

CONTRIBUTION ANACOFI IMMO

à la mission gouvernementale « Équilibre entre propriétaires et locataires »

Mission confiée le 17 avril 2026 à M. Sylvain Grataloup, Président de l'UNPI

Annexe détaillée — vingt propositions opérationnelles Paris, mai 2026

Préambule — La voix des professionnels de l'intermédiation

L'ANACOFI IMMO réunit environ 1.200 entreprises d'intermédiation immobilière, représentant 6 Md€ de volume intermédié et 22.000 logements pour le marché locatif. À l'interface quotidienne entre bailleurs, locataires et acteurs publics, nos adhérents disposent d'une position d'observation unique sur les blocages réels du marché locatif, raison pour laquelle l'ANACOFI IMMO entend apporter une contribution équilibrée, technique et opérationnelle, ancrée dans la pratique professionnelle.

Nos propositions reposent sur un principe directeur : **on ne sécurise pas durablement le bailleur en fragilisant le locataire ; on les sécurise simultanément par un cadre prévisible, des procédures fluides, et un tiers professionnel reconnu.**

La présente annexe développe l'ensemble des propositions. Une note de synthèse distincte en présente les mesures phares.

Le constat partagé : un parc privé fragmenté et fragile

Le parc locatif privé loge 22,8 % du parc des résidences principales en 2025 (Insee), soit environ 7,5 millions de ménages, **dont 97 % détenu par des personnes physiques**. Cette structure capillaire est à la fois **la force** du modèle français — couverture territoriale, fluidité résidentielle — et **sa vulnérabilité**, liée à une sensibilité aiguë au risque d'impayé et à un défaut d'information juridique du bailleur.

Trois pathologies se sont accumulées sur la dernière décennie : un **cadre juridique sédimenté** depuis 1989 sans réforme d'ensemble ; **une accumulation de protections** qui s'est paradoxalement retournée contre certaines catégories de locataires (jeunes actifs, ultramarins, indépendants, bénéficiaires de l'AAH) par durcissement de la sélection à l'entrée ; et une **crise de confiance** qui assèche l'offre locative au moment où les besoins explosent. **Ces pathologies appellent quatre axes d'intervention complémentaires.**

Axe 1 — Accès au parc locatif : objectiver la sélection

Plus le risque post-bail est perçu comme élevé, plus la sélection en amont devient drastique : exigence de CDI hors période d'essai, garants multiples, refus de garants ultramarins ou étrangers en méconnaissance de la loi, exclusion de fait des bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) dont les ressources sont insaisissables. Le résultat est une exclusion massive de profils pourtant solvables.

Proposition 1.1 — Créer un Registre national locatif (FILOC) inspiré du FICOBA

Sur le modèle du Fichier national des comptes bancaires (FICOBA), géré par la DGFIP en application de l'article L.103 du livre des procédures fiscales, qui recense les comptes sans révéler mouvements ni soldes, l'ANACOFI IMMO propose un fichier national des engagements locatifs (FILOC) :

- **Données restreintes** : identité du locataire et du garant, durée du bail, existence d'un contentieux locatif définitif, existence d'une dette locative non apurée à la sortie.

- **Accès strictement encadré** : professionnel Hoguet en gestion, commissaire de justice avec titre exécutoire, juge des contentieux de la protection.
- **Conservation** : 5 ans à compter de l'apurement, 10 ans en cas de fraude documentée. Droit d'accès et de rectification via impots.gouv.fr, encadrement CNIL strict, interdiction de tout usage commercial ou de scoring privé.

