

Un "permis de louer" pour quoi faire ?

La loi ALUR, dans son article 93 a prévu que, par une délibération motivée, une agglomération ou le cas échéant, une commune, pourrait soumettre à autorisation préalable la mise en location de logements situés dans un périmètre et pour des types d'immubles définis, dans le but de lutter contre l'habitat indigne. Cet article est codifié aux articles L.635-1 et suivants du CCH. La publication du décret, le 21 décembre 2016, pourtant limité à la définition des pièces nécessaires à la demande d'autorisation, a suscité une levée de bouclier des professions immobilières, s'insurgeant contre la défiance dont l'administration ferait preuve à leur égard, s'estimant aptes à garantir la décence des logements dont elles ont la gestion. On ne voit pas pourquoi, sur le plan juridique, ces gestionnaires immobiliers seraient exemptés de l'autorisation de louer, alors même que le contrôle de la décence des logements qu'elles offrent à la location ou qu'elles gèrent, sous des mandats divers des propriétaires, n'est pas même cité dans les obligations professionnelles figurant dans le code de déontologie prévu par la loi ALUR et approuvé par le décret du 28 août 2015.

Au-delà de ces revendications professionnelles, c'est la pertinence même de ce "permis de louer" comme outil de lutte contre l'habitat indigne et plus largement "non décent", qu'il faut interroger et, ce, d'autant plus que de très nombreuses communes et quelques agglomérations ont institué ou sont en train de l'instituer, ce "permis de louer".

Rappel historique

L'institution d'un permis de louer est une vieille revendication des milieux politiques et administratifs du Nord, issue de l'expérience de leurs voisins belges : institution en 1995 par la Région Wallonne d'un "permis de location" pour les logements individuels inférieurs à 28 m² et les logements collectifs, puis par Bruxelles Région Capitale, avec une autorisation nécessaire pour la location des petits logements et des meublés¹.

La Belgique partage avec la France un même substrat juridique : le Code civil de Napoléon, une loi "bailleurs/locataires" et une police de l'insalubrité aux mains des bourgmestres. Pour autant, l'évaluation en continu effectuée par l'Université St Louis² de Bruxelles, notamment, du dispositif institué en Wallonie et à Bruxelles capitale, montre son inefficacité relative pour traiter l'habitat insalubre et encore plus pour dissuader les "marchands de sommeil". Cette évaluation, partiellement négative, aurait pu amener les institutions wallonnes à abroger ce mécanisme, mais ce "recul" paraît impossible à justifier devant l'opinion publique et les nouveaux élus y tiennent.

Outre ses inconvénients d'ordre économique et social - la soustraction de logements par leurs propriétaires à la location et donc une diminution de l'offre locative - l'un des effets les plus pervers du mécanisme wallon est de priver de toute protection les locataires de bonne foi d'un logement loué sans autorisation (et les marchands de sommeil la demandent rarement!) car ils se retrouvent occupants sans titre d'un logement dont le bail est nul de plein droit, et donc expulsables - et expulsés.

Par ailleurs, les exigences de qualité des logements pouvant être autorisés à la location fait que nombre de locations échappent de fait à la demande de permis, sachant que la procédure est longue, les exigences de qualité et de salubrité nombreuses³, et onéreuse⁴.

¹ En Flandre n'existe qu'une attestation de conformité facultative

² Voir les travaux de Nicolas Bernard, professeur de droit à l'Université St Louis de Bruxelles, notamment article de 2008, in "Espaces et sociétés"

³ Le questionnaire et rapport de visite fait 36 pages

⁴ En 2008, moins de 25% de permis avaient été demandés par rapport au parc concerné en Wallonie...

En 2006, dans le cadre de la loi "Engagement national pour le logement" (ENL) un amendement parlementaire avait été adopté, prévoyant la possibilité pour une ville d'instituer un permis de louer. Nombre de professionnels et d'experts, dans et hors de l'administration, y compris dans certains milieux associatifs, s'inquiétèrent fortement de cette initiative et JL Borloo, alors ministre en charge du logement, commanda en toute urgence un rapport sur le sujet à Philippe Pelletier, alors président de l'ANAH et à Patrick Doutreligne, alors délégué général de la Fondation Abbé Pierre. Ce rapport déconseilla fortement l'adoption en droit français d'un "permis de louer", compte tenu des multiples inconvénients du système, et le projet fut amendé pour transformer l'initiative en simple déclaration préalable.

