

RJ

Revue
juridique

biannuelle
2026/n°3



Le logement,
droit humain

Les expulsions locatives

DL

du droit
au logement

ÉDITO	3
<i>Lola Courcoux et Adèle Ibarboure</i>	
APERÇU	4
Une décision fondatrice pour la protection européenne des droits de l'homme des plus pauvres <i>Carole Nivard</i>	
DALO : recours contre la doctrine illégale de Haute-Garonne <i>Clémence Durand</i>	
La réquisition, une solution à la crise du logement ?	14
<i>Elise Duloutre</i>	
POINT DE VUE	18
Propriété et logement dans la procédure d'expulsion : deux droits nécessairement concurrents ? <i>Asimina Tsalpatourou</i>	
L'office du juge en matière locative : quand l'aiguille du balancier se fait métronome	23
<i>Loïc Choquet</i>	
L'accompagnement dans la procédure d'expulsion	26
<i>Raphaëlle Bougrat</i>	
ENTRETIEN	30
Le grain de sable dans un investissement immobilier : récit d'une expulsion locative <i>Edgar Aubisse</i>	
Comprendre le rapport locatif depuis l'investissement des propriétaires bailleurs	34
<i>Cécile Vignal</i>	

LOLA COURCOUX ET ADÈLE IBARBOURE

En mars 2026, la Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ) présente ses chiffres actualisés sur les expulsions locatives en France : 30 500 procès-verbaux d'expulsion exécutés en 2025, soit une hausse de 27,2 % en un an. Ce chiffre tombe comme un coup de massue. Surtout quand on sait qu'il est sous-estimé : la majorité des expulsions se font sans bruit, « de gré ou de force », pour reprendre la formule de Camille François. L'expulsion est aussi le point final d'une procédure, plus ou moins longue, par lequel un conflit informel, entre un locataire et son bailleur, s'institutionnalise, auprès d'un juge d'abord, puis de l'Etat.

Les rapports locatifs sont encadrés par la loi n°89-462 du 6 juillet 1989. Bien qu'un bon nombre de ses articles fassent consensus, ceux propres à la résiliation du bail, et notamment pour impayés, ont fait l'objet de multiples allers-retours entre la recherche du renforcement des droits des locataires et ceux des propriétaires. Si le droit de propriété reste largement consacré, des garanties procédurales ont été mises en place, dont la clé de voûte – on le rappelle avec force – repose sur l'intervention du juge judiciaire, garant des libertés individuelles du propriétaire et – aussi – de l'occupant.

Nous émettons l'hypothèse que la hausse des expulsions est en partie liée à la dernière modification, et non des moindres, apportée par la loi dite « Kasbarian-Bergé » du 27 juillet 2023, qui réduit le temps de la procédure, complexifie les possibilités pour le locataire d'obtenir des délais pour s'acquitter de sa dette, réduit l'office du juge.

Le débat sur les rapports locatifs n'échappe pas aux questionnements autour de la légitimité (de l'occupant, des impayés...) et de la mauvaise foi, que relance malheureusement la mission gouvernementale visant à « rétablir la confiance entre propriétaires et locataires » confiée au président de l'Union Nationale des Propriétaires Immobiliers (UNPI), et dont les conclusions seront publiées en 2027. Vous le verrez, en donnant la parole à différents professionnels acteurs et experts de la procédure d'expulsion judiciaire (magistrat, docteur en droit, sociologue, acteur associatif mais aussi ménage concerné par l'expulsion), ce numéro le reflète en partie. L'objectif est d'examiner l'état actuel du droit, en confrontant différents points de vue, différentes lectures et le vécu de l'expulsion. Jurislogement n'en reste pas moins attaché à son objet : le droit au logement, droit humain, qui, quoiqu'il en soit et quoiqu'on en pense, ne permet pas de priver des individus du bien essentiel qu'est le logement, ni d'être aveugle au déséquilibre foncier entre la situation d'un propriétaire et celle d'un locataire.

Mais avant d'entrer dans le vif de la thématique, deux articles reviennent sur des décisions récentes. D'une part, la décision du Comité européen des droits sociaux du 15 octobre 2025 qui condamne les arrêtés anti-mendicité adoptés par de nombreuses communes françaises qui, selon le Conseil « ne sont pas nécessaires dans une société démocratique ». D'autre part, la décision du tribunal administratif de Toulouse du 9 avril 2026 qui vient sanctionner les nombreux critères abusifs et illégaux imposés par la doctrine de la Commission de médiation DALO de Toulouse. Enfin, une troisième contribution vient questionner la pertinence des procédures de réquisition de logements vacants (largement sous-utilisées).

Une décision fondatrice pour la protection européenne des droits de l'homme des plus pauvres

CAROLE NIVARD

Maître de conférences
en droit public à l'Université
de Rouen

La décision du Comité européen des droits sociaux du 15 octobre 2025, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) et Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) c. France*, n° 224/2023

Rappel du contexte

Depuis des années, de nombreuses communes françaises adoptent des arrêtés anti-mendicité en vertu de leur pouvoir de police administrative. Ce type de réglementation fleurit en particulier à l'arrivée de l'été, ou en période de fêtes, avec leurs conséquences attendues de migrations touristiques ou d'afflux de consommateurs. Au fondement de l'utilisation de leur pouvoir de police, les maires invoquent inévitablement le risque de troubles à l'ordre public, néanmoins, la matérialisation de ce risque se décline très diversement (mendicité « passive » et/ou « agressive », occupation prolongée du domaine public, regroupement de personnes avec ou sans chiens, consommation d'alcool sur la voie publique, distributions alimentaires, etc.). Si l'activité de mendicité et de vagabondage a été dépénalisée depuis 1994¹, il est donc toujours possible de l'interdire localement à condition de respecter les critères de légalité posés par la jurisprudence administrative. Constituant (entre autres) des atteintes à la liberté d'aller et de venir, le caractère restrictif des arrêtés doit être proportionné à l'objectif de sauvegarde de l'ordre public² et donc limité dans l'espace, dans le temps et dans les comportements prohibés³. Or, un nombre conséquent d'arrêtés anti-mendicité font l'objet de recours devant les juges administratifs, souvent à l'initiative d'associations telles que la Ligue des Droits de l'Homme, et sont régulièrement annulés pour illégalité. Cet état de fait, confronté à la multiplication de ces arrêtés, traduit a minima un manque de compréhension des critères jurisprudentiels qui empêcherait les communes de sécuriser leurs arrêtés, d'une part, et aux préfets d'exercer efficacement leur contrôle de légalité et de saisine du juge administratif, d'autre part. Au-delà, il pourrait être considéré que l'état du droit en France ne permet visiblement pas un contrôle suffisamment effectif pour avoir un effet dissuasif pour les communes concernées.

1. Par la loi n°92-1336 du 16 décembre 1992 entrée en vigueur le 1er mars 1994.

2. En démontrant l'existence de « troubles », de « troubles graves », de « risques » ou encore d'une « menace suffisamment grave » pour l'ordre public selon les juridictions saisies.

3. Voir notamment CE, 9 juillet 2003, *Lecomte et Association AC Conflent*, req. n° 229618.

4. Lire la décision.

Telle est la conviction de la FEANTSA et de la FIDH qui les a décidées à porter une réclamation collective devant le Comité européen des droits sociaux, au niveau du Conseil de l'Europe. En effet, par ce mécanisme de contrôle, des syndicats ou des organisations internationales non gouvernementales peuvent saisir le comité d'experts afin de faire constater une violation de droits de la Charte sociale européenne par un de ses Etats parties. En l'espèce, la réclamation adressée le 3 avril 2023 invoquait la violation par la France des articles 11 (Droit à la protection de la santé), 30 (Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale), 31 (Droit au logement), et E (Non-discrimination) lu en combinaison avec ces trois autres dispositions de la Charte sociale européenne révisée. Dans la décision sur le bien-fondé n° 224/2023, *FEANTSA et FIDH c. France* du 15 octobre 2025 (rendue publique le 5 mars 2026)⁴, le Comité européen a décidé de statuer uniquement sur le fondement de l'article 30 ainsi que de l'article E lu conjointement avec l'article 30, en considérant que les arrêtés portent une atteinte générale aux droits des personnes du fait de leur pauvreté, dont les restrictions à leur accès aux soins et au logement ne sont que des conséquences (§ 52 de la décision). Par ailleurs, il décide d'examiner de manière séparée, sous l'angle de l'article 30, l'allégation de la multiplication des arrêtés et celle de l'existence de voies de recours effectives pour les contester.

Contenu de la décision

La condamnation de la France est totale. A l'unanimité de ses membres, le Comité constate la violation de la Charte pour l'ensemble des trois allégations.

En premier lieu, il considère que la prolifération des arrêtés interdisant la mendicité constitue une restriction injustifiée au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. De fait, le droit des personnes vivant en situation de pauvreté est restreint car ils « se voient couramment infliger des amendes et être éloignées des centres-villes pour des comportements » visant à subvenir à leurs besoins (§ 68).

S'agissant de leur justification, le Comité admet que dans l'absolu, les arrêtés sont prévus par la loi (au travers du pouvoir de police des maires) et qu'ils poursuivent un objectif légitime (la sauvegarde de l'ordre public). Néanmoins, ils échouent au contrôle de leur proportionnalité, autrement dit, ils « ne sont pas nécessaires dans une société démocratique » (§ 67).

Pour parvenir à cette conclusion, le Comité avance plusieurs motifs.

Tout d'abord, il met en doute la réalité des intérêts protégés par les communes en rappelant le caractère irrecevable des motivations d'ordre économique en matière d'atteinte aux droits humains (§ 71). Il discute également la réalité de la menace à l'ordre public dans le type de comportements sanctionnés (§ 72) et renvoie d'ailleurs aux motivations avancées pour justifier l'adoption d'arrêtés qui relèvent davantage de préjugés, traduisant une stigmatisation des personnes visées, que d'éléments objectifs. Or, il souligne que « contrairement à l'approche punitive adoptée en l'espèce, l'article 30 de la Charte impose aux autorités nationales de prendre des mesures propres à promouvoir la sensibilisation de toute la société à la problématique du sans-abrisme, en cultivant l'empathie et la compréhension » (§ 73).

Ensuite, il constate la gravité des conséquences des interdictions en cause sur les personnes affectées dans la mesure où la mendicité constitue un moyen de survie pour un nombre considérable de personnes (§ 74), ce, d'autant plus, dans un contexte où, comme il le relève, les données chiffrées attestent du nombre important de personnes en France étant sans domicile et/ou dans une situation de privation matérielle et sociale sévère (§ 75). Les atteintes sont d'autant plus graves que le caractère répressif des arrêtés conduit non seulement à éloigner ces personnes des centre-villes et de leurs moyens de subsistance, ainsi que de l'accès à certains services publics et sociaux essentiels, mais contribue, en outre, à exacerber la stigmatisation des per-

5. Pour ce qui concerne la seule Charte sociale européenne, depuis ses Conclusions de 2011, réitérées en 2019, le CEDS considère la situation française contraire à l'article 31§1 de la Charte en raison de l'importance de l'habitat indigne, à l'article 31§2 en raison des mesures insuffisantes pour lutter contre le sans-abrisme et à l'article 31§3 (depuis ses Conclusions de 2005) en raison de l'insuffisance de l'offre de logements sociaux à un coût accessible. L'insuffisance des aires d'accueil pour les Gens du voyage et les personnes Roms, ainsi que les expulsions forcées ont été condamnées par plusieurs décisions (notamment CEDS, 5 déc. 2007, *Mouvement international ATD Quart Monde (ATD) c. France*, récl. n° 33/2006 ; CEDS, 5 déc. 2007, *FEANTSA c. France*, récl. n° 39/2006 ; CEDS, 19 oct. 2019, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, récl. n° 51/2008 ; CEDS, 11 oct. 2012, *Médecins du Monde-International c. France*, récl. n° 67/2011. Voir encore, CEDS, 24 janv. 2018, *EUROCEF c. France*, réclamation n° 114/2015 s'agissant des carences relatives à l'hébergement des mineurs non accompagnés.

sonnes visées et leur défiance vis-à-vis de l'Etat et donc, au final, leur marginalisation. Il s'agit donc, selon le Comité, d'une « double victimisation » (§ 76).

Enfin, le Comité considère que des mesures moins restrictives de préservation de l'ordre public peuvent être adoptées par les autorités publiques. En effet, le cadre des arrêtés en cause n'est pas assez précis, laissant un pouvoir d'appréciation aux services répressifs pouvant être « source d'arbitraire dans la détermination des comportements passibles de sanction » et conduisant, de fait, « à une interdiction générale » (§ 79). Par ailleurs, les autorités disposent d'ores et déjà de suffisamment de réglementations prohibant certains comportements problématiques sans avoir à édicter des interdictions supplémentaires visant l'ensemble des personnes en situation de pauvreté (§ 80). En somme, les restrictions faites aux droits et libertés sont disproportionnées au regard des objectifs visés.

En deuxième lieu, concernant les voies de recours existantes, le Comité conclut au fait que « les recours dont disposent les personnes concernées par les arrêtés municipaux ne sont pas effectifs, en droit comme en pratique » (§ 91). Ce constat résulte d'une analyse du droit interne prenant en compte tant la lettre du droit que son exercice pratique. Il relève ainsi que les arrêtés peuvent faire l'objet d'un contrôle de légalité devant le juge administratif, que ce soit à l'initiative des personnes affectées, des préfets ou encore des associations et ONG. Toutefois, dans la pratique, les individus visés n'ont pas les moyens matériels et culturels pour saisir le juge ; les préfets n'ont quasiment jamais exercé leur compétence en la matière ; et les associations, qui « jouent un rôle clé dans ce contexte » (§ 89), n'ont pas les moyens matériels de pouvoir saisir le juge de manière plus systématique. Au-delà, même lorsque le juge est saisi, les condamnations pourtant régulières, n'ont pas l'effet escompté. D'une part, le recours en annulation est souvent prononcé alors que l'arrêté n'est déjà plus en vigueur et a donc produit tous ses effets. La condition d'urgence, exigée par les demandes de suspension en recours pour excès de pouvoir ou à l'occasion d'un référé-liberté, n'est en effet que très rarement admise par le juge. Par ailleurs, les condamnations relativement nombreuses n'ont en aucun cas enrayer l'augmentation du nombre d'arrêtés adoptés, y compris par les communes déjà condamnées.