Pendant locatif du FICP en crédit à la consommation, **ce fichier sécurise le bailleur tout en protégeant le locataire de toute « blacklist » privée non encadrée.**

Proposition 1.2 — Créer un délit de fraude documentaire locative • nouvelle

La production de faux documents pour accéder à un logement (bulletins de salaire, avis d'imposition, contrats de travail) constitue un phénomène massif, constaté quotidiennement par les administrateurs de biens, et insuffisamment réprimé par le seul délit général de faux et usage de faux. L'ANACOFI IMMO propose :

- **Création d'un délit spécifique** de fraude documentaire locative, assorti d'une amende administrative prononcée par la DGCCRF.
- **Inscription de la fraude avérée au FILOC** pendant 10 ans et exclusion temporaire (3 ans) des aides publiques au logement obtenues frauduleusement.
- **Exonération de responsabilité du professionnel Hoguet** ayant accompli des diligences normales de vérification, la fraude étant le fait du candidat.

Proposition 1.3 — Faire reculer la discrimination par garant non-résident, en s'attaquant aussi aux conditions générales des assureurs

L'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989 interdit au bailleur de refuser une caution au motif qu'elle ne possède pas la nationalité française ou ne réside pas en métropole, sous peine de trois ans d'emprisonnement et 45.000 € d'amende. Mais **cette interdiction ne lie pas l'assureur GLI**, qui peut refuser de couvrir un tel dossier — contraignant le bailleur de bonne foi à refuser pour ne pas perdre sa couverture. La prohibition se vide ainsi de sa portée.

Volet bailleur. Auto-déclaration sur le formulaire de caution rappelant l'opposabilité de l'article 22-1 ; *testing* administratif annuel (DILCRAH¹) ; sanction administrative immédiate ; recours abrégé (60 jours) auprès du Défenseur des droits.

Volet assureur. Interdire dans les conditions générales des GLI commercialisées en France toute clause d'exclusion fondée sur la nationalité, le lieu de résidence (DROM, COM, étranger) ou la localisation du compte du garant. Modification du Code des assurances, contrôle ACPR au titre des pratiques commerciales. Les assureurs conservent la liberté d'évaluer la solvabilité, non celle de discriminer géographiquement.

Volet professionnel. Formation obligatoire des titulaires de carte Hoguet sur ce point précis.

Proposition 1.4 — Instituer un cautionnement assurantiel souscrit par le locataire, et confier le dépôt de garantie à un tiers de confiance

Le système actuel cumule trois inefficiences : un dépôt remis directement au bailleur, générant un contentieux massif de restitution ; une GLI souscrite par le bailleur qui sélectionne par exclusion ; une Visale sous-utilisée et bornée à 36 mois. Le modèle belge ImmoCaution® offre une voie de sortie.

¹ DELEGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA HAINE ANTI-LGBT+

- **Création d'un troisième régime**, à côté du dépôt et de Visale : un cautionnement assurantiel souscrit par le locataire (modification de l'article 22 de la loi de 1989), à prime annuelle modique, garantie irrévocable au bénéfice du bailleur jusqu'à 3 mois de loyer (loyer, charges, dégradations), maintenue même en cas de défaut de prime.
- **Confier la perception et la conservation du dépôt de garantie à un tiers** doté d'une garantie financière et d'une RCP — professionnel Hoguet ou Caisse des dépôts — plutôt qu'au bailleur en direct, sur le modèle du compte bloqué belge ou suisse. Le rapport Nogal (2019) recommandait déjà cette consignation auprès d'un organisme agréé, sur le modèle britannique du *Deposit Protection Scheme* en vigueur depuis 2007, en relevant que 65 % des actions en justice des locataires portent sur la non-restitution du dépôt.
- **Offre portée par les assureurs** déjà actifs en GLI **ou un acteur dédié**, sous homologation ACPR. Pour les publics fragiles, prise en charge de la prime par Action Logement, en extension de Visale.
- **Harmoniser les règles relatives aux pièces justificatives exigibles** entre les bailleurs et leurs mandataires Hoguet, d'une part, et les acteurs du cautionnement payé par le locataire, d'autre part, ces derniers n'étant aujourd'hui pas soumis aux mêmes restrictions documentaires — distorsion déjà relevée par le rapport Nogal.
- **Substitution progressive du dépôt classique** : le cautionnement assurantiel constitue une garantie équivalente que le bailleur ne peut refuser ; après une période transitoire, le marché bascule de lui-même (l'expérience belge le confirme).