L'art 48 de la loi ENL du 13 juillet 2006 avait donc ouvert à titre expérimental la possibilité pour des villes d'instituer un régime de déclaration préalable à la mise en location, dans un périmètre défini par la collectivité et à l'issue d'une période d'information du public. Les villes de Roubaix et de Lille, en particulier, ont effectivement instauré ce régime de déclaration et Roubaix en a fait une évaluation, globalement positive, grâce à une constante et fructueuse collaboration avec la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Roubaix.

L'affaire paraissait donc entendue et le gouvernement ne proposait d'introduire ni le régime de la déclaration ni celui d'une autorisation, préalables à la mise en location, dans le projet de loi ALUR.

Le dispositif établi par la loi ALUR en 2014

La possibilité de reprendre le régime déclaratif fut introduite par la rapporteure à l'Assemblée nationale, avec l'accord du gouvernement.

Mais c'est au Sénat, sous l'initiative du sénateur de Roubaix, rapporteur pour avis de la commission des lois, que le "permis de louer" fut remis à l'ordre du jour. Malgré ses réticences sur ce mécanisme, C. Duflot alors ministre, s'en remit à la sagesse du Sénat et l'amendement fut adopté.

Afin d'éviter le maximum d'effets pervers tant en ce qui concerne la protection des occupants de bonne foi que la liberté pour les autorités administratives de prononcer les mesures de police nécessaires pour assurer la sécurité et la salubrité publiques, nonobstant la délivrance, explicite ou tacite, d'une autorisation de louer, plusieurs amendements ont précisé les effets de droit de l'autorisation.

Par ailleurs, la loi précise que, lorsqu'un logement est situé dans un immeuble affecté par une mesure de police - arrêté d'insalubrité, de péril ou relatif aux équipements communs des immeubles collectifs d'habitation, l'autorisation préalable de mise en location ne peut être délivrée, ce qui couvre aussi les situations où l'arrêté peut ne concerner que les parties communes d'un immeuble collectif⁵.

La loi ELAN a complété le dispositif en dispensant les immeubles sous statut HLM⁶ ainsi que les logements conventionnés à l'APL de la demande d'autorisation de mise en location. Ces logements bénéficient donc, de par la loi, d'une présomption de salubrité, de sécurité et, aujourd'hui de décence, que la constatation de certaines situations ne justifie pas toujours...

La dernière novation est issue de la loi "climat et résilience" du 24 août 2021 qui a complété le texte en inscrivant explicitement le respect des caractéristiques du logement décent dans

⁵ On rappelle que lorsque seules les parties communes d'un immeuble en copropriété sont frappées d'un arrêté d'insécurité ou d'insalubrité les baux des locataires sont suspendus ainsi que les loyers. De même, un logement vacant frappé d'un arrêté ne peut être réoccupé ou réutilisé tant que les travaux n'ont pas été réalisés et l'arrêté levé.

⁶ En Belgique, les logements locatifs sociaux ne sont pas exclus de l'autorisation de location

le champ de l'autorisation, mettant fin à une incohérence du texte de 2014 qui soulevait de nombreuses difficultés. (art L635-3 nouveau du CCH)

Effets de droit

La délibération exécutoire instituant le "permis de louer" est transmise à la caisse d'allocations familiales (CAF) et à la caisse de mutualité sociale agricole.(MSA)
La décision de refus d'une demande d'autorisation est transmise à la CAF et à la MSA.
Ces dispositions sont aptes à assurer une des meilleures formes de contrôle possibles du dispositif, compte tenu de ses faiblesses juridique comme on le verra ci-après, dès lors qu'une coordination réelle est instaurée entre les villes et les CAF ou MSA.

La loi prévoit que l'autorisation de location doit être jointe au contrat de bail à chaque nouvelle mise en location ou relocation, mais il n'y a aucun contrôle possible des baux et aucune sanction juridique n'est prévue au cas où aucune autorisation ne serait annexée au bail lorsque le logement concerné est situé dans le périmètre du "permis de louer".

Comme on l'a indiqué plus haut, afin de ne pas fragiliser la situation des locataires, ni bloquer les pouvoirs de police des autorités administratives, les effets de droit de la délivrance explicite ou tacite d'une autorisation de louer ont été limités;
La loi dispose ainsi que la location d'un logement par un bailleur, sans autorisation préalable est sans effet sur le bail dont bénéficie le locataire. De même, la délivrance d'une autorisation préalable – explicite ou tacite- de mise en location est inopposable aux autorités administratives chargées d'assurer la police de la salubrité ou de la sécurité publiques. Enfin, l'autorisation délivrée à titre tacite est sans incidence sur la qualification du logement au regard de sa décence ou de son caractère indigne - *mais non la délivrance explicite de l'autorisation....*

Le permis tacite ne crée donc aucune présomption de décence du logement ni de salubrité ni de sécurité.