Last but not least, le troisième motif de condamnation réside dans le fait que la situation en cause constitue une « discrimination indirecte fondée sur la situation socio-économique » contraire à l'article E combiné avec l'article 30 de la Charte. Autrement dit, si les arrêtés ne visent pas expressément les plus pauvres ou les sans-abri, s'ils visent des comportements « neutres » en apparence, dans les faits, ces comportements sont « intrinsèquement liés à la précarité et au sans-abrisme » (§ 96) et affectent naturellement les personnes en situation de grande pauvreté bien davantage que les autres. Cette conclusion est renforcée par l'examen des procès-verbaux produits par les réclamantes qui concernent systématiquement des personnes sans domicile dormant ou mendiant dans la rue.

Le caractère discriminatoire de ces réglementations résulte encore, selon le Comité, des stéréotypes et préjugés qui sous-tendent leur édicton. Il lui apparaît que les arrêtés répondent avant tout à un « sentiment d'insécurité » chez certains habitants plutôt qu'à de réelles menaces, et que le choix de la répression relève davantage de la mystification que d'une volonté réelle d'efficacité. De fait, une telle approche « est basée sur le mythe selon lequel les pauvres seraient responsables de leur situation » (§ 99). Un tel mythe – pourtant toujours aussi prégnant – méconnaît gravement, non seulement la nature complexe et multifactorielle des situations de pauvreté, mais encore, les importantes carences et pénuries en France en matière de logements sociaux, d'hébergements d'urgence et de solutions de relogement en cas d'expulsions forcées, qui ont pu être constatées à diverses reprises au niveau européen⁵. Les arrêtés anti-mendicité sont donc fondés sur des stéréotypes et préjugés discriminatoires. Ils ont en

6. Conclusions 2003, observation interprétative de l'article 30, voir par exemple, Conclusions 2003, France.

7. Pour une vision d'ensemble de sa jurisprudence, voir le Digest de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, juin 2022, accessible sur le site web de la Charte sociale européenne : [Version actualisée du Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux - Droits sociaux](#).

autre pour effet de défavoriser les personnes en situation de grande pauvreté et, pire encore, de renforcer leur stigmatisation et marginalisation.

À retenir

Deux points majeurs nous paraissent importants à relever.

Premièrement, la décision *FEANTSA et FIDH c. France* du 15 octobre 2025 constitue une décision fondamentale venant donner véritablement corps à la protection européenne des personnes les plus pauvres et asseoir le cadre des obligations conventionnelles des Etats en la matière.

Lors de l'adoption de la Charte sociale révisée en 1996, l'article 30 constituait un article profondément novateur et original venant consacrer de manière inédite un droit fondamental dédiée aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. Comme le Comité est venu le confirmer par la suite, l'article 30 exprime désormais que « le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain »⁶.

Trente ans plus tard, la décision *FEANTSA et FIDH c. France* vient en activer les extraordinaires potentialités. Non pas que l'article 30 soit demeuré une coquille vide jusqu'à présent. Le Comité a développé, à partir de 2003 dans le cadre de son contrôle des conclusions nationales, une jurisprudence venant préciser le champ d'application et le cadre général des mesures attendues des Etats ainsi que les critères lui permettant de mesurer leur conformité avec la Charte⁷. La décision *FEANTSA et FIDH c. France* s'inscrit dans la continuité de sa jurisprudence tout en se saisissant pleinement de l'originalité de l'objet de la réclamation portée : il ne s'agissait pas ici de s'interroger sur la suffisance des actions et politiques sociales nationales, mais sur des atteintes portées, par les autorités publiques elles-mêmes, aux droits des personnes. Autrement dit, le contrôle portait davantage sur les restrictions mises en œuvre par des collectivités publiques que sur la forme, les ressources ou l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté.

Au travers du cas des arrêtés anti-mendicité, ce sont bien les actes et politiques de répression et de stigmatisation envers les personnes en situation de pauvreté ou nécessitant un soutien social, qui sont ici en cause. Or, le Comité constate, et appuie son raisonnement, sur « l'existence d'un consensus international croissant selon lequel la criminalisation des activités de subsistance dans l'espace public porte atteinte aux droits humains » (§ 82 et §§ 25 à 47 pour les « textes internationaux pertinents »). Fort de ces sources d'inspirations, il interprète les dispositions de la Charte sociale européenne en mettant au jour trois obligations étatiques.

La première est l'interdiction faite aux Etats de prendre des mesures restreignant les droits et libertés des personnes en situation de pauvreté de manière injustifiée, notamment du fait de comportements inhérents à leur situation. Le choix d'une politique répressive va d'ailleurs à l'encontre-même de l'obligation de la France au regard de l'article 30 qui l'engage à prendre des mesures « dans le cadre d'une approche globale et coordonnée de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », politique publique à laquelle même les forces de police devraient contribuer (§ 81).

La seconde est l'enrichissement du droit à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par une obligation positive des Etats de donner accès à des voies de recours effectives afin que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale puissent invoquer le respect de leur droit devant un organe indépendant. Si la Charte sociale européenne ne formule pas de droit à un recours effectif à l'image de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, le CEDS considère que cette garantie procédurale se trouve consacrée de manière transversale au sein de chacun des droits de la Charte sociale, en tant qu'obligation positive procédurale.

8. A/HRC/56/61/Add.3: Rompre le cycle: mettre fin à la criminalisation du sans-abrisme et de la pauvreté | OHCHR, 26 juin 2024. La décision ne se réfère cependant pas à ce rapport mais à celui de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Magdalena Sepúlveda Carmona, « Extrême pauvreté et droits de l'homme », du 4 août 2011, A/66/265, qui se consacre à la pénalisation des personnes vivant dans la pauvreté, Ftptu.

9. Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale.

10. Pour un constat récent, voir S. Philibert, « Les juges au secours des travailleurs pauvres ? », *Revue de droit sanitaire et social*, 2025, pp. 1028 et sq.

11. L. Gamet, La discrimination en raison de la particulière vulnérabilité économique, *Droit social*, 2025, pp. 733 et sq.

12. CourEDH, 19 janvier 2021, n° 14065/15.

13. Voir la très instructive opinion dissidente du juge Pinto de Albuquerque, à laquelle se rallie le juge Vehabović, sous l'arrêt *Garib c. Pays-Bas*.

Enfin, le Comité consacre et applique l'interdiction de discriminer sur le fondement de la situation socio-économique, autrement dit, du fait « d'être pauvre ».

On ne peut s'empêcher de penser que l'arrivée d'Olivier de Schutter parmi les membres du CEDS n'est pas étranger à cette refondation du droit garanti par l'article 30. En effet, au moment de l'adoption de la décision, il exerçait toujours son second mandat de Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits humains, mandat au cours duquel est paru un rapport onusien intitulé « mettre fin à la criminalisation du sans-abrisme et de la pauvreté »⁸.

Le second apport majeur de la décision européenne est de mettre en exergue l'intérêt de la procédure de réclamations collectives pour caractériser les atteintes aux droits sociaux ainsi que les discriminations de nature générale et systémique, en particulier lorsqu'elles affectent les personnes les plus vulnérables.

Force est en effet de constater l'ineffectivité des voies de droit internes dans des situations, telles que celles de l'espèce, où sont adoptées partout sur le territoire national, des actes administratifs de police générale affectant les droits de catégories d'administrés particulièrement vulnérables. En particulier, l'introduction en 2016⁹ au sein du droit français d'un nouveau motif de discrimination, celui de la « particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur », n'a donné lieu à aucune condamnation de la part des juges¹⁰. Au-delà de la difficulté à qualifier un tel motif aux contours relativement obscurs¹¹, une telle discrimination est difficilement démontrable en tant qu'atteinte individuelle de la part d'un autre particulier. Ainsi, en tant qu'infraction pénale (art. 225-1 du code pénal), l'élément intentionnel est quasiment indémontrable. S'agissant du comportement de l'employeur prohibé par le code du travail (art. L. 1132-1), l'élément intentionnel n'est en théorie pas toujours exigé mais l'est de fait pour démontrer la « connaissance » par l'employeur ou l'« apparence » de la particulière vulnérabilité d'un travailleur du fait de sa situation économique.

Cet obstacle se retrouve au niveau européen à l'occasion d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi, dans la fameuse affaire *Lacatus c. Suisse*¹², la Cour avait condamné l'Etat défendeur du fait des amendes et d'une détention de 5 jours infligées à la requérante, appartenant à la communauté Rom, en raison d'infractions à la loi pénale prohibant l'activité de mendier. Elle avait alors considéré que vu la situation de vulnérabilité manifeste de la requérante, l'empêcher de subvenir à ses besoins par la mendicité constituait une atteinte à sa dignité et à la substance même de son droit au respect de la vie privée (article 8 CEDH). Néanmoins, elle n'a pas considéré nécessaire de statuer sur la question du caractère discriminatoire de la situation. Dans une autre affaire *Garib c. Pays-Bas*, qui concernait l'application d'une loi de « gentrification » dont l'application avait conduit une personne à devoir quitter son quartier d'habitation du fait qu'elle bénéficiait de l'aide sociale, la Cour avait également évité de se prononcer sur le caractère discriminatoire d'une telle législation au prétexte que la requérante n'avait pas invoqué ce grief dans sa requête¹³.

On comprend par ces illustrations, l'insuffisance des mécanismes de recours individuels ou subjectifs lorsque les atteintes sont le fait de réglementations ou pratiques générales, affectant des personnes ou des catégories de personnes parmi les plus vulnérables. Pourtant, la Cour européenne, et le Conseil de l'Europe en général, a régulièrement su faire preuve d'adaptation afin de connaître puis de condamner des formes de discriminations indirectes ou encore systémiques s'agissant de groupes particulièrement vulnérables tels que les personnes détenues, les Roms, les Gens du voyage ou encore, les demandeurs d'asile. Toutefois, elle demeure toujours rétive à s'emparer de contentieux mettant en jeu, plus ou moins directement, les choix de politiques économiques et sociales des Etats, ainsi que des droits dits sociaux.

Au plan interne, ces mêmes réticences se retrouvent devant le Conseil constitution-

14. Rappelons que, pour l'heure, les juges administratifs ne reconnaissent l'effet direct que de certaines dispositions de la Charte sociale européenne. Il y aurait donc peu de chances qu'une juridiction admettent l'invocabilité de l'article 30 de la Charte sociale révisée et donc de statuer sur le moyen de sa violation (Pour une présentation de cette problématique, voir notamment [Carole Nivard, « L'effet direct de la Charte sociale européenne devant le juge administratif - Retour sur la question évolutive de l'effet direct des sources internationales », Revue des Droits et Libertés Fondamentales 2016, chron. n° 22 \(\[www.revuedlf.com\]\(http://www.revuedlf.com\)\)](#)). Ce constat n'empêche cependant pas aux juridictions d'interpréter les normes en jeu à la lumière de l'article 30 de la Charte sociale révisée.

nel lorsqu'il est saisi d'une législation sociale ou devant le juge administratif face à des réglementations, des politiques ou des pratiques publiques qui ont l'apparence de la neutralité. Ainsi, seul le Défenseur des droits a pu rendre des décisions constatant des pratiques discriminatoires sur le fondement de la « particulière vulnérabilité » économique que ce soit de la part de personnes privées ou de personnes publiques, et que cela concerne une personne ou un nombre indéterminé de personnes. Cependant, les décisions et recommandations formulées par le Défenseur des droits n'ont qu'une valeur morale ou incitative et non pas contraignante.

Comme la décision *FEANTSA et FIDH c. France* l'illustre, la procédure de réclamations collectives est particulièrement intéressante pour l'ensemble de ces situations. Elle n'est pas conçue pour l'examen d'une situation individuelle et ne suppose donc pas d'identifier un droit subjectif, une victime ou un grief individuel. Elle s'adresse à des organisations collectives réclamantes reconnues dans la défense des droits des plus faibles, et/ou des personnes les plus éloignées des prétoires et de l'accès aux droits. Cette procédure permet enfin de dénoncer des situations générales incompatibles avec les droits de la Charte sociale qui, souvent, peuvent se décliner en une multiplicité d'atteintes individuelles qui passent sous les radars des voies de contrôle judiciaires. Au travers des réclamations collectives, le Comité européen trouve donc l'opportunité de se prononcer sur les règles juridiques et les pratiques nationales ainsi que sur leurs effets concrets, sans avoir à se cantonner à un cas particulier d'application.

Ces formidables atouts riment toutefois avec ce qui peut apparaître comme des limites : le comité n'est pas une juridiction et ses décisions n'ont donc la valeur contraignante de la chose jugée. Il n'en reste pas moins que, du fait de la ratification de la Charte et de ses Protocoles par la France et de leur valeur dans l'ordre juridique interne, de telles décisions engagent tout de même l'Etat au respect de ses obligations. Cela suppose, d'une part, que les autorités étatiques prennent les dispositions afin de mettre la situation en conformité avec la Charte, et, d'autre part, que les juridictions françaises interprètent la Charte et appliquent le droit interne à la lumière de la jurisprudence européenne¹⁴. Or, avec la décision *FEANTSA et FIDH c. France*, les juges nationaux devraient faire évoluer leur contrôle, que ce soit en référé ou en procédure au fond, afin de prendre en compte ce qu'il ne devrait désormais plus ignorer : le cadre juridique actuel n'offre pas de garanties suffisantes contre les arrêtés anti-mendicité illégaux et entraîne des violations des droits et libertés des personnes en situation de grande précarité, notamment une violation de leur droit à ne pas être discriminés et de leur droit à un recours effectif, droits qui sont également garantis par la CEDH. Encore faut-il qu'ils en aient connaissance, les décisions du Comité européen des droits sociaux nécessitent davantage de « médiatisation » que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. L'appel est donc lancé aux multiples relais incitatifs existants encore dans nos démocraties européennes : les élus et élues, les ONG, les syndicats, les avocats, le monde académique, les groupements de citoyens... ou encore, un *Aperçu* dans la revue du réseau Jurislogement !

DALO : recours en excès de pouvoir contre la doctrine illégale de la commission de médiation de Haute-Garonne

CLÉMENCE DURAND
Avocate au barreau
de Toulouse

1. Cette disparité de pratiques a conduit le Haut Comité pour le Droit au Logement à faire l'inventaire des doctrines locales contraires au droit dans un rapport du mois de novembre 2025.