Effets attendus. Libération de la trésorerie du locataire (2.600 à 4.500 € pour un T2 parisien) ; garantie irrévocable d'un assureur supervisé plutôt que d'un garant dont la solvabilité s'érode ; objectivation de la sélection par un assureur-crédit ; tarissement du contentieux de la restitution.

Encart comparé — Le cautionnement assurantiel belge ImmoCaution®

Le cadre belge combine sécurité du bailleur, fluidité pour le locataire et désengorgement du contentieux de la restitution. Plafonds : 2 mois de loyer hors charges sur compte bloqué au nom du locataire, 3 mois pour les garanties bancaires progressives. Le dépôt n'est jamais remis au bailleur.

Mécanisme ImmoCaution® (EuroCaution). Le locataire souscrit une assurance auprès d'Atradius ICP et paie une prime annuelle modique ; l'assureur garantit le bailleur jusqu'à trois mois de loyer, par un engagement irrévocable maintenu même en cas de défaut de prime. Le bailleur a une garantie à coût nul ; le locataire conserve sa trésorerie.

Consignation publique e-DEPO. Consignation en ligne gratuite via MyMinfin (équivalent de l'espace impots.gouv.fr), fonds bloqués jusqu'à libération conjointe — équivalent fonctionnel d'une consignation à la Caisse des dépôts.

Enseignement. Le dépôt consigné chez un tiers, le cautionnement assurantiel souscrit par le locataire et l'aide publique résiduelle (le CPAS belge avance la garantie aux ménages modestes) forment un triptyque transposable. Le modèle suisse (art. 257e du Code des obligations) offre un régime résiduel pour les bailleurs ne souhaitant pas le cautionnement assurantiel.

Axe 2 — Sécurisation des loyers : sortir du tout-judiciaire

Les impayés en chiffres

Selon une étude² publiée en janvier 2026 par un assureur agréé ACPR, portant sur environ 10.000 dossiers de sinistres:

- ▶ 62 % des impayés résultent d'un aléa de la vie (perte d'emploi, santé, séparation) ; 8 % seulement d'un non-paiement sans raison identifiable.
- ▶ 14 % naissent d'un litige bailleur-locataire qui bloque le paiement sans insolvabilité réelle.
- ▶ 70 % des dossiers basculent en contentieux faute de règlement amiable.
- ▶ Le délai d'audience atteint jusqu'à 18,9 mois selon le tribunal, pour un coût moyen de 10.140 € au bailleur non assuré.

Ces données fondent la double conviction de la note : l'écrasante majorité des impayés appelle un accompagnement social, non une répression ; mais la minorité de mauvaise foi et la lenteur procédurale appellent des outils rapides et objectifs.

Traiter l'impayé en aval par voie judiciaire est toujours un échec : pour le locataire qui sort sans solution, pour le bailleur qui a déjà subi de longs mois sans loyer, et pour les finances publiques. La réponse combine fluidification procédurale pour la mauvaise foi avérée, définition objective de cette mauvaise foi, prise en compte des situations particulières, et préservation absolue de l'accompagnement du locataire de bonne foi — qui représente, les chiffres le montrent, l'écrasante majorité des cas.

Proposition 2.1 — Raccourcir la procédure post-impayé pour la mauvaise foi avérée

La loi du 27 juillet 2023 a ramené à 6 semaines le délai de régularisation après commandement de payer et imposé une clause résolutoire obligatoire. La compléter par : un commandement de payer-type opposable publié par décret ; un délai global maximal procédure + commandement de quitter les lieux limité à 9 mois en cas de mauvaise foi avérée ; le maintien strict des protections pour les locataires de bonne foi (trêve hivernale, sursis, accompagnement CCAPEX³).

