire qui financera les travaux. Le locataire peut déduire les coûts encourus du loyer. Si le prix du loyer est insuffisant pour couvrir les coûts, le locataire peut demander au propriétaire de rembourser les coûts restants. Si celui-ci refuse de rembourser les coûts, une procédure en justice peut s'avérer nécessaire.

Loi polonaise sur la protection des locataires

La loi polonaise sur la protection des locataires (UOPL) prévoit une réglementation plus détaillée,

75 Celles-ci ne sont dès lors pas abordées dans cette étude.

76 Cela concerne uniquement les baux privés.

77 Article 682 du Code civil polonais.

78 Arrêt de la Cour suprême polonaise du 21 mai 1974, II CR 199/74.

79 Arrêt de la Cour suprême du 1er décembre 1986, II CR 362/86. Mai

80 Arrêt de la Cour suprême du 9 septembre 2013, V CSK 467/12.

81 Article 663 du Code civil polonais.

prévalant ainsi sur le Code civil, sur la répartition des travaux d'entretien et de rénovation, et sur les obligations entre les parties du contrat locatif.

Le propriétaire est obligé de garantir que tous les équipements fonctionnent correctement, permettant ainsi au locataire d'utiliser l'eau, le gaz ou autre combustible, le chauffage, l'électricité, les ascenseurs et autres équipements du bâtiment. Le propriétaire est obligé de réaliser tous les travaux de réparation du bâtiment ainsi que les rénovations nécessaires en cas de dégâts encourus à l'appartement, aux équipements ou aux installations électriques.

Dans la pratique, il importe de noter que l'exécution de ces droits nécessite une décision judiciaire préalable. Étant donné que les procédures judiciaires peuvent trainer en longueur et s'avèrent souvent coûteuses, de nombreux locataires refusent de passer par cette voie.

Les locataires se doivent de garder les lieux dans des conditions hygiéniques/sanitaires correctes et

respecter le règlement du logement. En outre, ils doivent prendre soin du logement et des parties communes de sorte à ne pas les dégrader ou endommager.

Sur le marché privé, ces dispositions peuvent faire l'objet de modifications contractuelles. Toutefois, le locataire dispose d'une certaine marge pour imposer des rénovations ou des réparations, et celle-ci est assez large. La doctrine juridique démontre qu'elle ne correspond pas toujours à la réglementation du Code civil qui est moins contraignante pour les locataires.

Les locataires doivent entretenir et réparer les sols, fenêtres et portes, meubles, appareils de cuisine, radiateurs, chaudières, chauffages, bains, douches, éviers, parties des installations électriques, fours/poêles/chauffage central. Ces réparations sont considérables, importantes et coûteuses.

Par conséquent, en vertu de l'UOPL, les locataires sont chargés de la majorité des réparations les plus courantes dans les appartements locatifs.

3 Conclusions

- ▶ Le logement inadéquat et précaire est un problème important au sein du secteur locatif privé dans plusieurs pays en Europe, malgré la présence de réglementations visant à protéger les locataires.
- ▶ Le secteur locatif privé se repose largement sur la réglementation de la relation entre les propriétaires et les locataires au niveau des contrats locatifs individuels.
- ▶ Les réglementations des logements locatifs se reposent souvent sur la signalisation des problèmes de logement par les locataires, mais cet élément ne tient pas compte de la relation de pouvoir dans la relation locataire-propriétaire qui fait en sorte qu'il est difficile pour les locataires de signaler les problèmes.
- ▶ Il est nécessaire de développer de nouvelles réglementations (programmes d'enregistrement et d'accréditation) qui peuvent contribuer à lutter contre les lacunes de cette approche contractuelle en introduisant des mesures d'intervention des pouvoirs publics.