2. DALO : Droit au logement opposable

3. DAHO : droit à l'hébergement opposable

Al'aube du 20^e anniversaire de la loi DALO, le bilan qui se dessine est plutôt amer. C'est plus de 100 000 ménages reconnus prioritaires en attente de relogement au 5 mars 2026 et ce alors que la crise du logement s'intensifie.

Outre l'allongement des délais d'attente pour être relogé, une forte disparité de traitement des demandes apparaît en fonction des départements. Ces disparités¹ s'expliquent par des pratiques des commissions de médiation départementales (COMED) extrêmement restrictives, ces dernières appliquant des doctrines internes leur étant propres et ajoutant des conditions non prévues par les textes pour être reconnu prioritaire au titre du DALO² ou du DAHO³.

A cet égard, saisi par l'association DAL Toulouse 31, l'Association DALO, la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS) Occitanie et la Fondation pour le Logement des Défavorisés, le Tribunal administratif de Toulouse a rappelé de manière parfaitement claire, dans sa décision n°2205769 en date du 9 avril 2026, que l'administration ne peut se doter de lignes directrices qui dérogent à la loi, en ajoutant des conditions plus restrictives que celles prévues par les dispositions du Code de la construction et de l'habitation, pour voir sa demande de logement reconnue prioritaire et urgente.

En 2020, les associations requérantes constataient des pratiques particulièrement restrictives de la part de la COMED de la Haute-Garonne, malgré la censure presque systématique de certaines de ses décisions par le juge administratif. Une note de doctrine écrite, communiquée aux membres de la COMED, précisait ces points et confirmait ainsi l'existence de lignes directrices restrictives.

Après plusieurs temps de concertation et d'échange n'ayant pas permis d'aboutir au retrait de cette note, les associations requérantes saisissaient, le 30 mai 2022, la Présidence de la COMED et la Préfecture de la Haute-Garonne d'une demande d'abrogation du recueil de doctrine. Face au silence opposé par l'administration, elles ont alors saisi le juge de l'excès de pouvoir du refus implicite d'abroger les critères appliqués par la COMED.

4. Conseil d'État, Section, 12/06/2020, n° 418142, Publié au recueil Lebon.

Intervenant à l'audience en qualité d'observateur, le Défenseur des droits concluait que la doctrine élaborée par la COMED de la Haute-Garonne contenait des « dispositions portant atteinte aux droits des usagers de l'administration dont certaines sont susceptibles de générer des discriminations prohibées par la loi » (15 septembre 2023, décision n°2023-173).

Le Tribunal administratif de Toulouse réaffirme dans un premier temps que le juge de l'excès de pouvoir est bien compétent pour connaître des documents administratifs de portée générale dès lors que ces derniers vont permettre de fonder des décisions administratives individuelles, jugeant ainsi que le recueil de doctrine contenait bien des conditions impératives. Il précise par la même occasion que les questions de droit tranchées dans la présente instance ont bien trait à l'exercice du droit au logement, droit fondamental, et que la portée du litige excédait largement le seul échelon local.

Ainsi, conformément à l'esprit de la loi instituant le droit au logement opposable, le tribunal censure la quasi-totalité des points de doctrine problématiques, constatant que ces critères restrictifs opposés aux ménages ne sont pas prévus par le Code de la construction et de l'habitation. Ces critères illégaux doivent en conséquence être abrogés.

Toutefois, en reprenant à la lettre la logique de la décision du Conseil d'Etat du 31 mai 2024 (n°473746) restreignant le droit à l'hébergement opposable pour les personnes étrangères faisant l'objet d'une OQTF ou définitivement déboutée de l'asile, les premiers juges se refusent à aller jusqu'au bout de leur raisonnement et entérinent une définition donnée par la doctrine locale particulièrement restrictive des « circonstances exceptionnelles ».

I. Une décision qui ouvre la voie aux recours en excès de pouvoir contre les pratiques illégales des COMED

A. Le caractère impératif des lignes directrices contenues dans le recueil de doctrine

Le préfet de la Haute-Garonne faisait principalement valoir en défense la circonstance que le recours était irrecevable car le recueil de doctrine ne constituait pas un acte faisant grief et n'était qu'un document de travail interne à la commission, ses membres étant parfaitement libres de s'en affranchir et la commission restant souveraine.

Tel argument ne pouvait toutefois prospérer. En premier lieu parce que la rédaction même du recueil permettait d'établir son caractère décisoire, notamment l'usage de la forme affirmative.

Les associations requérantes faisaient en outre observer que le fonctionnement même de la COMED démontrait le caractère impératif de la doctrine. En pratique, les dossiers portés à son examen sont préparés en aval par le secrétariat instructeur qui opère un premier tri en fonction du recueil de doctrine.

Les dossiers ne répondant pas aux critères fixés par le recueil litigieux sont ainsi d'office placés sur une liste de propositions de rejet de recours « DALO » ou « DAHO », et ne sont pas soumis à un examen au cas par cas, sauf à un membre de s'en saisir spécifiquement.

Enfin, les associations requérantes se prévalaient de la jurisprudence même du Tribunal administratif de Toulouse qui avait censuré un grand nombre de décisions prises au regard des critères du recueil de doctrine. Cet argument, repris par le rapporteur public, permettait lui aussi d'établir que la COMED a bien un caractère décisoire et fonde en droit des décisions administratives individuelles.

Le tribunal écarte donc la fin de non-recevoir en soulignant qu'eu égard à son contenu et à son objet, ainsi qu'aux effets qu'il est susceptible d'emporter sur les droits et les situations des personnes qu'il vise, le recueil est bien susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir, faisant ici l'exacte application de la jurisprudence GISTI du Conseil d'Etat du 12 juin 2020⁴.

5. Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles mentionnées au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, ainsi que de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins.

Ce plan inclut les mesures complémentaires destinées à répondre aux besoins en hébergement des personnes et familles relevant du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement..." (article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement).

B. L'objet du litige soulève des questions qui excèdent les seules circonstances locales.

Le Préfet de la Haute-Garonne soulevait l'irrecevabilité de l'action de la Fondation pour le logement des personnes défavorisées ainsi que de l'Association DALO en argumentant que le recueil de doctrine en cause n'avait vocation qu'à s'appliquer en Haute-Garonne. Aussi une association de ressort national ne justifiait pas selon le Préfet d'un intérêt et de sa qualité à agir.

Les juges écartent également ce moyen en constatant que l'acte litigieux était de nature à affecter le droit fondamental au logement et que sa portée dépassait l'échelon local dès lors que le litige soulevait des questions susceptibles d'être rencontrées dans d'autres départements, reprenant ainsi l'argumentation des associations demanderesse et faisant l'exacte application cette fois de l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 décembre 2020, n°426483.

La décision du Tribunal ouvre donc sans surprise l'accès au contentieux aux associations de ressort national en la matière en indiquant de façon très claire que ce recueil de doctrine n'est pas une situation isolée mais bien une problématique de fonctionnement des commissions de médiation à l'échelle de l'ensemble du territoire national.

Aussi, le Tribunal administratif de Toulouse ouvre la voie à la censure d'un grand nombre de pratiques illégales des commissions de médiation qui se dotent de « doctrines », que ces dernières soient matérialisées ou non dans un document écrit.

II. Une décision qui vient censurer tout ajout à la lettre du texte mais qui échoue à tirer toutes les conclusions de l'ensemble de ses constatations

A. Une censure de la quasi-totalité des points de doctrine attaqués

Concernant les points de doctrine portant sur les recours DALO, les juges censurent en premier lieu celui imposant le renvoi au requérant de tout dossier ne comportant pas de numéro unique de demandeur de logement social.

En effet, les dispositions de l'article L. 441-2-3 et de l'article R. 441-14 du CCH régissent entièrement le sort d'un dossier qui serait incomplet, le secrétariat devant l'enregistrer et envoyer un courrier au demandeur avec la liste des pièces manquantes, et le délai dans lequel ces pièces doivent être renvoyées.

De la même manière, est censuré le point de doctrine relatif à la priorisation des personnes sortant de centre d'hébergement, dont la rédaction excluait de fait le critère légal des personnes hébergées depuis plus de 18 mois dans un logement-foyer.

Les juges censurent également le point de doctrine conditionnant l'accueil du recours DALO au fait d'avoir en premier lieu déposé une demande de priorisation au titre du Plan d'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD⁵) depuis au minimum 4 mois.

Ce point nourrissait un contentieux assez important, la constitution et le dépôt d'un dossier au titre du plan nécessitant en outre la possibilité d'être assisté par un travailleur social du département et allongeant considérablement les délais.

Aussi, de nombreux ménages dont la situation permettait de saisir sans condition de délai la COMED voyaient leur demande rejetée et il leur était indiqué de redéposer un recours éventuellement 4 mois après la décision de priorisation au titre du PDALHPD.

L'administration justifiait sa position par une lecture pour le moins surprenante des textes, considérant qu'un certain droit commun devait prévaloir et retrouver toute sa place, dont le PDALHPD ferait partie, tandis que le recours DALO relèverait d'un droit d'exception, subsidiaire, n'ayant vocation à s'exercer qu'en cas d'échec préalable des autres dispositifs d'aide au relogement existants.

6. Service intégré d'accueil et d'orientation, L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles.

Sans surprise, le tribunal administratif censure cette vision peu orthodoxe de la hiérarchie des normes et rappelle qu'au sens des dispositions L. 441-2-3 et R. 441-14-1 du CCH, toute personne remplissant les conditions réglementaires d'accès au logement social et se trouvant dans une des situations prévues au II de l'article L.441-2-3 du CCH devait voir sa demande considérée comme prioritaire et urgente, sans que d'autres critères plus restrictifs ne puissent lui être opposés.

Concernant le recours DAHO, les juges censurent le point de doctrine conditionnant la recevabilité des dossiers à la preuve faite par le demandeur de la constitution d'un dossier auprès du SIAO⁶, 15 jours avant son recours, ou d'au moins deux appels passés au 115 sur les 7 derniers jours.

Sur ce point, les juges rappellent que s'il est loisible de prendre en compte de tels critères pour apprécier les démarches préalables effectuées, l'administration ne peut décider d'un nombre de démarches à accomplir et enfermer ces dernières dans des délais définis pour systématiser des décisions de rejet.

Enfin, le dernier paragraphe censuré de la doctrine visait la situation des personnes déjà hébergées, notamment en urgence, la doctrine prévoyant de prioriser les ménages en fonction de l'ancienneté de la demande d'hébergement, le type d'hébergement, ses conditions concrètes et sa durée, ainsi que l'accompagnement social au moment de la demande.

Si ce point de doctrine avait conduit la COMED à rejeter un grand nombre de recours émanant de ménages pris en charge à l'hôtel, ce critère n'était plus utilisé, au moment de l'audience, par la COMED, l'administration reconnaissant elle-même l'illégalité de ce critère dans ses écritures. Mais elle ne l'avait pour autant pas abrogé. Cette abstention reste assimilée à un refus, censuré par le tribunal.

B. Un raisonnement qui se heurte à la décision du Conseil d'Etat du 31 mai 2024

Le dernier point de doctrine en litige concernait l'accès au droit à l'hébergement opposable pour les personnes étrangères.

Sur ce point, la doctrine précisait que seules pourraient voir leur demande d'hébergement reconnue comme prioritaire et urgente les personnes définitivement déboutées du droit d'asile, faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français, et justifiant de circonstances exceptionnelles — liées «notamment» au très jeune âge d'un enfant à charge (moins de six mois) ou à un risque grave pour la santé du requérant ou de sa famille.

Le jugement reprend le considérant du Conseil d'Etat pour confirmer que cette catégorie de ressortissants étrangers doit justifier de circonstances exceptionnelles.

Les juges retiennent ensuite que l'emploi de l'adverbe «notamment» traduit la volonté de laisser à la COMED toute latitude pour procéder à une réelle évaluation de chaque situation, sans rejeter systématiquement les demandes des personnes étrangères déboutées de l'asile.

Or, le nombre important de décisions de rejet fondées sur le seul constat de l'absence d'enfant de moins de six mois ou de risque grave pour la santé révèle au contraire une application rigide des critères, sans véritable examen individualisé des situations soumises à la commission. La COMED renvoie ainsi *de facto* au juge de l'excès de pouvoir le soin de déterminer, au fil de sa jurisprudence, ce qui relève ou non des circonstances exceptionnelles.

Ce raisonnement appelle une double observation. D'une part, il entérine une position *contra legem*, les textes ne prévoyant aucun critère tenant à des circonstances exceptionnelles (voir sur ce point RJDL 2025/1). D'autre part, il se trouve en contradiction avec l'ensemble du raisonnement tenu par ailleurs dans le jugement: le recueil de doctrine revêt bien un caractère décisoire, établi tant par le fonctionnement même de la commission que par les nombreuses décisions individuelles produites au débat — le seul terme «notamment» ne pouvant, à lui seul, en modifier la nature ni en réduire la portée.

La réquisition, une solution à la crise du logement ?

ELISE DULOUTRE
Juriste

1. Fondation pour le Logement, « L'état du mal-logement en France », *Rapport annuel 2026*, pp. 333-334.

2. Dans un contexte de mouvement social porté notamment par le DAL (Droit Au Logement), deux campagnes de réquisition d'environ 800 logements ont été conduites en 1995 et 1996, sur le fondement de l'ordonnance de 1945. Voir notamment : <https://www.senat.fr/questions/base/2000/qSEQ001028065.html>.

3. En juin 2001, une nouvelle campagne a permis la réquisition d'environ 220 logements, sur le fondement de la nouvelle procédure avec attributaire. Voir notamment : <https://www.union-habitat.org/actualites/requisition-des-batiments-vides-l-experience-de-marie-noelle-lienemann>.

Alors que la France s'enfonce depuis plusieurs années dans une grave crise du logement, la réquisition des logements vides est régulièrement évoquée comme une réponse possible à la situation des 4,2 millions de personnes non ou très mal-logées¹. Malgré plusieurs dispositifs prévus par la loi, les procédures de réquisition sont largement sous-utilisées – les dernières opérations d'ampleur remontant à 1995² et 2001³. Cette faible mobilisation s'explique à la fois par la méconnaissance des procédures à disposition des pouvoirs publics et par le caractère particulièrement restreint de leur champ d'application, tenant principalement à la mise en balance éminemment clivante entre le droit au logement et le droit de propriété.

