

CONTROLE ET SANCTIONS DANS LE CADRE DES CONVENTIONS APL

I – Contrôler :

Le contrôle est la contrepartie d'avantages octroyés au nom de l'intérêt général : il permet de vérifier la bonne utilisation des fonds publics selon leur destination.

L'article L.353-11 dispose que « Le contrôle de l'application des conventions définies au présent chapitre est assuré par l'administration. Les organismes (*gestion des prestations familiales*) mentionnés à l'article L.351-8 sont tenus de lui fournir toutes les informations nécessaires à l'exercice de ce contrôle ».

Depuis 2004, il revient aux délégataires signataires des conventions d'en assurer le suivi et d'en contrôler la bonne application. Toutefois, l'Etat est toujours fondé à exercer par lui-même un contrôle en cas de nécessité.

Dans chaque convention-type, un article relatif au contrôle indique que : « le bailleur fournit à tout moment à la demande du représentant de l'Etat dans le département toutes les informations et tous les documents nécessaires au plein exercice de ce contrôle ». Ces documents visent essentiellement à contrôler la mise effective en location sous condition de ressources et de limitation de loyers. Les baux et les avis d'imposition constituent les justificatifs de base pour évaluer le respect de ces engagements. La vacance résultant du choix du bailleur doit être considérée comme une infraction. Sinon, ce dernier doit pouvoir justifier d'une recherche de locataire.

Le contrôle peut se faire à l'occasion :

- de la première occupation ;
- de la troisième date anniversaire de l'entrée en vigueur de la convention (risque de passation d'un nouveau bail ou d'une reprise du logement par le propriétaire) ;
- de sondages périodiques ;
- de l'enquête OPS (mixité sociale) ou encore par la mission MILOS (Mission interministérielle d'inspection du logement social). Celle-ci procède à intervalles réguliers à une évaluation d'ensemble de la gestion des organismes.

Dès le montage du dossier, lors des échanges de courriers avec les bailleurs, il peut être rappelé les principaux engagements auxquels ils souscrivent : location sous plafonds de ressources et de loyers, modalités de dénonciation et de tacite reconduction, interdiction de reprise pour occupation personnelle, interdiction de donner congé.... C'est un travail de prévention qui a aussi pour but d'attirer leur attention sur le fait qu'ils sont susceptibles d'être contrôlés par l'Etat et d'être sanctionnés. A cette occasion, il peut être conseillé de conserver leurs archives locatives.

Par la suite, il est aussi important que l'Etat se manifeste auprès des bailleurs afin de leur rappeler leurs engagements conventionnels et les risques qu'ils encourent en cas de non-respect de ces engagements. Cela peut se faire par courriers-type, notamment à destination des propriétaires privés (personnes physiques, sociétés) et des collectivités locales qui s'avèrent rencontrer plus de difficulté dans l'application des conventions.

En effet, moins l'Etat se manifeste, plus il est difficile pour ses services de reconstituer l'historique des engagements conventionnels d'un bailleur, et, le cas échéant, de le poursuivre.

Enfin, les contrôles peuvent être effectués par sondages réguliers selon un nombre préalablement fixé annuellement. En cas de soupçon d'infraction, les documents nécessaires à l'exercice du contrôle doivent être demandés au bailleur. Le bail permet de vérifier la mise en location effective du bien et le respect du plafond de loyer. Accessoirement, il permet aussi de détecter si des clauses non conformes au conventionnement (par exemple les conditions de congé) ont été introduites. L'avis d'imposition, quant à lui, permet de vérifier le respect des plafonds de ressources.

Les transactions, dont les services de l'Etat sont au courant par les notaires notamment, sont aussi des occasions pour contrôler le respect des engagements.

En tout état de cause, il est primordiale que l'Etat indique dans ses échanges avec les bailleurs les bases légales ou réglementaires qui fondent son action de contrôle ou de sanction. Cela permet de limiter les échanges inutiles et les relances.

II – Quelques principes de base à connaître et à respecter :

1 – les sanctions ne peuvent être appliquées qu'au regard de ce qui est prévu par la convention effectivement signée par les parties. On ne peut s'appuyer sur les articles rayés, supprimés ou paraphés des termes « sans objet » pour appliquer des sanctions. C'est pourquoi, entre autre, il est important que les conventions types ne soient pas modifiées.