Proposition 2.2 — Définir juridiquement la « mauvaise foi du locataire »

La mauvaise foi ne se présume pas : la présomption joue toujours en faveur de la bonne foi, et la charge de la preuve incombe au bailleur demandeur. Pour être pleinement opérationnelle devant le Médiateur (proposition 3.4), la qualification doit reposer sur des critères cumulatifs et vérifiables, établis par un dossier probatoire standardisé :

- **Capacité contributive établie** : revenus du foyer permettant objectivement le paiement du loyer résiduel après déduction des aides — preuve par avis d'imposition et relevés sociaux.
- **Absence de toute démarche de régularisation** : non-réponse aux relances du bailleur ou du gestionnaire, non-saisine ou non-réponse à la CCAPEX, refus du plan d'apurement proposé — preuve par accusés de réception et comptes rendus de la CCAPEX.
- **Absence de difficulté sociale documentée** : aucun signalement social, aucun dossier FSL, aucune mesure de protection — preuve par attestation des services sociaux saisis.
- **Refus d'une solution** de relogement adaptée effectivement proposée — preuve par l'offre écrite et son refus.

² [HTTPS://MILA.DIRECT/ETUDE-MILA-HAUSSE-IMPAYES-LOYER-FRAGILISE-MARCHE-LOCATION/](https://mila.direct/etude-mila-hausse-impayes-loyer-fragilise-marche-location/)

³ COMMISSION DE COORDINATION DES ACTIONS DE PREVENTION DES EXPULSIONS

Règle de bascule : dès qu'un seul élément de difficulté sociale est documenté, la qualification de mauvaise foi est écartée et le dossier rejoint l'accompagnement social (proposition 2.3). Cette grille objective la décision du Médiateur, limite l'arbitraire et sécurise le recours. Les données disponibles situent la mauvaise foi délibérée autour de 8 % des impayés seulement : la définition doit donc rester strictement circonscrite.

Proposition 2.3 — Sanctuariser l'accompagnement social du locataire de bonne foi

Toute accélération procédurale doit s'accompagner d'un renforcement parallèle des CCAPEX, du Fonds de solidarité pour le logement et de l'intermédiation locative. Sans ce contrepoids, la réforme bascule dans la répression et perd toute légitimité — d'autant que les aléas de la vie expliquent la majorité des impayés.

Proposition 2.4 — Traiter la zone aveugle de l'AAH⁴ et des prestations insaisissables

L'article L.821-5 du Code de la sécurité sociale rend l'AAH incessible et insaisissable, sauf exceptions limitatives⁵. Cette protection légitime crée un effet pervers : les bailleurs, sachant qu'aucune saisie ne sera possible, sélectionnent à la défaveur des bénéficiaires de l'AAH, des pensions d'invalidité ou de l'APA⁶. L'ANACOFI IMMO propose :

- **Création d'un Fonds national de garantie locative dédié** aux bénéficiaires de prestations insaisissables, prenant en charge intégralement le risque locatif des bailleurs accueillant ces publics.
- **Extension explicite de Visale** aux bénéficiaires de l'AAH sans condition d'âge, avec couverture pleine durée.
- **Obligation pour le bailleur de mentionner Visale** ou ce fonds dans tout refus de dossier, à peine de discrimination présumée.

Proposition 2.5 — Activer le droit au relogement social pour les locataires âgés modestes, sans renoncer à l'article 15-III

L'article 15-III de la loi de 1989 protège le locataire de plus de 65 ans aux ressources modestes en interdisant le congé sans relogement effectif⁷. En zones tendues, l'offre de relogement est quasi impossible à constituer, transformant la protection en blocage à vie du bien. L'ANACOFI IMMO propose une refonte sans renoncer au principe :