La réquisition des logements vacants ou inoccupés constitue une opération administrative permettant à l'autorité publique d'imposer temporairement l'usage d'un bien immobilier, dans un but d'intérêt général. Elle s'inscrit dans la poursuite de l'objectif à valeur constitutionnel relatif à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent (CC, Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995) et constitue l'un des moyens de mise en œuvre du droit au logement consacré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007.

Ce dispositif, n'emportant pas transfert de propriété et donnant systématiquement lieu à une indemnité financière au bénéfice du ou de la propriétaire, a été validé par le Conseil constitutionnel dans une décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998.

Les procédures de réquisition

Les procédures de réquisition sont prévues par le livre VI du code de la construction et de l'habitation (CCH) consacré aux « mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement ». Ce texte prévoit à cet effet deux procédures distinctes relevant de la compétence du préfet : la réquisition d'office et la réquisition avec attributaire.

4. Ordonnance n° 45-2394 du 11 octobre 1945.

5. Code des relations entre le public et l'administration.

6. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

7. Article 32 de la Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

8. Pour la liste actualisée des communes, voir : Décret n° 2025-1267 du 22 décembre 2025 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du CGI.

La réquisition d'office

La réquisition dite « d'office » est l'héritière directe de l'ordonnance du 11 octobre 1945⁴, adoptée dans le contexte de la pénurie de logements d'après-guerre. Codifiée aux articles L. 641-1 à L. 641-14 du CCH, elle consiste à attribuer un logement à un.e pétitionnaire ayant déposé une demande à cet effet. Peuvent bénéficier de cette mesure les personnes démontrant se trouver sans logement, logées dans des conditions manifestement insuffisantes ou faisant l'objet d'une expulsion en vertu d'une décision judiciaire définitive (art. L. 641-2 CCH).

Après avis du maire, le préfet peut ainsi procéder à la prise de possession des locaux vacants pour une durée maximale d'un an renouvelable jusqu'à cinq ans au plus (hors dérogation, art. L. 641-1 CCH). L'attribution revêt pour le ou la bénéficiaire un caractère personnel et ne crée qu'un droit à une occupation précaire des lieux (art. L. 641-1, al.1 CCH). En effet, le préfet peut mettre fin à tout moment au logement d'office – la cessation étant de plein droit si le logement devient suroccupé, et obligatoire en l'absence de jouissance « paisible et raisonnable » du bien (art. L. 641-4 CCH). Si la loi ne prévoit pas de préavis à respecter avant de mettre fin au logement d'office, le préfet reste néanmoins soumis à l'obligation de motivation des décisions individuelles défavorables (art. L. 211-2 et s. CRPA⁵) et au respect du principe du contradictoire.

La réquisition avec attributaire

Issue de la loi du 29 juillet 1998⁶, la procédure de réquisition avec attributaire est codifiée aux articles L. 642-1 et suivants du CCH. Ce dispositif consiste à attribuer les locaux à un organisme dédié (Etat, collectivité, bailleur HLM ou association agréée) chargé de réaliser les travaux éventuellement nécessaires, puis d'assurer la gestion du bien. L'attributaire agit alors comme intermédiaire, compétent pour donner à bail aux personnes mal-logées bénéficiant de ressources insuffisantes (art. L. 642-5 CCH). Depuis la loi ELAN du 23 novembre 2018⁷ cette procédure est étendue à l'hébergement d'urgence à destination des personnes visées à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

Portant uniquement sur les locaux vacants depuis dix-huit mois au moins et appartenant à une personne morale, cette procédure exclut l'ensemble des logements appartenant à des personnes physiques, y compris les multipropriétaires. La réquisition est prononcée pour une durée comprise entre un et six ans, laquelle peut être portée jusqu'à douze ans lorsque les travaux de mise aux normes requis par l'état du bien le justifient (art. L. 642-1 CCH).

Un champ d'application réduit

La réquisition n'est envisageable que sur un périmètre géographique limité. La réquisition avec attributaire est en effet possible uniquement dans les communes « où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées » (art. L. 642-1 CCH). Cette notion se rapproche de la définition des « zones tendues » posée à l'article 232 du code général des impôts et recouvre en pratique les communes où s'appliquent la taxe sur les logements vacants⁸. Le champ de la réquisition d'office, circonscrite aux communes où sévit une crise du logement (art. L. 641-1 CCH), a été interprétée dans le même sens par la jurisprudence (CE, Ass., 11 juillet 1980, n° 04886, R.). En l'état du droit, le pouvoir de réquisition du préfet ne peut donc être utilisé que dans les métropoles ou zones urbaines connaissant une forte tension locative, cette dernière possédant des conséquences sur le droit au logement des plus modestes.

Par ailleurs, les réformes successives ont considérablement réduit les possibilités de réquisition des logements vides. En effet, la procédure issue de l'ordonnance de 1945 permettait initialement de réquisitionner tant les locaux vacants que les locaux inoccupés,

9. Assemblée Nationale, Rapport n° 2426 sur la proposition de loi visant à permettre aux maires de loger les habitants en mobilisant les logements vacants (n° 2303), Mme Danielle Simonnet, 4 février 2026.

10. Pour une reconnaissance de l'urgence par le Conseil d'Etat en cas de catastrophe naturelle, voir : CAA de bordeaux, 20 novembre 2000, n° 97BX30885.

11. [Explore.data.gouv.fr, Base de données « Lovac opendata France »](https://explore.data.gouv.fr/Base-de-donnees-Lovac-opendata-France).

12. [Place Gre'net, « Réquisition de logements vacants à Grenoble : faute de décision de la préfecture, Éric Piolle prendra un arrêté municipal », 21 mai 2025.](#)

13. [Le Télégramme, « Pour lutter contre la crise du logement, Rennes métropole veut réquisitionner les locaux vides », 14 novembre 2025.](#)

14. Proposition de loi visant à permettre aux maires de loger les habitants en mobilisant les logements vacants, n° 2303, déposée le mardi 23 décembre 2025.

15. Proposition de loi visant à permettre au juge d'ordonner au préfet la réquisition de locaux vacants pour mettre en œuvre le droit au logement, n° 2656, déposée le mardi 14 avril 2026.

les premiers comprenant les locaux dont le bail est expiré ou résilié ainsi que ceux dont les occupant.es ont été condamné.es à vider les lieux (art. R. 641-2 CCH); les seconds visant les locaux inhabités depuis au moins six mois ou ne constituant pas la résidence principale de leur propriétaire (art. R. 641-3 CCH). Nonobstant le fait que la loi de 1998 a cantonné la réquisition avec attributaire aux logements détenus par des personnes morales, la loi ELAN a pratiquement supprimé la possibilité de réquisitionner des locaux inoccupés, hormis pour certains locaux *professionnels, artisanaux ou assimilés* (art. L. 641-12 CCH)⁹.

La réquisition par l'autorité municipale

Il existe, enfin, un troisième mécanisme de réquisition à l'initiative du maire sur le fondement de ses pouvoirs de police administrative générale (art. L. 2212-2 CGCT). Bien que non prévu par un texte spécifique, le Conseil d'Etat a en effet reconnu à l'autorité municipale un pouvoir de réquisition des logements vacants, par arrêté, aux fins d'hébergement des personnes sans-abri (CE, 15 février 1961, Werquin, n° 38872 et 38873).

L'étendue de ce pouvoir est cependant considérablement restreinte par la jurisprudence, qui ne l'admet qu'à la condition d'une extrême urgence et lorsque l'absence de relogement serait susceptible de créer une menace de trouble grave à l'ordre public (CE, 29 décembre 1997 n° 172556 ; CE, 8 mai 1981, n° 15164 ; CAA de Versailles, 3 mars 2011, n° 10VE00146)¹⁰.

Cette procédure est, de surcroît, parfaitement subsidiaire. Sur le fondement du principe de nécessité, elle ne doit ainsi être utilisée que lorsqu'aucune autre solution de relogement n'a pu être trouvée et lorsque la demande de réquisition d'office formée devant le préfet a été infructueuse (CE, 11 décembre 1991, Soc. HLM le logement familial du bassin parisien, n° 192673). L'ensemble de ces conditions révèlent ainsi un contrôle strict du juge de l'excès de pouvoir, emportant fréquemment l'annulation des décisions concernées et, partant, une utilisation très rare.

En définitive, la réquisition des logements ne constitue pas, en l'état du droit, un outil général de lutte contre le mal-logement et la vacance immobilière. Il s'agit d'un mécanisme ciblé, principalement concentré entre les mains du préfet, réservé à des catégories précises de biens immobiliers et restreint à certains territoires. Néanmoins, au regard des trois millions de logements vacants recensés en France en 2026¹¹, la réquisition apparaît dans son principe comme une mesure répondant à des impératifs de justice sociale et écologique. Partant de ce constat, plusieurs collectivités territoriales se sont récemment mobilisées pour assurer la mise en œuvre de ce dispositif. Alors que le maire de Grenoble a officiellement appelé la préfète de l'Isère à user de son pouvoir de réquisition¹², la métropole de Rennes a demandé au préfet d'Ille-et-Vilaine de lui déléguer cette compétence sur le fondement de l'article L. 301-6-1 du CCH¹³. Cette trajectoire se retrouve également au niveau parlementaire. Afin de surmonter les limites inhérentes au dispositif en vigueur, plusieurs propositions de loi ont tenté de l'élargir, notamment en étendant le pouvoir de réquisition aux maires¹⁴ ou en permettant au juge administratif, saisi d'un recours en injonction sur le fondement de l'article L. 441-2-3 du CCH, d'ordonner au préfet la réquisition d'un logement¹⁵. Dès lors, il ne fait pas de doute que de l'issue à venir de ces mobilisations dépendra la capacité de la réquisition à apporter une réponse, parmi d'autres, à l'urgence de la crise du logement.

LES EXPULSIONS LOCATIVES

Propriété et logement dans la procédure d'expulsion : deux droits nécessairement concurrents ?

ASIMINA TSALPATOUROU
Docteur en droit public

1. Articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

La procédure d'expulsion d'un logement constitue une garantie de l'effectivité du droit de propriété, en ce qu'elle permet au propriétaire de retrouver la pleine maîtrise de son bien, soit afin d'en modifier l'usage, soit afin de mettre fin à une occupation qui méconnaît les conditions légales ou contractuelles auxquelles elle est soumise.

La procédure d'expulsion ne constitue pas, néanmoins, une prérogative absolue du propriétaire mais elle consiste en un mécanisme juridiquement encadré, impliquant l'intervention des institutions publiques et destiné à prévenir les atteintes au droit au logement, au principe de sauvegarde de la dignité humaine ou à l'ordre public. En effet, tant l'engagement de la procédure que l'exécution effective de l'expulsion doivent respecter un cadre juridique strict, permettant, d'une part, son éventuelle prévention et, d'autre part, de garantir que sa mise en œuvre n'expose pas les personnes concernées à des atteintes graves de leurs droits.

Par conséquent, si le droit de propriété et le droit au logement peuvent s'opposer dans le cadre de la procédure d'expulsion, ils ne constituent pas pour autant des droits nécessairement concurrents. Leur mise en œuvre suppose, au contraire, une conciliation au cas par cas, dans le respect d'un cadre juridique précis, afin de limiter les atteintes excessives susceptibles d'être portées à l'un ou à l'autre de ces droits (I). Certaines limitations apportées au droit de propriété peuvent revêtir une portée plus importante au regard des exigences d'intérêt général et d'ordre public, justifiant une intervention renforcée des autorités publiques (II).

I. La conciliation du droit de propriété et du droit au logement dans la procédure d'expulsion

En tant qu'outil garantissant l'effectivité du droit constitutionnel de propriété¹, la procédure d'expulsion peut être engagée par un propriétaire afin d'obtenir la restitution de son bien lorsqu'il souhaite le vendre ou en faire un usage personnel, lorsque l'occupant ne respecte plus les obligations découlant du contrat de location ou encore lorsqu'il occupe le logement sans droit ni titre. L'expulsion constitue, à cet égard, la traduction procédurale du droit du propriétaire à obtenir l'exécution du contrat de location ainsi que des décisions de justice rendues en sa faveur.

2. Décision du 29 juillet 1998, n° 98-403 DC.

3. Bernard N., *Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail*, in Benoît G. et al., *Le bail de résidence principale*, La Charte 2006, p. 1-39.

4. Article L. 411-1 du code des procédures civiles d'exécution.

5. Article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution.

6. Article L. 412-1 et s. du code des procédures civiles d'exécution.

7. Article L. 412-1 du code des procédures civiles d'exécution.

Cependant, en matière d'expulsion, le droit de propriété entre directement en concurrence (voire en conflit) avec le droit au logement, droit fondamental par sa nature et par sa consécration juridique, dans la mesure où l'exécution effective de l'expulsion est susceptible de porter atteinte à ce dernier. Il est ainsi loisible au législateur d'apporter au droit de propriété les limitations nécessaires, dès lors qu'elles n'en dénaturent ni le sens ni la portée², rendant nécessaire la conciliation entre ces deux droits. Cette conciliation implique une mise en balance du droit du propriétaire de récupérer son bien et des droits de l'occupant face à une perte brutale de son logement, susceptible d'affecter ses conditions d'existence, sa vie privée et familiale ainsi que sa dignité.

L'expulsion ne se réduit donc pas à une opposition et consiste en une procédure structurée et juridiquement encadrée, impliquant l'intervention du juge et des autorités administratives déconcentrées. Des garanties procédurales ont été ainsi progressivement mises en place dans l'objectif d'équilibrer les rapports locatifs³. Ces garanties ne privent pas le propriétaire de son droit d'obtenir la restitution du bien mais soumettent son exercice à une procédure destinée à empêcher toute expulsion arbitraire ou réalisée par voie de fait et prévenir ou limiter les atteintes aux droits des occupants et ceux qui en découlent ou en dépendent.

La clé de voûte de cette procédure réside dans l'intervention du juge judiciaire, garant des libertés individuelles. En effet, l'expulsion d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut, sauf disposition spéciale, être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire⁴, et après la signification d'un commandement de quitter les lieux et l'accord du concours de la force publique par le préfet⁵. Le propriétaire ne peut donc procéder de sa propre initiative à l'expulsion de l'occupant, mais il doit faire constater la résiliation du bail ou l'occupation sans droit ni titre, disposer d'un titre exécutoire et obtenir l'accord du concours de la force publique pour libérer effectivement les lieux.

L'intervention préalable du juge permet d'apprécier la régularité de la fin du bail ou de sa résiliation, le respect des garanties reconnues à l'occupant et sa situation, avant de prononcer la résiliation judiciaire du bail ou de constater l'acquisition de la clause résolutoire et, le cas échéant, d'ordonner l'expulsion avec ou sans délais d'exécution⁶.