Il résulte de ces diverses considérations que le seul effet de droit de ce nouveau dispositif est de faire encourir au bailleur contrevenant une amende administrative délivrée par le préfet de 5000 ou de 15 000 €.

Les difficultés d'application

Malgré ces précautions prises par le législateur, ce régime d'autorisation peut-il être un outil supplémentaire pour détecter et lutter contre l'habitat indigne et plus largement non décent ?

Plusieurs difficultés à la fois d'ordre pratique et d'ordre juridique sont à prendre en compte.

Sur le plan pratique,

Etablir et gérer un système d'autorisations demande du personnel administratif et technique compétent, car sans gestion rigoureuse, tenue à jour des dossiers, visite des logements, le système ne sert à rien. Or, la mise en place effective du "permis de louer" a un coût administratif (logiciel, personnel) important pour des résultats positifs escomptés . Or, on connaît la pénurie de personnels dans les collectivités locales, notamment dans les services communaux d'hygiène et de santé, aptes à assurer cette nouvelle tâche. Le recours à des prestataires extérieurs s'impose dans de nombreuses communes, notamment pour effectuer les visites et rédiger les rapports techniques, mais, outre qu'il a un coût financier il n'exonère pas les services de la collectivité de l'obligation d'assurer toute la partie administrative et juridique et risque, de plus, de générer des problèmes de responsabilités.

En outre, le délai d'un mois pour délivrer l'autorisation est très court pour assurer toutes les instructions et visites nécessaires, et le système risque d'engendrer un certain grand nombre d'autorisations tacites, avec toutes les conséquences de droit de celles-ci, en particulier dans les grandes villes où les périmètres délimités peuvent être assez larges.

Sur le plan juridique

Au delà des problèmes pratiques et administratifs, la mise en place du dispositif pose aussi des questions juridiques qui risquent d'exposer les villes à de nouveaux contentieux.

Ces difficultés tiennent à la définition des périmètres et des immeubles concernés, au champ même de l'autorisation, depuis 2021 étendu à la décence du logement, à la situation des immeubles en copropriété, à l'information de la population et des bailleurs, à la difficulté d'appréhender les mises en location et leur suivi effectif, aux problèmes de visite et aux difficultés subséquentes d'appliquer les amendes.

Enfin, la mise en place d'un tel dispositif pose des problèmes spécifiques de responsabilité des autorités administratives et des services locaux ou prestataires techniques. Elle risque aussi d'avoir des conséquences économiques et sociales indésirables.

Quel périmètre ou quels immeubles ?

En premier lieu, quels périmètres et quels immeubles peuvent être définis et concernés ? La loi n'est guère très précise en visant *"les territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradé"...* *"zones délimitées au regard de l'objectif de lutte contre l'habitat indigne"...* *"Ces zones peuvent concerner un ou plusieurs ensembles immobiliers". "La délibérationpeut fixer, pour chacune des zones géographiques qu'elle délimite, les catégories et caractéristiques des logements qui sont soumis à autorisation préalable".*

De tout petits périmètres ne seraient guère pertinents au regard de l'objectif général, sans compter l'extrême complication d'avoir à gérer des îlots "en dentelle". La définition de quelques rues dans une petite ville moyenne, comme on l'a vu, ne se justifie en rien car à ce niveau, les situations de mal-logement ou les propriétaires indécents sont connus et doivent d'abord être traitées par les mesures de police avant d'instituer un dispositif lourd pour gérer quelques cas.

La désignation d'immeubles individuellement identifiés pose des problèmes de justification au regard de l'égalité de traitement des citoyens- bailleurs et locataires et frôle l'illégalité, sans compter la difficulté pratique d'identifier et d'informer les propriétaires ou copropriétaires concernés (voir infra)

Dans tous les cas de figure, une définition et une justification précises du périmètre et des immeubles concernés doit être effectuée, ne serait-ce que pour correctement informer la population et assurer un suivi efficace ... Cependant, les villes et agglomérations vont nécessairement viser les quartiers ou zones, voire les types d'immeubles identifiés- on pense aux grandes copropriétés⁷- repérés pour leur état de dégradation, laissant hors périmètre des situations analogues, mais peu repérées ou jugées moins urgentes, ce qui conduit à une rupture d'égalité de traitement entre les propriétaires ...