BONNES PRATIQUES ET RECOMMANDATIONS

- ▶ Face au problème du logement inadéquat, une action en justice ne devrait pas être le seul moyen de défense des locataires étant donné que les procédures judiciaires sont longues et coûteuses.
- ▶ La mise à disposition d'aides juridiques peut être importante pour aider les locataires à comprendre et faire valoir leurs droits, dans un contexte d'austérité et de réduction des budgets.
- ▶ L'introduction de procédures extra-judiciaires peut être efficace dans certains cas, à l'instar d'une procédure spécifique pour des mesures préventives, telles que des sanctions correctives (Pays-Bas) ; ou la possibilité pour le locataire de réaliser les rénovations ou réparations nécessaires aux frais du propriétaire (Pologne).
- ▶ Garantir la présence au niveau local d'organismes effectifs chargés de la supervision des conditions de logement. Fournir aux autorités locales les moyens de contrôler la conformité des logements locatifs. Par exemple, les arrêtés d'inhabilité (Belgique) ; les permis de location (France) ; le contrôle de salubrité au niveau local (France).
- ▶ Etablir la possibilité pour les locataires de demander une enquête sanitaire ou une inspection de sécurité : en cas de suspicions d'insalubrité, le propriétaire n'est plus notifié à l'avance d'une visite des inspecteurs (Belgique) ; Système de notification de la santé et de la sécurité des logements (Royaume-Uni) – si le locataire n'est pas satisfait de la réponse de la municipalité à la plainte, il peut introduire une plainte auprès de l'Ombudsman du gouvernement local et de l'aide sociale.
- ▶ En cas de relogement décidé par une autorité administrative pour travaux de rénovation, le nouveau loyer ne peut excéder celui de l'appartement précédent.
- ▶ L'introduction de sanctions pénales est balbutiante et n'est pas encore très répandue en Europe. Il s'agit d'une étape importante en France et en Belgique et, dans une moindre mesure, aux Pays-Bas et en Irlande, mais elle n'est pas encore largement utilisée dans aucun de ces pays. Les défis liés aux ressources, à l'établissement de rapports et à la coordination des acteurs impliqués restent un problème important.
- ▶ Introduire une législation pénale pour lutter contre les activités des marchands de sommeil lorsque la législation administrative s'avère inefficace.
- ▶ Obliger les syndicats de copropriété et les agents immobiliers à signaler à l'autorité publique les suspicions d'activités de marchand de sommeil dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs missions (France).

- Etablir la possibilité pour le locataire de résilier le bail sans préavis si l'appartement présente des défauts qui mettent en péril la santé ou la sécurité du locataire (Pologne).
- Etablir des législations protégeant le contrat de location des locataires réclamant la réalisation de travaux d'amélioration.

LIEN AVEC LES POLITIQUES EUROPÉENNES

Bien que le logement ne soit pas une compétence de l'Union européenne, le droit européen traite le logement dans une large gamme de domaines. Étant donné l'importance accrue de la législation relative à la location et de la législation relative au logement en Europe et les effets collatéraux importants du droit européen et des politiques européennes dans d'autres domaines, le projet TENLAW promeut un plus grand rôle de coordination européenne dans ce domaine. Une harmonisation juridique a été considérée comme irréaliste, mais le projet a démontré que la méthode ouverte de coordination (MOC), qui a été mise en œuvre dans d'autres branches de la politiques sociale, était le meilleur outil institutionnel actuellement disponible.⁸²

Le mal-logement et la qualité du logement sont des problématiques sociales importantes dans l'UE et sont inextricablement liés à la nécessité de promouvoir une transition énergétique afin de faire face au changement climatique. Un élément clé de la transition énergétique est d'améliorer à grand échelle l'efficacité énergétique des bâtiments, ce qui se reflète dans la politique européenne actuelle : le Paquet Energie propre, le Pacte vert pour l'Europe, et la Vague de rénovations lancée en octobre 2020. La Vague de rénovations offre la

possibilité de fournir des avantages sociaux, sanitaires et économiques aux ménages vulnérables à bas revenus, via l'amélioration des conditions de logement.

Le droit des consommateurs peut également être pris en considération lorsque les problèmes sont liés au cadre réglementaire consumériste. Une politique efficace de protection des consommateurs garantit les droits des consommateurs vis-à-vis des pratiques abusives des bailleurs et fournit une meilleure protection aux consommateurs vulnérables. Le renforcement des capacités des consommateurs et la protection efficace de leur sécurité et de leurs intérêts économiques sont devenus des objectifs essentiels de la politique de l'UE. Il importe dès lors de protéger les droits des locataires en tant que consommateurs. Les droits des locataires en tant que consommateurs au sein du marché du logement doivent être au cœur des politiques de logement. Par conséquent, les locataires ne devraient pas bénéficier d'une protection plus faible que les consommateurs d'autres biens et services. Les locataires doivent également pouvoir demander que les contrats soient rédigés de façon transparente, simple et intelligible, comme tout autre contrat conclu avec des consommateurs. Les locataires devraient également avoir le droit de demander que les clauses contractuelles soient portées à leur attention de façon telle que le consommateur moyen puisse les comprendre.⁸³

Les institutions européennes ont conclu un accord partiel sur le paquet législatif relatif à la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Ce paquet couvre les instruments tels que le Fonds social européen, le Fonds européen d'aide aux plus démunis et le Fonds européen de développement régional, qui pourraient être utilisés par les États membres pour lutter efficacement contre l'habitat indigne durant la période 2021-2027.

82 Universität Bremen. TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, Rapports https://www.uni-bremen.de/fileadmin/user_upload/fachbereiche/fb6/fb6/Forschung/ZERP/TENLAW/POLICY_BRIEF_final_02112016.pdf

83 IUT <https://www.iut.nu/news-events/tenants-rights-as-consumers-must-be-protected/>

COORDINATOR

María José Aldanas

For more information contact
maria.jose.aldanas@feantsa.org



194 Chaussée de Louvain, 1210 Brussels, Belgium
T +32 (0)2 538 66 69

www.housingrightswatch.org/