2 - les sanctions ne peuvent être prononcées que suite à un contrôle de l'Etat ou du délégataire et au vu d'une infraction effectivement constatée. Cette tâche ne peut en aucun cas être déléguée aux notaires. Certaines conventions (articles 19 et 23 pour les autres bailleurs qu'HLM ou SEM) prévoient le versement d'une somme en une fois pour certaines infractions tandis que d'autres, comme celle de la convention ANAH ancienne version, prévoient le versement de pénalités au fur et à mesure de l'infraction constatée (article 6 des engagements de portée générale). Dans ce dernier cas, il faut calculer les pénalités par « périodes » écoulées au fur et à mesure des contrôles.

3 – les pénalités ne peuvent être perçues à l'avance en échange d'une résiliation anticipée car les conventions sont sensées s'appliquer jusqu'à leur terme aux propriétaires successifs. La résiliation aux torts du bailleur en application de l'article L.353-6 ne peut avoir valeur de sanction que lorsqu'il y a des locataires en place qui touchent l'APL. Sinon, résilier lorsque le propriétaire occupe les lieux ou que les locataires ne touchent pas l'APL peut entraîner un « effet d'aubaine ». Par contre, si on ne résilie pas, en cas de nouvelle vente ou de remise en location, la convention est de nouveau opposable.

4 – la vente d'un logement conventionné est permise. On ne peut donc sanctionner un bailleur parce qu'il vend. On ne peut bloquer une vente. En cas de demande d'information en amont d'une transaction, on ne peut qu'informer le demandeur de la réglementation et des risques encourus et déconseiller fortement la vente si le futur acquéreur ne veut pas respecter la convention.

5 – les sanctions doivent être appliquées au bailleur qui commet l'infraction. Les pénalités ne peuvent être payées, par exemple, par un vendeur qui aurait respecté ses engagements, au profit d'un acquéreur qui ne les respecterait pas dans le futur.

6 – l'application des sanctions ne peut être déléguée à des notaires. C'est l'Etat qui doit les appliquer après contrôle en cas de manquement aux obligations découlant de la convention.

7 – les notaires et les intermédiaires (agence, promoteurs....) engagent leur responsabilité en cas de défaut d'information aux acquéreurs. L'administration n'est pas responsable du fait qu'un notaire n'ait pas informé l'acquéreur de l'existence d'une convention APL ou du fait que le bailleur n'a pas fait attention à ce qu'il signait. En cas d'application de sanctions, le bailleur qui s'estime victime de désinformation doit se retourner contre les personnes qui l'auraient lésé.

III– Les sanctions :

Les sanctions encourues pour le non-respect des engagements conventionnels sont déterminées par les conventions types. Celles-ci se distinguent en différents types : sanctions pénales, fiscales, financières ou administratives (résiliation de la convention).

Elles ont évolué dans le temps mais seules les sanctions qui sont inscrites dans les conventions signées sont applicables.

A – LES ARTICLES

1) - Article L.353-2 du CCH :

Précise que : « les sanctions encourues pour le non-respect des engagements conventionnels, y compris la résiliation de la convention aux torts du bailleur après mise en demeure » sont déterminées par les conventions.

Par conséquent, c'est toujours la rédaction de la convention qui fait référence pour l'application des sanctions. Si les sanctions n'ont pas été intégrées dans l'exemplaire de convention signé par le bailleur, elles ne peuvent lui être opposées aux propriétaire d'origine et aux propriétaires successifs.

2) - Article L.353-6 (sanction administrative) du CCH :

Résiliation par l'Etat par arrêté préfectoral de la convention aux torts du bailleur.

Elle est effectuée par le préfet après mise en demeure (courrier avec accusé de réception) effectuée auprès du bailleur et restée sans réponse dans un délai de deux mois.

La décision est obligatoirement motivée et prend la forme d'un acte administratif.

Le bailleur notifie la résiliation à la CAF. Elle est publiée aux hypothèques. Le locataire reste dans les lieux. Le loyer est diminué du montant de l'APL (le locataire peut prétendre à l'AL) et ne peut excéder le loyer maximum de la convention.