Le champ d'application

Jusqu'à la loi "Climat et résilience" de 2021, le champ d'application était limité aux désordres portant atteinte à la sécurité ou à la salubrité des occupants, ce qui limitait donc à ces motifs et à leur justification, les refus d'autorisation ou les mesures à prendre préalablement. Le

⁷ Mais il y a grâce à l'Anah, notamment, bien d'autres outils pour traiter les copropriétés dégradées.

respect des caractéristiques de la décence n'étaient pas inclus dans les motifs de rejet, ce qui était d'autant moins logique que l'art L.635-8 du CCH dispose que "*L'autorisation préalable de mise en location délivrée à titre tacite est sans incidence sur la qualification du logement au regard des caractéristiques de décence ...*" incidence qui risquait d'être insuffisante pour fonder le refus d'autorisation sur la seule décence.

L'autre difficulté tenait à la coordination avec les textes relatifs au bénéfice de l'allocation logement qui, eux, se réfèrent explicitement à la décence du logement.

Enfin, dans la pratique administrative les collectivités qui ont créé le "permis de louer" sur une partie de leur territoire contrôlent en fait la décence des logements soumis à leur instruction ...sans fondement juridique fiable.

La nouvelle rédaction de l'art L635-3 du CCH met fin à ces ambiguïtés et vise explicitement le respect de la décence du logement dans son dispositif, outre la sécurité et la salubrité.

Entre temps, la définition de la décence d'un logement a été élargie aux préoccupations de performance énergétique, qui vont donc s'imposer aux instructeurs des demandes d'autorisation, ce qui soulève de nouvelles difficultés.

En effet, l'art 6 de la loi "bailleurs/locataires" de 1989, modifiée, a complété la définition de la décence d'un logement comme "*répondant à un critère de performance énergétique minimale*" Le critère de performance énergétique est précisé comme suit, applicable à compter du 1 janvier 2023 : "*défini par un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an*" *Un décret en Conseil d'Etat définit le critère de performance énergétique minimale à respecter et un calendrier de mise en œuvre échelonné.*"

D'ores et déjà, la loi "Climat et résilience" a précisé que, à compter du 1 janvier 2025, ne seraient décentes que les logements répondant aux critères de consommation énergétique situés entre la classe A et la classe F.

En effet la nouvelle définition fixe des objectifs de niveau de DPE (certes avec un échancier) pour atteindre la décence d'un logement.

Il est rappelé que contrairement aux affirmations de différentes instances politiques ou journalistiques, l'absence de décence d'un logement n'emporte en rien son interdiction d'habiter mais seulement l'obligation d'exécuter les travaux nécessaires pour que ledit logement soit décent.

Il ressort de ces nouveaux textes que l'autorisation de louer, devant prendre en compte les critères de décence du logement, devra mesurer et contrôler, pour les nouvelles mises en location, la classe de DPE des logements à partir de 2023. L'autorisation sera refusée ou conditionnée à la réalisation de travaux de rénovation énergétique si le logement est une "passoire thermique".

La question des logements situés dans une copropriété

La 3eme difficulté concerne les logements loués dans les immeubles en copropriété.

Aujourd'hui, l'autorisation de louer ne peut être refusée au bailleur que pour des désordres qui affectent les parties privatives qu'il a directement sous la main : installations électriques intérieures, de gaz, de chauffage, plomberie et évacuation des eaux intérieures, ventilation, état des revêtements intérieurs....

Déjà ces critères du logement peuvent ne pas pouvoir être respectés si les désordres sont exclusivement dus aux parties communes, ce qui couvre les cas les plus graves de sécurité et de salubrité. L'ajout du respect de la décence du logement impose d'intégrer, outre l'étanchéité à l'eau et à l'air, les nouveaux critères de performance énergétique sur lesquels le copropriétaire bailleur peut être impuissant face à une copropriété défailante.

Dans ces conditions, déjà avant l'ajout du critère de décence au "permis de louer", il apparaissait difficile de refuser l'autorisation au copropriétaire bailleur lorsque l'état du

logement n'était du qu'au mauvais état des parties communes (accès, étanchéité des ouvertures, chauffage collectif, insuffisance d'isolation, étanchéité des toitures, solidité des plafonds, planchers et murs, remontées capillaires...). De même que l'on a des logements "décentés" dans des immeubles aux parties communes dégradées, on aura des logements loués avec autorisation dans les mêmes cas – ou des refus d'autorisation avec prescription de travaux impossibles et donc, illégaux....