Lorsque l'expulsion a été prononcée, son exécution demeure soumise à plusieurs garanties, notamment au respect d'un délai de deux mois suivant le commandement de quitter les lieux⁷, à la trêve hivernale et à l'octroi du concours de la force publique. Le cas échéant, l'État est en principe tenu de prêter son concours à l'exécution des décisions de justice, mais il peut le différer ou le refuser lorsque son intervention est susceptible de provoquer des troubles graves à l'ordre public. Une telle décision ne fait pas disparaître le droit du propriétaire ni le titre exécutoire dont il dispose, mais transfère à l'État la charge des conséquences financières du report de l'exécution, le propriétaire pouvant demander réparation du préjudice résultant du refus ou du retard dans l'octroi du concours de la force publique.

Afin de tenir compte de la nature et de la légitimité de l'occupation, le bénéfice des garanties précitées est écarté ou réduit à l'égard des personnes entrées dans les lieux à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte, soumise à une procédure administrative spéciale d'évacuation.

Par ailleurs, dans une logique préventive, visant à préserver le bail, le juge peut, en cas de dette locative, accorder au locataire des délais de paiement et suspendre, pendant leur exécution, les effets de la clause résolutoire, laquelle est réputée ne pas avoir joué si la dette est intégralement apurée dans les conditions fixées. Cette possibilité ne remet pas en cause la créance ou les droits du bailleur, mais cherche à préserver le contrat et le maintien dans le logement, lorsque la situation le permet.

8. Articles 24-I et 24-II de la loi n° 89-462 du 6 juill. 1989.

9. Article 24-III de la loi n° 89-462 du 6 juill. 1989.

10. Article 6-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990.

11. Articles L. 711-1 et s. du code de consommation.

12. Articles 3-4 de la loi n° 48-1360 du 1^{er} sept. 1948.

Des outils visant la prévention des expulsions interviennent également en amont de la décision de justice, notamment dans le but de renforcer l'information et l'intervention coordonnée des pouvoirs publics. Ainsi, l'assignation tendant à la résiliation du bail pour dette locative doit être portée à la connaissance du représentant de l'État avant l'audience, afin de permettre la mobilisation des mesures d'accompagnement.

L'intervention de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), qui réunit les acteurs institutionnels et sociaux compétents pour examiner les situations d'impayés, permet de coordonner les mesures susceptibles d'éviter la perte du logement dès qu'elles sont portées à sa connaissance. Le commandement de payer devenu infructueux⁸ et toute assignation tendant à la résiliation du bail⁹ doivent, d'ailleurs, être signalés à la CCAPEX par le commissaire de justice.

Dans les litiges liés à une dette locative, les dispositifs permettant l'apurement de la dette, notamment le fonds de solidarité pour le logement (FSL)¹⁰ ou la procédure de surendettement¹¹ peuvent s'imposer au bailleur et faire obstacle à la procédure d'expulsion, sans pour autant priver le juge de son pouvoir d'apprécier la gravité du manquement contractuel et de prononcer la résiliation du bail.

Enfin, des mécanismes de conciliation tels que la saisine de la commission départementale de conciliation ou du conciliateur de justice permettent aux parties de rechercher une solution amiable aux litiges locatifs, portant notamment sur le paiement des loyers et des charges, la décence du logement ou la délivrance d'un congé.

En conclusion, si l'intervention du juge et du préfet dans la procédure d'expulsion et les mécanismes de prévention constituent des limitations à l'exercice immédiat du droit de propriété, Ils ne sauraient être regardés comme portant une atteinte injustifiée à ce droit, dès lors qu'ils sont juridiquement encadrés et proportionnés aux objectifs poursuivis et assortis de garanties permettant au propriétaire d'obtenir la restitution de son bien ou la réparation du préjudice subi.

La procédure d'expulsion opère ainsi une conciliation entre le droit de propriété et le droit au logement, fondée sur la recherche d'un équilibre qui est apprécié au regard des circonstances propres à chaque situation et destinée à prévenir les atteintes excessives.

Cette logique de conciliation connaît néanmoins ses limites face à l'intérêt général ou lorsque la santé, la sécurité ou la dignité des personnes sont gravement menacées, justifiant l'intervention des institutions publiques.

II. Les limites du droit de propriété face aux exigences d'intérêt général et d'ordre public

La conciliation entre le droit de propriété et le droit au logement dans le cadre des rapports locatifs connaît des limites devant les impératifs tenant à l'intérêt général et à la préservation de l'ordre public. Il ne s'agit plus seulement de déterminer les conditions dans lesquelles le propriétaire peut reprendre son bien, mais de garantir que l'expulsion ne porte pas une atteinte excessive à l'ordre public ou à l'intérêt général.

Les autorités publiques deviennent alors débitrices d'obligations propres en matière de prévention et de protection des personnes concernées, pouvant justifier un encadrement renforcé de la procédure d'expulsion. Il appartient dès lors au juge de veiller au respect de ces exigences à la lumière des droits et principes de valeur constitutionnelle, notamment le principe de proportionnalité, le respect de la vie privée et familiale, ainsi que les principes de liberté, d'égalité et de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Tout d'abord, le droit au maintien dans les lieux, reconnu notamment aux locataires du parc social et à certains occupants de logements soumis à la loi du 1^{er} septembre 1948¹²,

13. Article 14 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

14. Article 15, al. III, de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

15. Article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution.

16. CC, 10 mars 2011, n°2011-625 DC.

17. Article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution.

18. Article 15 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989.

19. Articles 521-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.

limite la possibilité d'engager une procédure d'expulsion, répondant à un objectif d'intérêt général visant à garantir l'accès à un logement décent à une population croissante et fragilisée. Ainsi, les bailleurs sociaux ne peuvent donner congé à leurs locataires pour reprendre ou vendre le logement.

Dans la même logique, le bail peut se poursuivre ou être transféré, en cas d'abandon du domicile ou de décès du locataire, au profit de certains proches qui vivaient avec lui. Dès lors que le logement constitue leur domicile, la disparition du titulaire du bail ne peut entraîner automatiquement leur expulsion lorsque les conditions légales de continuation ou de transfert sont réunies¹³.

Une protection spécifique est également reconnue à certains locataires âgés du parc privé disposant de faibles ressources, afin de prévenir le risque de leur expulsion. Plus précisément, le bailleur ne peut, en principe, leur délivrer congé sans leur proposer un logement correspondant à leurs besoins et à leurs capacités, sauf lorsqu'il satisfait lui-même aux conditions d'âge ou de ressources prévues par les textes¹⁴. Autrement dit, la reprise du bien par son propriétaire se trouve subordonnée à la prise en compte de la vulnérabilité du locataire.

Ces dispositifs confèrent au maintien dans le logement une valeur propre, indépendante de la seule relation contractuelle initialement établie avec le propriétaire. Le logement privé ou social participe ainsi, dans certaines circonstances, à une fonction de protection de catégories de personnes qui ne sont pas en mesure de se reloger par leurs propres moyens, sans pour autant faire disparaître leurs obligations en tant qu'occupants.

Ensuite, l'expulsion peut présenter des risques pour les personnes concernées ou pour l'ordre public, justifiant la limitation, voire l'interdiction, de sa mise en œuvre. La présence d'enfants, de personnes âgées, malades ou dépendantes ou l'extrême précarité des occupants sont appréciés par le juge dans le cadre de son contrôle de proportionnalité et sont susceptibles de justifier l'octroi de délais supplémentaires, le report de l'expulsion ou, dans certaines hypothèses exceptionnelles, la suspension de son exécution.

L'exécution d'une mesure d'expulsion est également suspendue pendant la trêve hivernale¹⁵, sous réserve des exceptions prévues par la loi, ou lorsque des circonstances exceptionnelles, telles qu'une crise sanitaire, justifient l'adoption de mesures particulières destinées à protéger les occupants. Le Conseil constitutionnel a, d'ailleurs, censuré des dispositions permettant de procéder, en urgence et à toute période de l'année, à l'évacuation de personnes défavorisées dépourvues de logement décent, sans considération de leur situation personnelle et familiale¹⁶.

Afin de prévenir des troubles à l'ordre public ou dans des circonstances exceptionnelles, les autorités publiques sont ainsi amenées à différer, voire à suspendre, l'exécution d'une décision d'expulsion, sans pour autant léser le propriétaire, qui peut être indemnisé du préjudice subi¹⁷.

Par ailleurs, dans l'objectif de préservation de l'ordre public, lorsqu'un logement présente un caractère indigne et expose ses occupants à des risques pour leur santé et leur sécurité, la procédure d'expulsion fait l'objet de limitations importantes destinées à assurer leur protection.

Ainsi, dans un souci de protéger les occupants de logements dangereux, le législateur a prévu que l'occupant d'un logement concerné par un arrêté de traitement de l'insalubrité ou de mise en sécurité ne peut faire l'objet d'un congé¹⁸ ou d'une procédure d'expulsion¹⁹. Par ailleurs, lorsqu'un immeuble fait l'objet d'une interdiction temporaire d'habiter ou les travaux prescrits le rendent provisoirement inhabitable, le bailleur est tenu d'assurer l'hébergement des occupants pendant les travaux, puis leur

20. TGI d'Evry, 5 mai 2015, n°15/00206.20.

réintégration dans le logement. Au surplus, lorsque l'interdiction d'habiter est définitive, il incombe au bailleur une obligation de relogement des occupants, l'autorité publique compétente se substituant à lui en cas de défaillance.

Dans cet esprit, s'agissant de l'occupation illicite d'un terrain, le juge a estimé, dans le cadre de son contrôle de proportionnalité des mesures d'évacuation fondées sur l'ordre public, que la seule précarité des conditions de vie des occupants ne suffisait pas à caractériser l'urgence de leur expulsion²⁰.

Enfin, la procédure d'expulsion doit s'articuler avec les obligations des pouvoirs publics, notamment en matière de droit au logement opposable. Une personne menacée d'expulsion peut ainsi être reconnue prioritaire et devant être relogée en urgence par l'État, sans que cette reconnaissance fasse nécessairement obstacle à l'exécution de l'expulsion, ce qui peut créer une situation juridiquement paradoxale. Il appartient alors à l'État, garant du droit au logement opposable, d'en assurer l'effectivité malgré la possible perte du logement occupé par l'ayant droit.

Lorsque la vulnérabilité des occupants ou les risques pesant sur leur santé, leur sécurité ou leur dignité dépassent la seule confrontation des intérêts privés, l'intervention des pouvoirs publics devient ainsi nécessaire afin de prévenir ou de limiter les atteintes graves susceptibles de résulter de la procédure d'expulsion.

En définitive, dans le cadre de la procédure d'expulsion, le droit de propriété et le droit au logement ne sont pas nécessairement concurrents, dès lors que leur conciliation permet de garantir au propriétaire la restitution de son bien tout en protégeant les occupants contre une expulsion arbitraire ou prématurée. Cette conciliation atteint toutefois ses limites lorsque la protection des droits fondamentaux, de l'intérêt général ou de l'ordre public impose l'intervention des pouvoirs publics, la procédure d'expulsion révélant des enjeux individuels et collectifs d'une ampleur et d'une intensité telle qu'ils ne peuvent être laissés à la seule régulation des rapports contractuels privés.

L'office du juge en matière locative : quand l'aiguille du balancier se fait métronome

LOÏC CHOQUET

Vice-président chargé des contentieux de la protection et juge de l'exécution au tribunal judiciaire de Montluçon. Membre de l'Association Nationale des Juges des Contentieux de la Protection

1. Article 1^{er} de la loi du 6 juillet 1989 : *Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales. Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement pour un motif discriminatoire défini à l'article 225-1 du code pénal. En cas de litige relatif à l'application de l'alinéa précédent, la personne s'étant vu refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction*

En France, les rapports locatifs d'habitation sont régis par la loi dite Mer-maz 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 dite loi Méhaignerie. Cette dernière loi fixait déjà, il y a près de 40 ans, les objectifs d'amélioration de l'investissement locatif, de l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière. Si la loi du 6 juillet 1989 a connu plusieurs dizaines de modifications depuis sa publication, force est de constater que les objectifs demeurent. La simple consultation du site Légifrance et la recherche des différentes versions dans le temps permettent de compter 73 versions différentes du texte depuis sa publication. Bien entendu, cette évolution législative trouve source dans la particularité de la matière en ce qu'elle est très sensible à l'évolution complexe de plusieurs contextes tels celui de la croissance économique, de la démographie et des marchés de l'emploi et de l'immobilier.

L'article 1^{er} rappelle dans sa version actuelle¹, inchangée depuis 2014, que le droit au logement est un droit fondamental et que les droits et obligations réciproques des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives. Et c'est bien cette recherche d'équilibre et les multiples tentatives d'aligner les plateaux de la balance qui font faire à l'aiguille du balancier un mouvement de métronome. Si nombre d'articles font consensus depuis l'origine du texte, ceux propres à la résiliation du bail, et notamment pour loyers impayés, opèrent un mouvement régulier entre la recherche du renforcement des droits des locataires et ceux des propriétaires. Le tempo législatif et réglementaire fixant le cadre de la procédure d'expulsion des locaux d'habitation suit, lui aussi, un mouvement identique marqué par les mêmes objectifs.

Désormais, dans ces deux domaines, et surtout lorsque des loyers impayés fondent l'action en résiliation du bail, l'office du juge connaît un encadrement précis lorsqu'il n'est pas tout simplement écarté. C'est ainsi que le juge des contentieux de la protection s'est vu privé de la faculté d'envisager d'office la suspension des effets de la clause résolutoire et a vu son pouvoir d'appréciation du comportement du locataire très encadré par la modification de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989, tout comme le font les dispositions du code des procédures civiles d'exécution pour ce qui concerne la procédure d'expulsion.

qu'il estime utiles. Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives.