3) - Article L.353-10 (sanction pénale) du CCH :

Cet article instaure une amende de 4 500 € (30 000 F) doublée en cas de récidive pour tout bailleur qui a tenté ou imposé au locataire un loyer dépassant le prix fixé par la convention.

Il est précisé que : « Le tribunal ordonne en outre le reversement des sommes indûment versées ».

Le préfet doit saisir le procureur de la République pour faire appliquer cette sanction.

4) - Article L.451-2-1 (sanction administrative) du CCH :

- Si une personne morale fait obstacle au contrôle de l'administration, elle est passible d'une amende de 15 000 € (100 000 F) maximum perçue au profit de l'Etat comme le sont les créances étrangères à l'impôt et au domaine.

- Le non respect des règles d'attribution et d'affectation prévues par le code pour un ou plusieurs logements est passible d'une sanction pécuniaire qui ne peut excéder l'équivalent de dix-huit mois du loyer en principal du ou des logements concernés.

Il est précisé : « sans préjudice de la restitution le cas échéant de l'aide publique ».

- L'article R.331-26 précise que : « Le remboursement de la subvention peut être exigé si l'une des conditions définies par la présente section (*section première du titre III du CCH concernant les subventions et prêts*) n'est pas respectée.

« Le reversement est exigé de plein droit s'il s'avère que l'aide a été obtenue à la suite de fausses déclarations ou de manœuvres frauduleuses. »

5) - Article 284 du code des impôts (sanctions fiscales) :

Il s'agit du reversement de l'avantage fiscal lorsque le bailleur a bénéficié d'un taux réduit de TVA. Ce reversement est égal à la différence entre le taux réduit et le taux normal.

Cette sanction est appliquée par les services fiscaux que l'Etat doit alors prévenir.

6) - Article R.331-26 du CCH :

Cet article avait été abrogé par le décret n° 2002-392 du 22 mars 2002 et réintroduit par le décret n° 2005-1030 du 25 août 2005.

Il prévoit le reversement des subventions en cas de non respect de la section 1^{er} du titre III.

B - RAPPEL EN FONCTION DES CONVENTIONS-TYPES ET DES DIFFERENTES SANCTIONS QU'ELLES PREVOIENT**1) - HLM (articles 22 et 23 de la convention) :**

- Lorsque « les conditions de taxation de vente ou de livraison à soi-même au taux réduit ne sont pas ou plus remplies », il est fait application des sanctions fiscales prévues à l'article 284 du code général des impôts.

- En cas de non respect des règles d'attribution et d'affectation pour un ou plusieurs logements, il est fait application de la sanction prévue à l'article L.451-2-1 du CCH. Elle ne peut excéder 18 mois du loyer en principal du ou des logements concernés.

- En cas de non respect d'un engagement autre que celui ayant trait à l'attribution ou à l'affectation, il est prévu une pénalité égale au maximum à 9 mois du loyer maximum inscrit dans la convention pour le logement considéré. Cette somme peut être doublée dans le cas où le bailleur ne respecte pas plusieurs de ses obligations pour un même logement. Cette pénalité est prononcée par le préfet après mise en demeure de l'organisme restée sans effet après deux mois de délai.

- Par ailleurs, en cas d'inexécution par le bailleur de ses engagements (les exemples mettent l'accent sur les loyers mais ne sont pas exhaustifs), la résiliation peut toujours être prononcée en application de l'article L.353-6 du CCH.

2) - SEM (articles 21 et 22 de la convention) :

- Lorsque « les conditions de taxation de vente ou de livraison à soi-même au taux réduit ne sont pas ou plus remplies », il est fait application des sanctions fiscales prévues à l'article 284 du code général des impôts.

- En cas de non respect des règles d'attribution et d'affectation pour un ou plusieurs logements, il est fait application de la sanction prévue à l'article L.451-2-1 et L.481-1-1 (procédure pour le contrôle) du CCH. Elle ne peut excéder 18 mois du loyer en principal du ou des logements concernés.