Les difficultés vont s'accroître avec l'introduction du critère de performance énergétique dans le logement décent. En effet, l'isolation thermique, souvent le mode de chauffage et les travaux propres à atteindre les classes visées de DPE sont liés à la structure du bâtiment lui-même, à ses équipements, et donc aux parties communes, ce sur quoi le copropriétaire bailleur n'a pas la main directement : la décence du logement qu'il loue dépend largement sur ce point des arbitrages du syndicat de la copropriété.

Pour répondre à cette situation, la loi "Climat et résilience" de 2021 a introduit un dernier alinéa à l'art 20-1 de la loi bailleurs/locataires, applicable à compter du 1 janvier 2023 :

"Toutefois, le juge ne peut ordonner de mesure visant à permettre le respect du seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an mentionné au premier alinéa du même article 6 lorsque le logement fait partie d'un immeuble soumis au statut de la copropriété et que le copropriétaire concerné démontre que, malgré ses diligences en vue de l'examen de résolutions tendant à la réalisation de travaux relevant des parties communes ou d'équipements communs et la réalisation de travaux dans les parties privatives de son lot adaptés aux caractéristiques du bâtiment, il n'a pu parvenir à un niveau de consommation énergétique inférieur au seuil maximal."

Cette précaution procédurale vise à débloquer des situations pénalisantes pour le bailleur, mais elle risque fort d'être inopérante dans la mesure où elle renvoie à l'initiative d'un copropriétaire bailleur vis-à-vis de la copropriété avec les délais que cela impose⁸ et elle suppose que le locataire ait lui-même agité en justice, ce qui est rarement le cas.

Le cumul de ces différentes conditions va rendre ardue l'instruction des demandes de permis de louer pour les logements situés dans des copropriétés.

Juridiquement, à compter de 2023, l'autorisation de louer va devoir être refusée pour les logements énergivores à partir de la consommation maximale fixée par le décret de 2017, soit avoir une consommation d'énergie (estimée par le DPE) inférieure à 450 kWh d'énergie finale par mètre carré de surface habitable et par an⁹.

À partir de 2025, l'autorisation sera refusée si le logement ne répond pas à une classe au plus F.

Dans cette situation le copropriétaire bailleur sera de fait bloqué, sauf à devoir préalablement, après avoir demandé en vain à la copropriété de décider puis d'engager les travaux de rénovation énergétique nécessaires, saisir le juge pour démontrer sa bonne foi. Il y a évidemment peu de chance que le copropriétaire en question fasse ce parcours du combattant. Il a donc en pratique 2 solutions : vendre son ou ses lots, à bas prix, ou louer sans demander l'autorisation. Dans la 1^{ère} hypothèse, 2 scénarios sont prévisibles : soit les logements en cause restent vacants, soit ces lots soient vendus au plus offrant – copropriétaires occupants très modestes, bailleurs peu scrupuleux. Dans ces 2 scénarios, le risque est fort de voir se développer des copropriétés dégradées, occupées totalement ou partiellement par des copropriétaires occupants démunis peu aptes à faire des travaux ou par des marchands de sommeil. Avec ceux-ci on rejoint la 2^{ème} hypothèse, le bailleur ou son acquéreur bailleur loueront ces logements à des locataires modestes sans demander

⁸ Pour des copropriétés qui fonctionnent correctement ...on ne parle pas des autres ..;

⁹ Dans l'état actuel de la réglementation

d'autorisation et le contrôle de ces situations est très difficile, pour des raisons de droit développées ci-après.

L'information des propriétaires (et copropriétaires)

En 4ème point – et c'est une difficulté majeure- concerne la question de l'information des propriétaires bailleurs : celle-ci n'est pas assurée car la réglementation applicable est locale et non nationale et aucun mécanisme n'est prévu pour assurer une information nationale. La loi prévoit un délai minimum de 6 mois entre la délibération instituant l'autorisation et son application effective. Une information publique doit être faite.

Si l'on peut présumer que les agences et autres intermédiaires immobiliers de la collectivité considérée seront aptes à informer leurs mandants, on ne peut ignorer la réalité et l'importance des baux locatifs passés entre particuliers, hors tout intermédiaire, bouche à oreille et petites annonces¹⁰ : comment ces bailleurs, qui ne sont pas tous résidents dans la ville concernée, seront-ils informés?

L'information de tous les bailleurs est une difficulté de fond car nombre de bailleurs ne résident pas dans les communes où ils possèdent leurs biens et n'ont donc aucun moyen d'être informés, surtout lorsqu'ils gèrent directement leurs logements... En droit, et compte tenu des amendes administratives encourues par les bailleurs défaillants, il faudra prouver qu'ils étaient effectivement informés, ce qui, hors notification personnelle de la servitude, est impossible.