- **Réaffirmation du principe** : aucun congé valable sans relogement effectif ; le seuil d'âge et le plafond de ressources sont inchangés.
- **Correction technique** : extension de l'exception « bailleur protégé » aux SCI familiales dont un associé majoritaire (≥ 50 % des parts) remplit les conditions, l'exclusion actuelle des SCI étant juridiquement contestable.
- **Droit de relogement opposable au bailleur social** : à la demande conjointe du bailleur et du locataire, offre dans la commune ou une commune limitrophe sous 6 mois ; à défaut, inscription automatique en super-priorité DALO. Le locataire conserve son droit au maintien jusqu'à relogement effectif.
- **Option transactionnelle strictement consensuelle**, homologuée par le juge des contentieux de la protection, qui vérifie le consentement libre et éclairé, la suffisance financière du relogement et l'absence de vulnérabilité. Jamais imposable au locataire.

⁴ ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPES

⁵UNE DECISION DU JUGE DE L'EXECUTION DU TRIBUNAL JUDICIAIRE DE TOULOUSE DU 25 JUIN 2025 A RAPPELE L'INSAISSABILITE DE L'AAH ET DE LA PCH.

⁶ ALLOCATION PERSONNALISEE D'AUTONOMIE

⁷CASS. 3E CIV., 24 OCT. 2024, N° 23-18067 ; RESSOURCES APPRECIEES SUR LES DOUZE MOIS PRECEDANT LE CONGE.

- **Fichier préfectoral des logements adaptés seniors** (HLM accessibles, résidences Séniors, résidences autonomie) pour fluidifier le relogement adapté au vieillissement.

Proposition 2.6 — Comblant la faille « Airbnb-squat » dans la définition de l'occupation illicite • nouvelle

La loi du 27 juillet 2023 exige cumulativement une entrée *et* un maintien illicites, là où la proposition initiale prévoyait une entrée *ou* un maintien illicites⁸. La procédure accélérée du préfet est donc inapplicable lorsque l'occupant est entré légalement — réservation de courte durée — puis se maintient illicitement. L'ANACOFI IMMO propose :

- **Rétablir « entrée ou maintien illicites »** à l'article 38 de la loi DALO, conformément à l'intention initiale du législateur, pour inclure le maintien post-contrat de courte durée dans la procédure préfectorale de 72 heures.
- **Créer une qualification intermédiaire d'«occupant post-titre précaire»**, distincte du squatteur et du locataire défaillant, avec expulsion par ordonnance sur requête dans un délai de 15 jours sur production du titre temporaire échu.
- **Responsabilité solidaire des plateformes** : vérification d'identité avant remise des clés, transmission des coordonnées de l'occupant maintenu sans droit, garantie financière du préjudice locatif par un fonds alimenté sur leurs commissions.
- **Cumul interdit des qualifications protectrices** : l'occupant entré sous titre temporaire ne peut se prévaloir du statut du locataire d'habitation principale, de la trêve hivernale ou du droit au maintien dans les lieux.

Proposition 2.7 — Rendre obligatoire la consignation du loyer en cas de litige • nouvelle

Lorsqu'un locataire conteste (insalubrité, travaux, charges), il cesse parfois unilatéralement de payer, transformant un litige en impayé — ce qui correspond à une part significative des situations d'impayé. L'ANACOFI IMMO propose qu'en cas de litige, le loyer soit obligatoirement consigné sur un compte séquestre (Caisse des dépôts ou tiers de confiance) jusqu'au règlement du différend. Le bailleur n'est pas privé de sa créance ; le locataire conserve l'intégralité de ses droits et moyens ; les sommes sont libérées selon l'issue du litige. Mesure consensuelle, déjà pratiquée dans plusieurs droits voisins.

Proposition 2.8 — Créer un observatoire national du coût de l'impayé • nouvelle

Aucune statistique publique consolidée ne mesure le coût réel de l'impayé — loyers perdus, frais de justice, dégradations, vacance. Le vide est tel que les seules données de référence proviennent aujourd'hui d'études d'assureurs privés. Le rapport Nogal recommandait dès 2019 la création d'un observatoire des délais de procédure d'expulsion, resté lettre morte. L'ANACOFI IMMO propose d'aller plus loin avec un observatoire national, rattaché à l'ANCOLS⁹ ou constitué en groupement d'intérêt public, mesurant annuellement le coût de l'impayé et son impact sur les exigences de sélection.