2. C'est-à-dire sans qu'aucune demande ne lui soit faite en ce sens, de sa seule initiative.

3. Cf. article 24 V de la loi du 6 juillet 1989.

4. Article 847-2 du code de procédure civile : *Sans préjudice des dispositions de l'article 68, la demande incidente tendant à l'octroi d'un délai de paiement en application de l'article 1343-5 du code civil peut être formée par courrier remis ou adressé au greffe. Les pièces que la partie souhaite invoquer à l'appui de sa demande sont jointes à son courrier. La demande est communiquée aux autres parties, à l'audience, par le juge, sauf la faculté pour ce dernier de la leur faire notifier par le greffier, accompagnée des pièces jointes, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. L'auteur de cette demande incidente peut ne pas se présenter à l'audience, conformément au second alinéa de l'article 446-1. Dans ce cas, le juge ne fait droit aux demandes présentées contre cette partie que s'il les estime régulières, recevables et bien fondées.*

A – Le processus de résiliation du bail pour défaut de paiement des loyers : le pré-sentenciel.

Le processus de résiliation du bail pour défaut de paiement des loyers relève du très, voire trop, copieux article 24 de la loi, lui-même modifié 21 fois depuis sa publication. C'est l'article 9 de la loi n°2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite qui a profondément réformé le processus de résiliation. C'est ainsi que le délai pour régulariser la dette locative après délivrance du commandement de payer est passé de deux mois à six semaines, que le délai de notification préalable de l'assignation en résiliation du bail, au représentant de l'État, est passé, lui aussi, de deux mois à six semaines. Au-delà de cette recherche de réduction du temps procédural qui ne résout pas pour autant les contraintes judiciaires des services des juges des contentieux de la protection, le législateur a entendu opérer un renforcement des conditions dans lesquelles le locataire peut envisager son maintien dans les lieux par la poursuite de son bail.

Depuis l'origine de la loi, l'article 24 permettait au juge d'accorder, d'office², des délais de paiement au locataire « en situation de régler sa dette locative »³. L'octroi de délais de paiement conduisait alors, soit par le texte lui-même dans les versions les plus anciennes, soit par le jeu des dispositions du paragraphe VII de l'article 24, dans une version plus récente, à la suspension automatique des effets de la clause résolutoire. Désormais, dans sa version née de la loi dite « Kasbarian », l'article 24 distingue la demande de délais de paiement de l'arriéré locatif et la demande de suspension des effets de la clause résolutoire. Pour cette seconde demande, le juge des contentieux de la protection est ainsi privé de la faculté de soulever d'office la suspension des effets de la clause résolutoire.

Cette distinction n'est pas sans conséquences pour le locataire qui doit alors avoir « repris le versement intégral du loyer courant » pour solliciter lui-même le bénéfice de cette suspension. C'est ainsi, et la situation n'est pas rare, qu'un locataire qui aurait repris le versement intégral de son loyer mais qui ne se présenterait pas à l'audience (parfois n'ayant pu se libérer à raison d'un emploi retrouvé), ou qui ne formulerait pas expressément une demande de suspension des effets de la clause résolutoire à l'audience pourrait voir son bail résilié pour ces seules raisons. Simple omission du législateur ou volonté de priver le juge de mettre aux débats la possible suspension des effets de la clause résolutoire quand le locataire a néanmoins repris le versement « intégral » du loyer, le droit positif nécessite indéniablement une clarification soit en restaurant l'office du juge, soit en instaurant, pour le locataire, la faculté de demander au juge, par écrit, la suspension des effets de la clause résolutoire, comme le prévoit d'ailleurs le code de procédure civile à l'article 847-2⁴ pour ce qui concerne la demande de délais de paiement en toutes matières.

Par ailleurs, s'impose une autre clarification législative pour définir la notion de « reprise du versement intégral du loyer ». C'est ainsi que, contractuellement, le locataire est très fréquemment tenu au paiement du loyer à proprement parler outre le paiement d'une provision à valoir sur les charges venant s'ajouter à ce loyer. Que revêt alors la notion de « loyer » de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 ? Enfin que signifie le « versement intégral » requis lorsque l'on sait qu'une très grande majorité des locataires bénéficient de prestations logement directement versées aux propriétaires. Faut-il considérer que le versement intégral s'entend du montant du loyer tel qu'il figure au bail ou bien du solde de ce loyer après déduction de l'allocation logement ? Gageons que le tempo du métronome puisse donner réponses.

B- La procédure d'expulsion sous le contrôle du juge de l'exécution: le post-sentenciel.

À l'instar de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 et de la procédure conduisant à la résiliation du bail et au prononcé de l'expulsion, la procédure d'expulsion prévue aux articles L. 411-1 et suivants du code des procédures civiles d'exécution a également connu un mouvement de balancier au gré des époques. L'examen de l'article L. 412-4 est en effet révélateur de ce mouvement. Cet article fixe les délais renouvelables que le juge de l'exécution ou le juge qui ordonne l'expulsion peuvent accorder aux occupants de lieux habités ou locaux professionnels dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement, chaque fois que «le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales» au sens de l'article L. 412-3. Ainsi entre 1978 et 2009, à la lecture de l'article L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation, les délais pouvant être accordés pour permettre le relogement ont connu une certaine stabilité, l'article prévoyant une période comprise entre trois mois et trois ans. Ces délais ont alors été réduits à un mois et un an en 2011, pour de nouveau revenir à trois mois et trois ans, pour revenir finalement aux délais d'un mois et un an depuis la loi de juillet 2023.

Il est par ailleurs intéressant de relever que pour fixer ces délais, la loi donne le cadre de réflexion dans lequel doivent s'inscrire les juges saisis de telles demandes. C'est ainsi qu'ils doivent tenir compte, entre autres, de «la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exercice de ses obligations» et «des diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement». La précision de ces deux critères doit être rapprochée de l'exclusion expressément évoquée au dernier alinéa de l'article L. 412-3 qui concerne «les occupants dont l'expulsion a été ordonnée» qui «sont entrés dans les locaux à l'aide de manœuvres, de menaces, voies de fait ou de contrainte». La loi opère ainsi la distinction entre ceux qui sont communément appelés «squatteurs», occupant qui sont entrés dans les lieux illégalement, celles et ceux qui sont entrés légalement dans les lieux et s'y maintiennent sans être particulièrement actifs dans leur relogement et, enfin, celles et ceux qui sont entrés légalement dans le logement, dont l'expulsion a été ordonnée et qui s'efforcent de chercher une solution de relogement. Il est primordial que cette distinction demeure et que ces catégories d'occupants ne soient pas amalgamées et que soit laissée au juge la possibilité de distinguer l'occupant de mauvaise volonté et inactif de l'occupant de bonne volonté et actif.

Le dernier alinéa de l'article L. 412-3 identifie les «squatteurs» ayant forcé les portes d'un bâtiment, d'un logement pour l'occuper, les occupants qui ont profité d'une location saisonnière ou d'une location de court séjour pour s'y maintenir. Ces derniers sont toutefois à distinguer des occupants (parfois également appelés «squatteurs») présentant les caractéristiques dont les aléas professionnels, de santé ou familiaux ont conduit à la résiliation de leur bail puis à ce que leur expulsion soit envisagée. Perte d'emploi, maladie, divorce ou séparation, perte de droits sont tout autant de causes susceptibles de conduire à l'impayé locatif puis à l'expulsion. Ces situations doivent pouvoir être valablement appréciées par le juge en charge de l'examen des délais ainsi que le permet l'article L. 412-4 du code des procédures civiles d'exécution. C'est ainsi que cet examen pourra s'opérer au regard de la situation des occupants, de la composition de la famille, de leur situation pécuniaire, de leurs démarches accomplies. Ont-ils entrepris des démarches auprès de bailleurs sociaux? Sont-ils sur une liste d'attente? Ont-ils fait valoir leur droit au logement opposable? Un état de santé défaillant permet-il de justifier de l'absence de diligences pour le relogement? Le règlement d'indemnités d'occupation suffit-il à caractériser la bonne volonté? Ce sont là tout autant de questions qui supposent un examen au cas par cas du juge de l'exécution ou du juge ordonnant l'expulsion. La notion d'appréciation souveraine dans ces cas apparaît comme l'ajustement nécessaire permettant d'apprécier chaque situation humaine tout en tenant compte de la situation des créanciers.

Une façon d'aligner l'aiguille de la balance.

L'accompagnement dans la procédure d'expulsion

RAPHAËLLE BOUGRAT
Juriste
Association Le Relais

1. Maisons des solidarités, centres sociaux, resto du cœur, secours populaire...

2. Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.

3. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités.

Genèse

Les démarches administratives et juridiques étant de plus en plus complexes, de nombreux ménages se retrouvent démunis et peinent à faire valoir leurs droits liés au logement, en particulier dans le cadre d'une procédure d'expulsion.

Cette procédure se situe au carrefour de différentes thématiques, à la fois sociales et juridiques. Une approche pluridisciplinaire est donc essentielle pour appréhender la situation des ménages menacés d'expulsion et pouvoir les accompagner au mieux.

Notre association, qui œuvrait déjà dans l'insertion par le logement, a donc mis en place en 2020, avec le soutien de la Fondation pour le logement des défavorisés, des permanences d'Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat (ADLH), ouvertes à tout ménage en procédure d'expulsion et accessibles via un numéro de téléphone unique communiqué aux acteurs et partenaires locaux¹.

Forte de cette expérience, notre association a créé une équipe mobile de prévention des expulsions locatives en 2021 à la suite d'un appel à projet expérimental initié par la DIHAL² et relayé par la DDETS³ de la Haute Garonne. Comme l'ADLH, cette équipe mobile propose, aux ménages menacés d'expulsion, un accompagnement par un binôme juriste et travailleur social.

Nos modalités d'intervention et d'accompagnement

Le premier rendez-vous est l'occasion pour les ménages de bénéficier d'une écoute attentive au regard de leurs problématiques et leurs besoins. Ce temps d'écoute est primordial pour créer le lien de confiance qui participe à son adhésion. En parallèle, une évaluation de sa situation globale sur le plan social, budgétaire et juridique est réalisée en binôme. Cette évaluation permet entre autres de vérifier :

- si le logement est adapté à la situation familiale et financière (typologie, montant du loyer par rapport aux ressources, localisation),
- si l'ensemble des droits sociaux sont ouverts (prime d'activité, pensions alimentaires...),

4. Approche qui invite les professionnels à sortir physiquement des structures dans lesquelles ils exercent, pour aller à la rencontre des ménages qui ne demandent rien, ici les ménages en situations d'expulsion dans le cadre de visite à domicile.

- d'analyser les marges de manœuvres en fonction du stade de la procédure,
- d'étudier les possibilités d'apurement de la dette (plan d'apurement, aide financière, dossier de surendettement, etc.).

Lors de ce rendez-vous, nous donnons aux ménages les informations nécessaires à la compréhension de leur situation particulière, de leurs droits (aide juridictionnelle) et de leurs devoirs (payer le loyer, la dette). Nous leur présentons les différentes alternatives qui s'offrent à eux en fonction du stade de la procédure d'expulsion et leur en expliquons les conséquences. L'idée, c'est de leur permettre de faire un choix éclairé et de coconstruire une stratégie d'accompagnement avec eux.

En fonction du stade de la procédure, l'accompagnement ne sera pas réalisé de la même manière : la temporalité et les axes de travail seront différents. Il n'y a pas de « déroulé type », et l'accompagnement se construit aussi avec le ménage en fonction de sa temporalité, de ses capacités et de ses besoins.

Notre accompagnement peut viser :

- le maintien du ménage dans son logement,
- le relogement dans un logement adapté à sa composition familiale et ses capacités financières,
- la recherche de solutions alternatives, notamment d'hébergement.

Selon les besoins identifiés, l'accompagnement réalisé par notre association pourra notamment comprendre : l'accès ou le maintien des droits, un soutien aux démarches administratives et juridiques, une médiation avec le bailleur ou son représentant, des solutions d'apurement des dettes, un accompagnement budgétaire, une recherche de logement, une préparation à l'audience, etc.

Notre intervention est guidée par plusieurs principes tout au long de l'accompagnement. Tout d'abord, les ménages restent libres d'adhérer à l'accompagnement proposé et celui-ci ne fait pas l'objet d'une contractualisation. Par ailleurs, nous ne posons aucune limite dans la durée de l'accompagnement, ni dans la fréquence des rendez-vous : il se poursuit tant que les ménages en expriment le besoin. Enfin, nous pratiquons l'aller-vers⁴ et nous restons disponibles même si les ménages annulent et/ou décalent plusieurs rendez-vous. En effet, pour de nombreux ménages accompagnés, la procédure d'expulsion fait suite à un « accident de vie » (perte d'emploi, séparation, problématiques de santé, etc.). Notre accompagnement s'inscrit dans une période de vie difficile, souvent accentuée par un cumul de difficultés (précarité économique, situation administrative complexe, difficultés médicales, etc.). Cela implique que nous gardions une certaine souplesse dans nos modalités d'accompagnement.

Cependant, il est parfois difficile de trouver le juste équilibre entre l'urgence de la procédure et le temps du ménage à réaliser sa situation et à se mettre en action : il faut parfois accepter que la procédure se poursuive.

Monsieur C. nous contacte pour être accompagné dans le cadre de la procédure d'expulsion initiée à son encontre. Il nous indique être en litige avec son bailleur à la suite d'une régularisation de charges, avoir cessé de régler son loyer depuis et avoir une dette locative d'environ 20 000 euros. Il refuse catégoriquement de rembourser cette dette mais souhaite être relogé. Nous lui expliquons que sa demande de logement social ne pourra pas aboutir si sa dette locative n'est pas encadrée. Nous décidons alors de clôturer l'accompagnement par consentement mutuel. Six mois plus tard, Monsieur nous recontacte parce que la procédure avait avancé. Il souhaite bénéficier d'un nouvel accompagnement. Nous le soutenons dans le dépôt d'un dossier de surendettement et lui proposons un logement social quelques mois plus tard.

La plus-value de l'accompagnement sociojuridique des ménages menacés d'expulsion

Le travail en binôme permet d'avoir une vision globale de la situation des ménages et d'éviter de « morceler » l'accompagnement entre différents acteurs. Il permet également d'éviter que les professionnelles ne se retrouvent « seules » face à la complexité de l'expulsion locative. Les juristes et les travailleuses sociales se complètent, en ce qu'elles n'ont pas les mêmes compétences et/ou points de vigilance.

Cet accompagnement sociojuridique contribue à rééquilibrer le rapport de force qui se joue parfois avec le bailleur. En effet, ce dernier est, dans la majorité des cas, conseillé par un avocat et/ou des commissaires de justice. Cet enjeu se vérifie d'autant plus au stade de l'assignation, moment central de la procédure d'expulsion. La préparation à l'audience conduit à mettre en balance les droits et devoirs respectifs du locataire et du bailleur : nous vérifions le montant de la dette locative, signalons les situations de non-décence ou d'insalubrité, contestons des régularisations de charges non justifiées ou excessives, etc.

