

Étude sur le logement inadéquat et les marchands de sommeil dans l'Union

Résumé

4 Juin 2021

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 de transmission de la COVID-19.

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-SILC¹ (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.

Au cours de la dernière décennie en Europe, de plus en plus de ménages cherchent à se loger dans des logements du parc privé dont les gouvernements doivent garantir l'habitabilité. Nombre de locataires sont alors confrontés à des conditions précaires de logement entraînant parfois des problèmes de santé pour eux et leur famille. Dans les cas les plus graves, cela peut engendrer des situations potentiellement mortelles telles que des incendies et des effondrements d'immeubles en raison d'entretiens inadéquats ou inexistantes.

Dans cette étude, nous avons souhaité faire la lumière sur les **marchands de sommeil** ou les **propriétaires véreux**. Il n'existe pas de définition unique de ces termes empruntés au langage courant, qui peuvent référer à des situations différentes dans différents pays, mais ils concernent en tout état de cause les propriétaires sans scrupules qui profitent d'un marché du logement tendu pour exploiter des populations vulnérables et qui ne remplissent pas leurs obligations en termes de maintien de l'habitabilité de leurs logements. Selon une définition de Michel Vols et Alex Belloir, les marchands de sommeil exploitent les locataires, adoptent des comportements discriminatoires, louent des logements insalubres, utilisent la propriété pour des activités illégales et fraudent le fisc.²

Le rapport analyse dix pays européens en vue de mieux comprendre le cadre juridique qui protège les locataires vulnérables contre ces propriétaires. Dans certains de ces pays, la protection englobe une réponse pénale à ces comportements.

Cette étude montre que 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 du contrat locatif individuel. 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 met l'occupant en position de vulnérabilité dans un contexte de pénurie de logement.

¹ Statistiques de l'UE sur les revenus et les conditions de vie (UE-SILC) sur la privation de 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 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

Il est dès lors nécessaire de développer de nouvelles réglementations (programmes d'enregistrement et d'accréditation) qui peuvent contribuer à lutter contre les lacunes de cette approche contractuelle. 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 mais également aux Pays-Bas et en Irlande.

Nous résumons ici les principales conclusions pour la France, la Belgique, les Pays-Bas et l'Irlande, des pays qui ont développé des lois pénales supplémentaires pour punir l'activité des marchands de sommeil.

Country	Legislation	Main points
France <i>Pourcentage de la population vivant en logement inadéquat en 2018, selon Eurostat : 12,7%.</i>	Loi ALUR (2014) Loi ELAN (2018)	<p>Notion de logement inadéquat (« habitat indigne »): La notion couvre toutes les situations de logement qui violent le droit au logement convenable et qui portent atteinte à la dignité humaine</p> <p>Sanctions contre les marchands de sommeil</p> <ul style="list-style-type: none"> • sanctions financières et administratives contre les marchands de sommeil • sanctions supplémentaires telles que l'interdiction d'acheter ou la saisie de biens immobiliers. <p>Action des autorités publiques 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) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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.
Belgique <i>Pourcentage de la population en logement inadéquat en 2019, selon Eurostat : 16,7%.</i>	Code bruxellois du Logement 2004 Loi relative à la location Code régional wallon du logement 2013	<p>Concept des marchands de sommeil et sanctions</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définition : « <i>Un marchand de sommeil peut être défini comme étant 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.</i> ». • Ce délit peut être puni d'une peine d'emprisonnement allant de 6 mois à 3 ans et d'une amende allant de 500 à 25.000 euros. <p>Obligations des propriétaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • Louer des logements sains et de bonne qualité • Les critères sanitaires que le logement doit respecter concernent principalement l'humidité, l'éclairage naturel, la hauteur sous plafond, les installations d'eau, de gaz et d'électricité, et les installations sanitaires.