- En cas de non respect d'un engagement autre que celui ayant trait à l'attribution ou à l'affectation, il est prévu une pénalité égale au maximum à 9 mois de loyer maximum inscrit dans la convention pour le logement considéré. Cette somme peut être doublée dans le cas où le bailleur ne respecte pas plusieurs de ses obligations pour un même logement. Cette pénalité est prononcée par le préfet après mise en demeure de l'organisme restée sans effet après deux mois de délai.

- Par ailleurs, en cas d'inexécution par le bailleur de ses engagements (les exemples mettent l'accent sur les loyers mais ne sont pas exhaustifs), la résiliation peut toujours être prononcée en application de l'article L.353-6 du CCH.

3) - Autres bailleurs I (article 19) :

- Lorsque « les conditions de taxation de vente ou de livraison à soi-même au taux réduit ne sont pas ou plus remplies », il est fait application des sanctions fiscales prévues à l'article 284 (2° et 3°) du code général des impôts.

Il est précisé que dans les deux situations (construction et acquisition de neuf), l'événement qui détermine l'exigibilité du reversement est constitué par la rupture de la convention conclue avec l'Etat, c'est à dire la cessation d'une affectation réelle à la location à caractère social.

- Lorsque que le bailleur attribue au-delà des plafonds de ressources dans une limite de 10 % au-dessus ou non respect d'une autre obligation, sanction financière égale à 9 mois de loyer maximum.

- Lorsque le bailleur attribue au-delà des plafonds de ressources au-delà de 10 % au-dessus ou non respects de plusieurs autres obligations, sanction financière égale à 18 mois de loyer maximum.

- Par ailleurs, en cas d'inexécution par le bailleur de ses engagements (les exemples mettent l'accent sur les loyers mais ne sont pas exhaustifs), la résiliation peut toujours être prononcée en application de l'article L.353-6 du CCH.

La convention précise que ces deux dernières sanctions, financière et de résiliation, sont exclusives l'une de l'autre pour ce type de bailleur.

4) - Autres bailleurs II (articles 23 et 24) :

- Lorsque « les conditions de taxation de vente ou de livraison à soi-même au taux réduit ne sont pas ou plus remplies », il est fait application des sanctions fiscales prévues à l'article 284 du code général des impôts.

- En cas de non respect de la règle d'attribution et d'affectation pour un ou plusieurs logements, il est prévu l'application de la sanction pécuniaire indiquée à l'article L.451-2-1 qui ne peut excéder 18 mois du loyer en principal du ou des logements concernés.

- Pour le non-respect d'une autre obligation, sanction égale à 9 mois de loyer maximum pour un logement et à 18 mois de loyer maximum en cas de non-respect de plusieurs obligations pour le même logement.

- Par ailleurs, en cas d'inexécution par le bailleur de ses engagements (les exemples mettent l'accent sur les loyers mais ne sont pas exhaustifs), la résiliation peut toujours être prononcée en application de l'article L.353-6 du CCH.

5) - ANAH

A - Pour les conventions signées par l'Etat avant la réforme du 1^{er} octobre 2006 :

Application des articles 5 et 6 des engagements de portée générale :

- En cas d'inexécution par le bailleur de ses engagements contractuels. Les exemples donnés ont trait au non-respect du loyer maximum ou à une faute grave à l'égard des organismes liquidateurs. Ils ne sont pas exhaustifs. La résiliation peut être prononcée en application de l'article L.353-6 du CCH.

- Si le bailleur tente d'imposer ou a imposé au locataire un loyer dépassant le prix fixé par la convention, il est fait application de l'article L.353-10 du CCH.

- Pour le non-respect des obligations contractuelles en général et pour les infractions particulières suivantes : dépassement des plafonds de ressources pour les entrants, insuffisance ou manque d'information à l'égard des locataires et de l'organisme liquidateur de l'APL, non-respect de la réservation ^(*), il est prévu le versement de l'équivalent de 5 % du montant des loyers dus au titre des logements concernés au Fonds national d'aide au logement (FNAL, ex FNH).

Cette procédure est appliquée après mise en demeure restée sans effet après un délai de six mois et saisine du procureur de la République. La convention ne précise pas la durée de la sanction mais on peut penser qu'elle s'applique pendant toute la durée de l'infraction.