Une solution peut être de notifier l'existence d'un périmètre de "permis de louer" nominativement à tous les propriétaires concernés, ce qui n'est possible que pour des périmètres relativement restreints, mais lourd et contraignant et sans exclure les difficultés pratiques d'identification de certains propriétaires¹¹. Parallèlement, doivent également être informés les acquéreurs; si les notaires et agences immobilières locaux sont informés, ne le sont pas les agents d'autres régions agissant pour le compte d'acquéreurs non résidents localement. .. La loi n'a pas prévu que ces périmètres d'autorisation soient une servitude d'utilité publique annexée au PLU – ce qui est regrettable car s'en est bien une - car tout notaire s'informe de l'ensemble des servitudes applicables à un bien immobilier, ce qui garantit la sécurité juridique de la transaction et donc prise en compte du périmètre du "permis de louer".

Donc on peut s'attendre à la multiplication des contestations de la part de bailleurs qui argueront de leur bonne foi, non sans raisons. Si le mécanisme vise à chasser les bailleurs indéliçables et autres "marchands de sommeil", il faut bien savoir que ceux-ci sont les premiers à louer directement à des personnes modestes ou précaires, hors intermédiaires; ils éviteront de demander l'autorisation et seront les premiers à arguer de leur méconnaissance du dispositif et de leur bonne foi... Et la mauvaise foi ne se présume pas en droit ...

Quel contrôle des locations effectuées ?

La 5^{ème} difficulté, à la fois pratique et juridique et non la moindre, est que l'on ne sait pas saisir le contrat de location de façon certaine : c'est un acte entre particuliers, sous seing privé, ne faisant l'objet d'aucune publicité légale, échappant le plus souvent aux intermédiaires immobiliers. Dès lors, comment la commune ou l'agglomération pourra-t-elle connaître les nouvelles locations pour pouvoir les appréhender, notamment pour rappeler à l'ordre et sanctionner les bailleurs qui auraient loué sans demander l'autorisation? Quels moyens juridiques aura-t-elle pour assurer le suivi des locations soumises à autorisation, sauf à faire effectuer des enquêtes de terrain ? Comment s'assurer que les travaux ont été faits par le bailleur lorsqu'il a bénéficié d'une autorisation avec réserves ?

¹⁰ Soit plus de 60% des locations échappent aux circuits professionnels

¹¹ SCI, indivisions, usufruits, viagers, tutelles, successions en cours... Normalement, c'est le fichier immobilier qui fait foi.

En droit, le domicile du locataire est protégé et la collectivité n'a guère de moyen de visiter les logements, sauf à avoir été alertée par une plainte de l'occupant ou un signalement par un tiers. Donc les éventuels contrôles sont très aléatoires. Seule la CAF peut contrôler la décence du logement d'un allocataire bénéficiant de l'allocation logement. De ce fait, il est indispensable d'établir une coordination étroite avec la CAF pour que celle-ci puisse vérifier que le logement pour lequel l'ouverture de l'allocation logement est demandée est située dans le périmètre du permis de louer et que celui-ci a bien été délivré.

Une amende administrative est prévue pour les cas de location soit suite à un refus d'autorisation, soit dans des conditions que l'administration locale considérera comme insuffisantes, soit et surtout en l'absence de demande d'autorisation. Les "marchands de sommeil" que l'on veut viser ne prendront pas le risque de louer un logement suite à un refus d'autorisation, il est beaucoup plus simple pour eux de ne pas la demander et de plaider la bonne foi si, par hasard, ils sont "pris". Certains professionnels habitués de la chose loueront en faisant un minimum de travaux de type "maquillage" et argueront qu'ils remplissent les conditions de l'autorisation...avec l'obligation pour l'administration locale de se justifier ou de répondre au contentieux.

Pour pouvoir sanctionner il faut, en effet, pouvoir prouver la réalité de la situation et le bailleur pourra toujours arguer soit que la location n'est pas nouvelle, soit qu'il ne savait pas, soit qu'il a fait les travaux nécessaires ...Le recours au juge pourra seul trancher ces contestations car l'amende administrative sera contestée.

Les difficultés de l'instruction

La 7^{ème} difficulté tient au silence de la loi : celle-ci ne prévoit aucune modalité particulière d'instruction et, notamment, pas les conditions d'une visite.