		<p>Moyens d'action des locataires</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le locataire peut introduire une requête auprès du juge de paix du lieu où se situe l'immeuble. • 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. <p>Compétences des municipalités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compétences des municipalités en matière de sécurité. Celles-ci se limitent aux problèmes de logement liés à l'hygiène, à la sécurité ou à la santé des occupants. • Arrêté d'inhabitabilité : 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.
<p>Pays-Bas <i>Pourcentage de la population en logement inadéquat en 2019, selon Eurostat : 14,7%.</i></p>	<p>Décret des bâtiments de 2012</p> <p>Loi sur le logement (droit administratif)</p>	<p>Aux Pays-Bas, la Loi sur le logement reste une des principales législations administratives sur la qualité du logement en termes de santé, sécurité et habitabilité. 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</p> <p>Obligations des propriétaires</p> <p>La Loi sur le logement interdit explicitement aux propriétaires de violer le Décret des bâtiments de 2012 (Bouwbesluit 2012) qui fixe les critères et les règlements concernant la santé, la sécurité, l'usabilité, l'efficacité énergétique, l'élimination des déchets et l'environnement.</p> <p>Action des municipalités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement national a adopté une nouvelle législation en 2015, accordant davantage de mécanismes juridiques aux autorités locale pour lutter contre les marchands de sommeil. 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 progressives à des actions plus drastiques telles que la fermeture de l'immeuble et l'expropriation. • Toutefois, de nombreuses municipalités n'ont pas inclus cette nouvelle loi dans leurs 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.
Irlande <i>Pourcentage de la population en logement inadéquat en 2018, selon Eurostat : 11,9%.</i>	Loi sur le logement de 1992 Loi sur les locations résidentielles de 2004 Loi sur le logement de 2009	Obligations des propriétaires <ul style="list-style-type: none"> • 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 la Loi relative au Logement de 1992, qui établit les normes pour les logements locatifs • 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. Sanctions en cas de non-respect des obligations <ul style="list-style-type: none"> • Une amende allant jusqu'à 3.000 euros et/ou d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 6 mois. • En cas de récidive : si l'infraction pour laquelle une personne est condamnée en vertu de cette loi se poursuit après la condamnation, la personnes 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 • Depuis 2018 : possibilité de sanctionner les marchands de sommeil de peines d'emprisonnement. 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.

En plus de ces quatre pays, l'étude analyse également la situation dans les pays suivants : **Royaume-Uni, Espagne, Portugal, Finlande, Pologne et Hongrie.**

Recommandations

Pour les États membres de l'UE

- 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.
- Si une action en justice s'avère nécessaire, la mise à disposition d'aides juridiques peut être importante pour aider les locataires à comprendre et faire valoir leurs droits.
- Accompagner les autorités publiques chargées de la **supervision des conditions de logement**. Fournir aux autorités locales les moyens de contrôler la conformité des logements locatifs.
- Etablir des **normes minimales communes** que tous les logements doivent respecter.
- Etablir la possibilité pour les locataires de demander une **enquête sanitaire**.

- Introduire une **législation pénale** pour lutter contre les activités des marchands de sommeil à la suite des bonnes pratiques constatées dans d'autres pays européens.
- En cas de relogement décidé par une autorité administrative, le nouveau loyer ne peut excéder celui de l'appartement précédent.
- 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.
- Obliger les syndicats de copropriété et les agents immobiliers de signaler à l'autorité publique les suspicions d'activités de marchand de sommeil dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs missions.

Pour l'UE

- Reconnaître la qualité de logement et le mal-logement comme des problématiques sociales importantes dans l'UE. Le **Socle européen des droits sociaux** reconnaît cette problématique dans le Principe 19 sur le logement et l'aide aux personnes sans abri. Les politiques européennes doivent lutter contre les conditions précaires de logement et fournir des fonds pour l'amélioration de ces bâtiments. Les fonds du CFP et du Plan de relance 'NextGenerationEU' et les fonds de cohésion européens devraient être utilisés à cette fin.
- Lutter contre le logement inadéquat dans les politiques établies pour la transition énergétique afin de réduire le changement climatique. La **stratégie de la Commission européenne relative à la vague de rénovations** vise à améliorer la performance énergétique des bâtiments. Pour ce faire, la vague de rénovations doit pouvoir doubler les taux de rénovation au cours des dix prochaines années. La prochaine **Directive relative à l'efficacité énergétique** et la **Directive relative à la performance énergétique des bâtiments** offrent la possibilité de fournir des avantages sociaux, sanitaires et économiques aux ménages vulnérables à bas revenus, via l'amélioration des conditions de logement et la lutte contre la pauvreté énergétique. Les fonds européens et nationaux doivent cibler la rénovation des logements inadéquats et des bâtiments les plus énergivores, notamment pour les locataires à bas revenus mais également pour les propriétaires à bas revenus.
- **Toutefois, nous considérons le logement comme un droit et non comme une marchandise, et le droit des consommateurs doit être pris en considération** dans les problématiques liées à ce cadre réglementaire. Une politique efficace de protection des consommateurs garantit le fonctionnement correct et efficace du marché unique. Celle-ci doit garantir les droits des consommateurs vis-à-vis des marchands et fournir une meilleure protection aux consommateurs vulnérables. Les règles relatives à la protection des consommateurs peuvent améliorer les résultats du marché pour l'économie dans son ensemble. Elles rendent les marchés plus équitables et, grâce à l'amélioration des informations fournies pour les consommateurs, elles peuvent engendrer des résultats plus verts et davantage orientés vers le marché social. 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.