Lorsque les ménages ne peuvent bénéficier d'un avocat gratuit (via l'aide juridictionnelle), nous les accompagnons physiquement à l'audience. De nombreux ménages perdent leurs moyens en raison du stress et/ou de la honte de se retrouver dans cette posture (souvent pour la première fois), de devoir exposer de manière synthétique à un juge leur situation personnelle (familiale, professionnelle et financière), dans le temps contraint de l'audience (en moyenne entre 5 et 10 minutes par affaire). Notre présence contribue à les rassurer et à les aiguiller dans leurs réponses.

Monsieur K. sollicite notre association en prévision d'une audience à laquelle il est convoqué. Au moment où nous le rencontrons, il nous indique ne plus payer son loyer (malgré un retour à meilleure fortune), pensant qu'il est trop tard et qu'il se ferait automatiquement expulser. Nous lui expliquons qu'il peut obtenir des délais de paiement de sa dette et se maintenir ainsi dans son logement s'il reprend le paiement de ses loyers avant l'audience, ce qu'il fait. Il met également en place un plan d'apurement unilatéral pour rembourser sa dette avant l'audience, même si son agence immobilière avait refusé d'en signer un avec lui. Lors de l'audience, Monsieur K. était très nerveux. Notre présence à ses côtés et notre soutien face au juge et à l'avocat de son bailleur lui a permis de présenter plus sereinement l'ensemble de ses demandes et de les obtenir.

Impact de la loi « Kasbarian-Bergé »⁵ sur l'accompagnement

Le cadre légal de la procédure d'expulsion a évolué à la suite de l'adoption de la loi Kasbarian-Bergé en juillet 2023. En pratique, cette réforme a complexifié notre accompagnement.

D'une part, nous avons constaté davantage de décisions résiliant le bail et prononçant l'expulsion des locataires. Dorénavant, pour obtenir des délais de paiement et pouvoir se maintenir dans les lieux, le locataire doit être présent à l'audience, apporter la preuve qu'il a réglé le loyer courant au jour de l'audience et démontrer qu'il est en capacité financière de rembourser sa dette. Ces nouvelles conditions ont largement restreint les possibilités de maintien dans les lieux. Concrètement, si l'une des trois conditions n'est pas remplie le bail sera résilié.

Les chances de reprise du paiement au jour de l'audience diffèrent entre les locataires convoqués en début de mois et ceux en fin de mois (à titre d'exemple, les minimas sociaux ou les pensions de retraite sont versés entre le 5 et le 15 du mois).

D'autre part, la loi « Kasbarian-Bergé » a réduit les délais de la procédure. Dans un contexte où les démarches administratives s'avèrent longues et souvent complexes, cette accélération diminue le temps disponible pour l'accompagnement et réduit par voie de conséquence les solutions alternatives à l'expulsion. A titre d'exemple, il faut parfois patienter jusqu'à deux ans avant d'obtenir la validation finale d'un dossier de surendettement (s'il est contesté).

Suivi des CCAPEX

Notre association participe aux CCAPEX⁶ sur le territoire : une centrale (1 fois par mois) et deux territorialisées (1 fois tous les deux mois). Elles se réunissent pour étudier les situations signalées et émettre des avis et recommandations en vue d'éviter l'expulsion.

L'expertise de notre association - actrice de terrain - est essentielle dans le suivi des dossiers et peut contribuer à faire évoluer les pratiques locales.

L'équipe mobile a été déployée comme un outil complémentaire de prévention à disposition de la CCAPEX pour aller vers les ménages qui ne sollicitent pas (ou plus) les services sociaux ou les partenaires associatifs, afin que les actions de prévention des expulsions gagnent en efficacité auprès d'un maximum de ménages.

Nous réfléchissons régulièrement à de nouvelles actions de prévention des expulsions, comme l'expérimentation « phoning », courant 2026, consistant à contacter le ménage par téléphone avant l'audience pour l'inciter à se présenter ou se faire représenter à l'audience, lui rappeler ses droits et le conseiller voire l'accompagner si un besoin est repéré. A terme, ce projet vise à réduire le nombre de ménages faisant l'objet d'une expulsion en raison de leur absence à l'audience.

Depuis la création du service en 2020, 283 ménages ont évité une expulsion sèche sur tout le territoire de la Haute-Garonne.

« Le grain de sable dans un investissement immobilier » : récit de l'expulsion locative de Rémi

EDGAR AUBISSE
Chargé d'études à la
Fondation pour le Logement

Entre juillet 2020 et octobre 2025, Rémi a traversé une procédure d'expulsion locative. Cinq années ponctuées de rebondissements et d'incertitudes. Au moment de son lancement, il a 32 ans, vit dans un appartement du 20^e arrondissement de Paris et gagne environ 1 700 euros par mois. Fin juin 2026, il témoigne des difficultés rencontrées et des effets que celle-ci a produits sur lui. Ses propos ont été recueillis par Edgar Aubisse.

Edgar

Pouvez-vous nous parler de votre parcours de locataire avant la procédure d'expulsion ?

Rémi

Depuis juillet 2014, je vivais dans un 2 pièces de 23m² dans le quartier de Belleville à Paris. Je payais 500 euros par mois. J'avais toujours payé mon loyer en temps et en heure. En 2019, l'appartement a été vendu et racheté via une SCI par une multipropriétaire.

Edgar

Comment se passe la vente, en êtes-vous informé ?

Rémi

En 2018, la propriétaire m'annonce qu'elle va le vendre et m'envoie un congé pour vente après me l'avoir proposé à l'achat. Elle le vend en 2019. A ce moment-là, elle dit à l'acheteuse qu'en tant que locataire je partirai en juillet 2020 à la fin du bail. La nouvelle propriétaire prétendra ensuite avoir acheté l'appartement comme s'il était vide. Mais je décide de rester dans les murs car je n'ai pas réussi à me reloger. La nouvelle propriétaire m'a d'abord dit qu'elle réfléchirait à me garder, puis m'a proposé de passer le loyer de 500 à 1000 euros. J'ai refusé et c'est à partir de là que va commencer ma procédure d'expulsion. Dès juillet 2020, j'ai reçu une lettre d'avocat qui me demandait de quitter les lieux. Si je restais, la propriétaire me réclamait 42 000 euros (la décote qu'elle estimait avoir perdue en payant un logement occupé au prix d'un logement vide), tout en engageant mon expulsion. Mais où aller quand, dans le parc privé, on me demandait de gagner trois fois le loyer et, dans le parc social, je n'étais pas encore reconnu DALO ?

Edgar

Pouvez-vous nous en dire plus et expliquer ce qu'il s'est passé en juillet 2020 après la lettre d'avocat ?

Rémi

En octobre 2020, j'ai été convoqué devant le juge des contentieux de la protection. Cela m'a rassuré, je préférais que ça se règle au tribunal plutôt que sur le palier. Mais la requête de la nouvelle propriétaire de me sortir des lieux a été annulée sur la forme. Il y en a donc une deuxième qui a été lancée dans la foulée et qui a été jugée en mars 2021, mais jugée irrecevable sur le motif de : la nouvelle propriétaire ne pouvait pas se prévaloir du congé pour vente de l'ancienne propriétaire.

Edgar

Vous vous sentez comment à la suite de cette décision ?

Rémi

En mars 2021, je me disais « chacun paye ses frais d'avocats, il n'y a plus de litige, je continue de payer 500 euros par mois ». Pendant plusieurs mois, je n'ai pas eu de contacts avec elle. Simplement, bien qu'elle ne m'adressât pas la parole directement, j'avais de ses nouvelles car la CAF va me couper les APL en avril 2021, à la suite d'un appel qu'elle avait passé pour expliquer que j'étais logé sans droit ni titre. J'avais ensuite réussi à les réenclencher (grâce au jugement de la demande irrecevable du tribunal), puis je les ai de nouveau perdues (à cause des plafonds que je dépassais). En décembre 2022, elle m'a envoyé un congé pour reprise pour son fils pour juillet 2023.

Edgar

Est-ce que vous vous sentez toujours locataire dans cet appartement durant cette période ?

Rémi

En avril 2021, le restaurant en dessous de chez moi a brûlé. Les pompiers ont défoncé ma porte et l'assurance m'expliquait que c'était à la propriétaire de prendre en charge ça, mais elle disait que j'étais un squatteur. Donc tu te sens plus vraiment locataire, t'es juste la personne qui a encore les clés. Mais comme depuis le début de la procédure, je restais serein et me disais que ça allait se débloquer.

Edgar

En juillet 2023, que s'est-il passé ?

Rémi

Un huissier a sonné à l'interphone pour réaliser l'état des lieux de sortie. Je ne l'ai pas fait monter. Je me suis dit qu'il allait vouloir que je parte avec ma petite valise ! Je suis resté dans les lieux, et elle a relancé une procédure. Je suis repassé devant le juge des contentieux en juin 2024 et j'ai reçu le jugement en juillet 2024 qui me disait que j'avais deux mois pour partir. J'ai également été condamné à payer les 1 500 euros de frais d'avocat de la partie adverse, ainsi que 800 euros de frais d'huissiers.

Edgar

Que s'est-il passé ensuite ?

Rémi

Je ne suis toujours pas parti et voyais bien que la procédure galopait alors même que la trêve hivernale arrivait. Les clés, je n'allais pas les rendre pour arranger le monde d'en face. Je les rendrais quand un autre toit m'attendrait, pas avant. Les étapes de la procédure se sont succédées avec commandement de quitter les lieux, puis convocation au commissariat en février 2025, en me disant que j'étais expulsable à partir du 1^{er} avril 2025. Je l'étais finalement le 4 juin 2025.

Edgar

Est-ce que vous étiez accompagné à ce moment-là ?

Rémi

Oui, par la Fondation pour le Logement qui m'expliquait toutes les étapes et qui a saisi la CCAPEX, tout en me disant que la préfecture n'écoutait plus personne et qu'elle expulsait à tout va. L'assistant social également m'accompagnait, avec lui je gardais un œil sur les décisions de la préfecture.

Edgar

Vous étiez donc expulsable le 4 juin matin. Comment avez-vous vécu cette période ?

Rémi

J'avais plein de livres chez moi et ma sœur m'avait proposé de les mettre dans sa cave. Un sac de rechange et un ordinateur chez des voisins, toujours prêts au cas où. C'était une gymnastique permanente. Les bruits dans le couloir ne sont plus perçus de la même façon qu'auparavant, tu développes une autre écoute, plus fine, plus inventive. Un soir en rentrant, j'ai vu que le paillason était de travers. Je me souviens m'être dit : ils sont passés. Et j'ai mis la clé dans la serrure pour voir si elle tournait encore.

Edgar

Que s'est-il passé entre juin 2025 et votre relogement en octobre 2025 ?

Rémi

En juin, la préfecture m'a proposé un logement social au titre du DALO sur son contingent. Fin août, j'ai reçu une nouvelle proposition sur le contingent de la ville de Paris, toujours au titre du DALO. Je me disais qu'avec ça l'expulsion allait être suspendue, le temps que les commissions d'attributions (CAL) se tiennent au mois d'octobre. Mais, mi-septembre 2025, en appelant le commissariat, j'apprends que l'expulsion a été fixée pour la deuxième semaine d'octobre.

Edgar

Vous avez ressenti quoi ? De la colère ? De la résignation ?

Rémi

J'ai envoyé des courriers avec la Fondation au commissariat central. Rien ne bougeait. Je me sentais au pied du mur. Dès le départ, j'en avais parlé avec plein de personnes pour accepter de sortir de l'isolement, et là, tout ce soutien me donnait encore de l'élan. A ce moment-là, j'ai décidé de tenter une dernière chose : j'ai réécrit entre autres à la préfecture et préfecture de police, au maire du 20^{ème} arrondissement, à la députée Sophia Chikirou et à Jacques Baudrier (adjoint au logement à la mairie de Paris). Une semaine avant l'expulsion, coup de fil du commissariat me disant qu'à la suite de tous les écrits reçus, la date d'intervention était annulée jusqu'à relogement. Et finalement, j'ai eu une proposition de logement social, dans lequel j'ai emménagé fin octobre 2025.

Edgar

Presque un an après votre relogement, quel est votre regard sur votre expérience ? Si c'était à refaire, le referiez-vous ?

Rémi

Pour moi, la procédure d'expulsion c'est une chaîne où toi tu es l'anomalie et tu as tort d'être encore là. Tu es le grain de sable dans un investissement immobilier, de la chaire à propriétaire. Alors j'ai eu envie de m'accrocher, même si ma famille dormait mal pour moi. Cela me concernait bien sûr, mais je tenais aussi pour toutes les personnes que je voyais en réunion à la Fondation, isolées ou qui ne parlaient pas bien français. La rue au bout, c'est une condamnation à mort avec supplice. Donc oui, si c'était à refaire je le referais, j'avais juste besoin d'un endroit pour vivre et en face de moi il y avait la spéculation immobilière qui allait s'enrichir sur mon dos. Mais l'expulsion ça devient ton quotidien et ça coûte de l'argent de se faire expulser ! Ce qui m'a tenu, c'est de me dire que tant que j'étais dans les murs, tant que la serrure n'avait pas été changée, il y avait toujours quelque chose à faire.

Comprendre le rapport locatif depuis l'investissement des propriétaires bailleurs

CÉCILE VIGNAL

Professeure des Universités
en Sociologie, CLERSE
CNRS, Université de Lille

1. Les données plus récentes des millésimes 2020 et 2023 de l'enquête Histoire de vie et Patrimoine de l'Insee confortent l'idée d'une diffusion de la propriété locative. Voir Margot Delon et Cécile Vignal, « Les rapports sociaux de classe autour de la propriété locative : marchandisation des logements et projection incertaine dans l'avenir », Journées d'étude *Classer, être classé-e, se classer*, 9-10 septembre 2025, Cresspa-CSU, Paris.

2. 13,8% avec les logements prêtés à titre gratuit et les logements vacants.

3. Catégorie de l'Insee regroupant les ménages possédant au moins un logement loué, vacant ou prêté à titre gratuit.

4. Propriétaires de leur résidence principale et d'autres logements locatifs, voire une résidence secondaire.

Jurislogement

Vous avez réalisé une enquête auprès des propriétaires, personnes physiques, de logements locatifs privés, dont vous avez tiré un livre paru en septembre : À qui appartient la ville ? *Acheter, louer, accumuler* (PUF, 2026). Vous y étudiez leurs trajectoires d'accumulation patrimoniale et leurs motivations dans la mise en location. Quelles incidences ont-elles dans le rapport locatif ?