Dans la pratique, les collectivités peuvent instruire sur dossier et donc sur des données purement déclaratives, évidemment sujettes à caution, ou après une visite des lieux. La plupart d'entre elles organisent une visite des logements en cause.

Si le contrôle physique des logements suite à une visite des lieux paraît effectivement nécessaire à la délivrance ou non de l'autorisation de louer, encore faut-il pouvoir l'effectuer . Faute d'accord du propriétaire¹² de les laisser visiter le logement pour en vérifier l'état, ni les services locaux, ni leurs prestataires ne pourront imposer la visite...Le droit de propriété étant constitutionnellement protégé, on voit mal comment justifier la visite des propriétés particulières en l'absence d'accord du propriétaire. La mauvaise foi ne pouvant être présumée, pas plus que le mauvais état du logement, on voit mal comment passer outre à ce blocage, y compris en sollicitant une autorisation d'entrée par le juge des référés¹³.

Seuls les cas où des problèmes d'insalubrité ou de sécurité dans un immeuble sont patents ou fortement présumés, permettent aux inspecteurs de salubrité ou de services de sécurité d'imposer au propriétaire, ou à l'occupant, une visite des lieux, sous autorisation du juge des référés en cas de refus. C'est d'ailleurs par ces motifs que les villes "forcent" la visite de logements en cas de difficulté avec le propriétaire, ce qui ne va pas sans risques.

Autres réflexions afférentes à ce dispositif

Les locataires de bonne foi seront-ils mieux protégés par ce dispositif ?

¹² S'agissant d'une visite préalable à l'autorisation de location, on suppose le logement vacant. Si le logement est encore occupé, c'est à l'occupant d'autoriser la visite au titre du droit du domicile, également protégé sur le plan constitutionnel.

¹³ En matière d'insalubrité, la loi protège les agents de salubrité qui effectuent les visites et, en cas de refus de l'occupant (propriétaire ou locataire) le juge des référés peut être saisi pour autoriser l'entrée dans les lieux. En matière de contrôle de la décence du logement, la loi prévoit que la CAF est fondée à l'effectuer (droit du domicile, le plus généralement)

Rien n'est moins sur. En effet, certains bailleurs indécents feront des petits travaux "bricolés", offrant un logement apparemment salubre, voire décent, pour se voir délivrer l'autorisation. Dans de tels cas, le locataire sera piégé car la décence ou la salubrité du logement, suite à l'autorisation, lui sera opposée, renvoyant sur lui la responsabilité des désordres...

Dans de tels cas, l'administration locale sera également peu incitée à vérifier la situation suite à l'éventuelle plainte du locataire, même si la loi précise que la délivrance de l'autorisation, expresse ou tacite, ne l'empêche pas d'instruire une mesure de police, au titre de la salubrité ou du péril ...

La situation sera plus claire pour le locataire en cas d'autorisation tacite car celle-ci ne présume ni de la salubrité ni de la décence du logement loué.

L'effectivité juridique des sanctions prévues pose quelques questions

Le dispositif est dans la main des autorités locales, mais c'est le préfet qui l'a sur les amendes administratives prévues par la loi. Dès lors, le maire (ou le président de l'EPCI) devra saisir le préfet d'un rapport motivé pour que celui-ci adresse une amende au bailleur défaillant, après avoir demandé au propriétaire ses observations, en pratique de se conformer à la loi (régularisation de sa situation). La responsabilité de l'Etat étant engagée, le préfet (et ses services), va inévitablement faire vérifier la solidité juridique de la procédure d'où un risque d'efficacité, de temps perdu.

Enfin, la responsabilité des élus locaux et de leurs services sera effectivement engagée si le moindre accident - incendie, chute ou effondrement quelconque, inondations dans les parties communes, électrocution- se produit dans un immeuble ou un logement visé et situé dans le périmètre soumis à autorisation de louer, que celle-ci ait été délivrée à titre express ou tacite. Les autorités seront mises en cause pour défaut de vigilance, inobservation des règlements de salubrité ou de sécurité, mise en danger d'autrui, négligence ou faute professionnelle, engageant responsabilités civiles et pénales des uns et des autres... Ce danger avait bien été vu par le rapporteur au Sénat de la "loi Alur", qui était défavorable, pour cette raison, à l'adoption du mécanisme.

L'incidence économique

Par ailleurs, il ne faut pas, non plus, mésestimer les incidences économiques de ce dispositif qui ajoutera une couche supplémentaire d'obligations administratives aux bailleurs, déjà sous le coup d'une généralisation des diagnostics, de limitation des loyers et des impératifs de la rénovation énergétique.