- En cas de non respect du quota pour reprise personnelle, le versement au FNAL correspond à l'équivalent du loyer maximum dû pour chaque logement concerné pendant toute la durée de l'infraction.

La convention précise que si le bailleur ne procède pas à ces versements, ils sont recouverts en vertu des décrets n° 62-1587 du 29/12/1962 et n° 63-608 du 24/06/1963 modifié.

B – Pour les conventions signées par l'ANAH ou un délégataire :

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a introduit le principe de la délégation des aides à la pierre et la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) a réformé le conventionnement ANAH.

A titre d'information, voici les modalités de sanctions qui ont été établies dans le cadre des conventions-type signées dans le cadre de la réforme de 2006 :

Extrait : Pénalités : « *En cas de non respect par le bailleur des dispositions de la présente convention, l'ANAH peut, prononcer des sanctions mentionnées à l'article L.321-2. Elle peut, en outre, prononcer des pénalités en application de l'article L.321-4. Ces pénalités sont pour chaque logement considéré au plus égales à un montant de :*

(*) erreur dans les engagements de portée générale qui renvoient à l'article 4 de la convention alors que la réservation est prévue à l'article 3, l'article 4 concernant l'inscription du loyer maximum.

- *vingt quatre mois du loyer maximal prévu par la convention, hors loyers accessoires et charges récupérables en cas de non respect du loyer maximal et en cas de mutation sans poursuite expresses des engagements relatifs aux conditions d'occupation du logement*
- *neuf mois du loyer maximal prévu par la convention, hors loyers accessoires et charges récupérables lorsque le bailleur n'exécute pas les autres engagements prévus par la convention, tels que notamment ceux relatifs aux conditions d'occupation des logements, aux plafonds de ressources, à l'information des locataires ou au contrôle de l'ANAH. Cette somme peut être doublée dans le cas où le bailleur ne respecte pas plusieurs de ses obligations contractuelles pour le même logement.*

Le délégué local doit préalablement mettre en demeure le bailleur, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, de satisfaire à son obligation. Ce dernier doit, dans un délai de deux mois, soit formuler ses observations, soit faire connaître son acceptation. Lorsque l'ANAH écarte ces observations, sa décision doit être motivée. »

TABLEAU SYNTHETIQUE SUR LES SANCTIONS					
BAILLEURS	HLM (version 2006)	SEM (version 2006)	Autres bailleurs I (version 2006)	Autres bailleurs II (version 2006)	ANAH Conventions signées par l'Etat avant la réforme de 2006
SANCTIONS					
Non respect des conditions justifiant la TVA à taux réduit	Article 284 du code des impôts.	Article 284 du code des impôts.	Article 284 du code des impôts.	Article 284 du code des impôts.	Non prévu
Non respect des règles d'attribution et d'affectation	Article L.451-2-1	Article L.451-2-1 et L.481-1-1	Article 19 de la convention si le reversement de la taxe n'est pas exigible. Non compatible avec une résiliation.	Article L.451-2-1	Versement de 5% du ou des loyers concernés au FNAL
Non respect d'un engagement autre que celui précité	Article 22 de la convention	Article 21 de la convention	Article L.353-6	Article 23 de la convention	Versement de 5% du ou des loyers concerné au FNAL
Non respect du loyer maximum	Article 22 de la convention	Article 21 de la convention	Article L.353-6	Article 23 de la convention	L.353-10
Reprise pour occupation personnelle	Article 22 de la convention+ résiliation	Article 21 de la convention+ résiliation	Article L.353-6	Article 23 de la convention + résiliation	Versement de l'équivalent du ou des loyers concernés au FNAL
Défaut d'information envers l'organisme liquidateur APL	Article 22 de la convention	Article 21 de la convention	Article L.353-6	Article 23 de la convention	Versement de 5% du ou des loyers concernés au FNAL

Défaut d'information envers le locataire	Article 22 de la convention	Article 21 de la convention	Article L.353-6	Article 23 de la convention	Versement de 5% du ou des loyers concernés au FNAL
Non respect des engagements en général	Article L.353-6	Article L.353-6	Article L.353-6	Article L.353-6	Article L.353-10 + article L.353-6