Cécile Vignal

En tant que sociologue, je me suis intéressée au groupe des propriétaires de logements locatifs de longue durée - ce qui exclut les locations touristiques de courte durée. Je précise que j'ai réalisé mon enquête avant la loi dite « Kasbarian » de juillet 2023.

En 2025, en France, les logements locatifs privés représentaient 22,8 % des résidences principales, qui n'appartiennent que rarement à des sociétés capitalistes ou à des investisseurs institutionnels, mais très majoritairement à des personnes physiques. Ces ménages sont donc des acteurs importants de la production de la ville et du marché du logement locatif.

Pour comprendre leur rôle, il faut d'abord caractériser cette population. Les données de l'enquête « Histoire de vie et patrimoine 2017-2018 » de l'Insee que j'ai analysées¹ révèlent que les propriétaires de logements loués à l'année représentent 10 % des ménages². Le groupe de détenteurs de « logements de rapport »³ représente 13,8 % des ménages, a une personne de référence de 55 ans en moyenne, les deux tiers actives, un tiers retraitées. Ces ménages ont un revenu disponible moyen de plus de 57 000 euros. Ils font partie des 10 % des ménages les plus riches en revenu disponible et en niveau de vie. Ils sont chaque fois plus riches que la moyenne de leur profession et catégorie socio-professionnelle d'appartenance. Ils sont souvent multipropriétaires⁴. Ils détiennent en moyenne plus de 462 968 euros de patrimoine immobilier (contre 169 000 euros à l'échelle des ménages Français).

Près de 19 % appartiennent à des ménages à dominante cadres, 25,4 % à des ménages à dominante intermédiaires ou cadres, 17,5 % à des ménages à dominante indépen-

5. Apolline Meyer, « Repousser le front de rentabilité. Le coaching immobilier, ou l'enrôlement des ménages dans la production capitaliste de l'espace », *Espaces et Sociétés*, 2026, n°197.

dants. Mais on retrouve également, les classes « populaires » et les « petites classes moyennes » qui composent le reste de l'effectif. Ils ont été soutenus par la politique de défiscalisation de l'État qui, depuis près de quarante années, a été très efficace pour faire de la France un pays de propriétaires et de propriétaires de logements locatifs.

Ces éléments permettent de comprendre la nature des rapports sociaux locatifs. Il ne s'agit pas simplement d'un rapport individualisé entre propriétaire et locataire, mais d'un rapport social entre groupes sociaux très inégaux médiatisés par des institutions : pas seulement le droit, mais aussi l'État avec sa politique fiscale de soutien à la propriété immobilière locative, et par des acteurs locaux publics ou privés.

J'ai interviewé trente propriétaires traversant la hiérarchie sociale des classes supérieures aux classes moyennes et populaires, dans l'agglomération de Lille. C'est la double motivation économique et patrimoniale qui préside : constituer un capital économique sous forme immobilière, une propriété accumulant de la valeur afin de sécuriser l'avenir. La relation aux locataires vient dans un second temps : elle est dans la plupart des discours un impensé dans leurs stratégies. Les propriétaires de classes moyennes et populaires cherchent d'abord à assurer leur statut de propriétaire occupant, puis deviennent bailleur·esse·s en investissant ou divisant leur logement. Les propriétaires aisés ou professionnalisant cette activité accumulent plusieurs biens locatifs. La plupart racontent ne pas avoir souhaité, en soi, devenir bailleur·esse·s, mais bien propriétaires de logements dont ils vont extraire une rente, c'est-à-dire des loyers et ainsi des revenus. La logique de départ n'est pas de produire un bon « service logement », mais de rembourser des crédits et d'accumuler du capital immobilier qui pourra être revendu plus tard, de rentabiliser un investissement en percevant des loyers à moindres frais. C'est d'ailleurs sur ce registre que les *coachs* immobiliers vendent leurs services⁵.

Jurislogement

L'activité de louer a tout de même une certaine réputation : des craintes y sont attachées. Les propriétaires de logements locatifs n'ont-ils pas une position de défiance à l'égard des locataires qui risquent de mettre en péril l'opération économique ?

Cécile Vignal

Oui, tout à fait. Pourtant, le marché locatif privé est en réalité très libéralisé. Même si le rapport locatif est encadré par le droit, il n'y a pas de *gatekeepers* à l'entrée. Vous et moi pouvons devenir bailleresse du jour au lendemain, sans formalité préalable, et sans obligation d'être formées à ce statut. Le permis de louer, qui existe depuis la loi ALUR de 2014 dans certaines communes et certains quartiers, est très loin d'être une généralité. La plupart du temps, les propriétaires entrent sur ce marché par la publication d'une annonce sur les plateformes locatives, se conforment aux prix moyens pratiqués dans leurs quartiers – en dépassant parfois la réglementation sur les loyers si la commune est concernée – et ne contrôlent pas nécessairement la conformité du logement à la réglementation sur l'hygiène, la sécurité et la salubrité des habitations.

Jurislogement

Vous avez étudié le discours des propriétaires sur leurs relations avec les locataires, en montrant les dérives. Sans faire de généralité ni diaboliser la figure du bailleur, quelles sont-elles ? Quelles places prennent-elles, selon vous, dans les procédures d'expulsion ?

6. Les recherches en cours des sociologues Apolline Meyer (Université Paris 8, Cresppa-CSU) sur les Commissions départementales de conciliation et de Thomas Rion (Université de Lille, Clersé) sur les trajectoires de locataires permettront de mieux comprendre ce qui se joue dans cet espace et au cours de la relation locative. Voir aussi : Bergerand Margot, « “J’ai pas eu mon bac, mais je sais monter un bac à douche” : réussir par l’investissement immobilier », *Espaces et Sociétés*, 2024/3, n° 193, p. 161-181 ; Périlleux Hugo, « À Bruxelles, une propriété locative morcelée essentiellement au sein des classes intermédiaires et supérieures », *Belgeo*, 2024 (en ligne).

Cécile Vignal

Les propriétaires de logements locatifs expliquent qu’ils sélectionnent selon les revenus et les garanties que les locataires peuvent leur apporter. Ils cherchent à connaître les locataires et projettent une confiance sur certaines personnes par homophilie sociale, ou selon la catégorie d’âge, le type de ménage, etc. C’est ce qu’il y a derrière la notion de *feeling*, récurrente dans les entretiens des propriétaires de classes supérieures et moyennes : « je les ai choisi·e·s au *feeling* », « je l’aimais bien », « c’est une mère de famille méritante »... C’est ainsi que les discriminations raciales ou de genre s’instaurent sans le dire. Les propriétaires racontent tenir une relation individualisée avec un contrôle de l’activité, des droits (aux allocations, par exemple) et des revenus des locataires. Une économie morale s’instaure dès le début - ce que le chercheur Craig Muldrew appelle l’économie de l’obligation.

En réalité, il y a une telle sélection des locataires que, la plupart du temps, la relation se passe bien du point de vue des propriétaires. Elle se passe mal, de leur point de vue, lorsqu’elle déroge à leur attente. Au préalable, c’est souvent l’absence de locataires et la vacance des logements qui est un problème : les propriétaires n’anticipent pas toujours la perte d’un ou deux mois de loyer lorsque les étudiant·e·s disparaissent pendant l’été.

L’entretien du logement peut aussi compliquer la relation. Les personnes propriétaires qui ont rationalisé leur gestion locative ont de l’épargne, une trésorerie, pour racheter une chaudière, réparer une fenêtre ou refaire toute la peinture au moment du changement de locataire. Mais celles qui souhaitaient louer à moindre coût se disent surprises et fragilisées lorsqu’il s’agit de compenser avec leurs propres revenus. Cela crée une contrainte sur leur budget. Les personnes que j’ai interrogées de milieux populaires ou de classes moyennes se plaignent de « devoir payer pour les locataires », alors même qu’ils sont dans le devoir d’entretenir leur bien et profitent du remboursement du crédit et de l’augmentation de la valeur immobilière du logement. Parfois elles ne le font pas, ou mal, ou dans le conflit.

La procédure d’expulsion est la partie émergée de l’iceberg. Les impayés de loyers sont rares dans les statistiques et les récits, et les situations de retard de paiement se règlent hors procédure. Les personnes propriétaires de logements locatifs jouent le rôle de rappel et de recouvrement du loyer. Certaines racontent aller chercher physiquement les loyers, allant parfois jusqu’à intimider les locataires.

Le passage du conflit informel au conflit institutionnalisé se fait de deux manières dans les entretiens menés lors de mon enquête : soit ce sont les locataires qui se défendent en se plaignant auprès d’associations ou du service habitat de leur commune, en demandant l’application du droit ; soit ce sont les propriétaires qui mobilisent ou maîtrisent le droit, qui vont en médiation voire en procédure. Mais parfois, les propriétaires de milieux plus modestes se présentent en audience sans avocat·e et sans connaissance du droit, en attendant l’aide des juges pour constituer leur défense⁶.

Jurislogement

Finalement, ce qu’on observe dans les procédures, notamment en matière d’impayés et d’expulsion, ce seraient des situations dans lesquelles le conflit s’est déjà cristallisé en amont, bien avant que les acteurs et actrices du droit soient saisi·e·s ?

Cécile Vignal

Oui probablement. Par ailleurs, les enquêtes sur le rapport locatif menées par d’autres sociologues enquêtant à Marseille, à Bruxelles ou Lille, auprès des personnes locataires cette fois-ci, montrent que lorsqu’elles sont confrontées à des propriétaires peu scrupuleux·ses, elles se taisent, surtout lorsqu’elles ont de trop faibles revenus ou subissent des discriminations. Ayant du mal à obtenir un logement, certaines déploient

7. Atelier Populaire d'Urbanisme du Vieux Lille, *Un toit est un droit. Enquête sur les expulsions locatives dans l'agglomération lilloise*, Lille, 2024.

8. Anne Lambert, « Tous propriétaires ! ». *L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, 2015.

alors des techniques de résistance et d'adaptation. Si c'est une passoire ou une bouilloire thermique, par exemple, elles l'occuperont le moins possible dans l'attente d'un meilleur revenu, du règlement d'une situation administrative et d'un déménagement. De leur côté, les personnes propriétaires que j'ai rencontrées cherchent à se différencier de la figure de « marchand de sommeil », souvent mobilisée justement pour atténuer leur contournement des règles ou une action illégale - par exemple lorsque l'une d'entre elles raconte avoir démonté une porte pour expulser son locataire *manu militari* à six heures du matin.

Jurislogement

Que pensez-vous de la notion de mauvaise foi, mobilisée à l'égard des locataires dans les rapports locatifs et les expulsions locatives ? Qu'évoque-t-elle du point de vue de votre discipline ?

Cécile Vignal

On peut mobiliser la sociologie du travail pour comprendre que la relation locative est, comme dans le contrat de travail salarié, fondée sur un aléa moral : les propriétaires auront toujours un doute sur la bonne application du contrat de bail.

La notion de mauvaise foi, quand elle est employée par le ou la propriétaire, est souvent une forme de mépris de classe, en particulier lorsqu'il y a une grande différence de milieux sociaux entre les propriétaires et les locataires.

Finalement, la mauvaise foi renvoie à l'économie morale de la relation locative qui est structurellement asymétrique. C'est donc dommage d'utiliser une notion aussi floue pour en faire une catégorie de jugement juridique. Par définition, elle est difficile à prouver, et surtout elle est construite sur les inégalités sociales entre locataires et propriétaires. Les situations d'impayés de loyer sont expliquées dans les enquêtes de l'ANIL ou d'associations du droit au logement⁷ par des baisses de ressources liées à un événement imprévu (perte d'emploi, problème de santé, séparation, rupture de droits). Les juridictions demandent-elles le montant des revenus des propriétaires accusé-e-s par des locataires de ne pas entretenir le logement ? Est-ce qu'elles demandent le degré de multipropriété de leur patrimoine ou d'endettement pour apprécier l'urgence d'une expulsion ?

La mauvaise foi des locataires aurait pour pendant, dans le discours des propriétaires, l'euphémisation de leur devoir et de leur enrichissement. C'est un invariant qui m'a surpris dans les entretiens : quel que soit le milieu social, le loyer perçu est toujours trop faible, ou le crédit trop lourd. C'est une des conséquences de faire reposer la politique du logement sur des intérêts privés, ceux des ménages bailleurs motivés par l'accumulation du capital et de rentes, au détriment du rapport locatif. Il n'est donc pas question de bonne ou de mauvaise foi, mais plutôt de l'absence d'intégration du risque locatif par les propriétaires dans leurs stratégies patrimoniales d'accumulation du capital (par la cotisation d'une assurance, par exemple) et du rôle de l'État dans cette attente.

Depuis les années 1970, les campagnes présidentielles défendent un programme, celui de la « France des propriétaires »⁸. Mais c'était aussi faire le choix, sans le dire, d'une « France de multipropriétaires ». Une classe de propriétaires, certes individualisée, hétérogène socialement, émietlée... attend une rente, le remboursement d'un crédit immobilier, un capital économique immobilier assurant son niveau de vie et son avenir. Pourtant, ce qui se joue avant tout, c'est un rapport social, locatif, un peu à l'image du rapport social du travail salarié, fondé sur une relation humaine reposant sur des besoins primaires : avoir des ressources pour vivre, se loger dignement.

COMITÉ DE RÉDACTION

Lola Courcoux

Noria Derdek

Annabelle Dumoutet

Diane Forin

Bertrand Garrigue-Guyonnaud

Balthazar Gisbert

Adèle Ibarboure

Paul Lacoste

Rachel Lambert

Delphine Tyc

**Le réseau Jurislogement remercie
tous·tes les contributeur·ices
de ce numéro**

Sous la coordination de la



JURISLOGEMENT

Groupement informel depuis 2007

3/5 rue de Romainville

75019 Paris

CONCEPTION GRAPHIQUE

Lila Saddoune

©2026, Jurislogement

ISSN: 3098-162X

Reproduction intégrale
ou partielle interdite

Achevé d'imprimer en octobre 2026

Dépôt légal: octobre 2026

Imprimé par HandiPrint

Cherbourg-en-Cotentin, France



Le logement,
droit humain