Il y a fort à penser, à l'instar de ce qui a été observé en Belgique, que nombre de propriétaires se retireront du marché locatif - et ce ne sont pas les "marchands de sommeil" ...au moment où, notamment dans les marchés tendus, on a besoin d'une offre diversifiée de logements locatifs, y compris dans le parc privé.

Ce mécanisme, lourd, mal pensé, risque fort d'aboutir à une diminution de l'offre locative, sans, pour autant, garantir l'absence de "marchands de sommeil."

Certains agents économiques dans certaines villes où le permis de louer a été institué observent déjà une réfaction des offres locatives et des phénomènes de mise en vente. Pour cette même raison, certaines villes se refusent à instaurer le permis de louer.

Il ne faut pas, non plus, mésestimer les "effets de périmètre", déjà analysés suite à la mise en place d'OPAH : revalorisation du bâti et contrôles ne favorisent pas l'activité des "marchands de sommeil" qui, alors, partent ailleurs, à la recherche de la meilleure rentabilité locative dans des immeubles vétustes. Les marchands de sommeil se déplaceront donc hors du périmètre délimité de l'autorisation de mise en location pour "investir" ailleurs et échapper au permis de louer.

De plus, comme on l'a vu plus haut, l'instauration d'une exigence renforcée de performance énergétique, dont on peut comprendre l'intérêt social au nom de la lutte contre précarité

énergétique, risque fort d'accélérer la vacance de logements anciens, notamment en centre ville, et surtout de favoriser le développement de copropriétés dégradées, partiellement vacantes et occupées par les seuls copropriétaires occupants sans ressources, ou par des bailleurs indécents, faute d'être en mesure de réaliser les travaux nécessaires.

Ajouter un permis de louer à ces situations déjà en elles-mêmes fragiles risque d'aboutir à l'accélération de phénomènes de dévalorisation, alors que le mécanisme a pour ambition d'offrir des logements sains...

En guise de conclusion provisoire

Dès lors, on peut se demander pourquoi avoir ajouté un mécanisme administratif particulièrement lourd pour traiter l'habitat indigne ou non décent, alors que tous les outils de police administrative existent et fonctionnent, à condition que les autorités locales, y compris les services de l'Etat, ou assimilés, les utilisent effectivement avec un minimum de courage politique ?

Pourquoi avoir ajouté cela aux autres novations de la loi ALUR, notamment celles qui concernent la consignation de l'allocation logement suite à des contrôles renforcés de la décence du logement des allocataires par les CAF, ou la possibilité qui leur est ouverte ainsi qu'aux autorités locales de représenter en justice les locataires devant le juge judiciaire en matière de décence du logement? On ne peut que regretter que ni les CAF ni les élus ne se soient servis de ces possibilités ouvertes par la loi alors qu'ils se plaignent de n'avoir pas d'outil pour agir contre l'indécence des logements ?

Le permis de louer a assez rapidement été mis en place par un certain nombre de communes de toutes tailles et sur des périmètres variés. Il n'y a encore aucun bilan des effets de ce système d'autorisation, encore moins d'évaluation de son efficacité, de ses effets sur le marché locatif local.

Certains maires affichent leur satisfaction en notant qu'un certain nombre de dossiers ont été refusés et que cela contribue à une certaine moralisation du marché, ce qui peut être vrai dans de grandes villes où la prégnance de l'habitat indigne est réelle et lorsque cet outil s'ajoute et complète d'autres mesures dans un programme cohérent.

De grandes villes qui ont instauré le permis de louer dès l'origine commencent à vouloir évaluer leur action. Elles ont pu noter que le nombre de dossiers instruits était assez sensiblement inférieur à leurs prévisions, lesquelles avaient été estimées sur la base d'une bonne connaissance du marché locatif local et cherchent à mieux comprendre ...

Il est encore trop tôt pour juger de la pertinence du dispositif là où il a été instauré. Il est indispensable d'engager des travaux d'évaluation. Il serait intéressant d'analyser son efficacité dans différents contextes urbains, mais aussi dans différentes stratégies locales là où c'est un outil parmi d'autres et non la panacée. Le risque est fort que certaines collectivités se reposent sur ce système d'autorisation, paraissant "neutre" par rapport à leurs administrés, et négligent l'exercice de leurs pouvoirs de police, lesquels demandent un peu de courage politique.

L'évaluation du permis de louer n'est pas indépendante de celle des différents outils de police administrative ni des différents modes d'intervention coercitifs ouverts pour engager la réhabilitation urbaine.