Objectif : objectiver le lien entre montée du risque et exclusion des ménages modestes, et éclairer le législateur par des données neutres.

⁸ LOI N° 2023-668 DU 27 JUILLET 2023 ; LA PROCEDURE ACCELEREE DU PREFET SUPPOSE UNE ENTREE ET UN MAINTIEN ILLICITES, EXCLUANT L'OCCUPANT ENTRE PAR RESERVATION PUIS MAINTENU SANS DROIT.

⁹ AGENCE NATIONALE DE CONTROLE DU LOGEMENT SOCIAL

Axe 3 — Reconnaître la valeur du tiers professionnel Hoguet

Quand un bail est géré par un professionnel relevant de la loi Hoguet du 2 janvier 1970, plusieurs effets se produisent : sélection juridiquement encadrée, dossier conforme au décret du 5 novembre 2015, état des lieux contradictoire normalisé, médiation amont, déclenchement précoce des dispositifs CCAPEX. Cette valeur ajoutée est insuffisamment reconnue par le droit positif.

Proposition 3.1 — Présomption de conformité du dossier locatif géré par un professionnel Hoguet

Lorsqu'un bail est confié en mandat de gestion à un titulaire de carte professionnelle G, le dossier candidat est présumé conforme au décret du 5 novembre 2015, sauf preuve contraire. Cette présomption sécurise le bailleur et fluidifie le contrôle administratif.

Proposition 3.2 — Instituer un « permis de louer sécurisé », le versement des APL¹⁰ au gestionnaire, et refonder le mandat de gestion « garantie totale »

L'ANACOFI IMMO propose de récompenser la professionnalisation par un dispositif intégré. Un logement géré par un professionnel Hoguet, couvert par une garantie (Visale ou cautionnement assurantiel) et conforme aux critères de décence bénéficierait d'un « permis de louer sécurisé » ouvrant :

- **Une procédure simplifiée et une éligibilité préférentielle** aux garanties publiques (plafonds rehaussés, durée pleine, prime réduite) ;
- **Le versement direct des APL** au gestionnaire professionnel, sécurisant la chaîne de paiement ;
- **Un accès prioritaire aux dispositifs publics de sécurisation.**

Au-delà, L'ANACOFI IMMO propose de refonder le mandat de gestion locative autour du modèle « garantie totale » préconisé par le rapport Nogal (2019), reposant sur trois éléments indissociables :

- **L'administrateur de biens garantit lui-même au propriétaire le paiement des loyers**, sans franchise ni limite de durée, et prend en charge la remise en état au-delà du dépôt de garantie (clause du croire) ;
- **Il est couvert par une assurance de type « stop-loss »** prenant en charge les impayés au-delà d'un seuil proportionné à sa surface financière (de l'ordre de 1 % des loyers gérés) ;

Le mécanisme « stop-loss » est la clé de l'équilibre économique du dispositif. Contrairement à la garantie loyers impayés classique, qui assure chaque dossier individuellement en imposant ses propres critères d'exclusion, le *stop-loss* assure le portefeuille de mandats de l'administrateur dans son ensemble : l'assureur n'intervient que lorsque la sinistralité annuelle globale dépasse un seuil — de l'ordre de 1 % des loyers gérés — calibré selon la surface financière du gestionnaire. En deçà, l'administrateur supporte lui-même les impayés ; au-delà, l'assureur prend le relais. **Ce mécanisme produit trois effets vertueux** : il responsabilise l'administrateur, qui conserve le risque courant et a donc intérêt à bien sélectionner et à réagir vite aux incidents ; il supprime l'anti-sélection, l'assureur couvrant l'ensemble des mandats sans que le gestionnaire puisse en écarter les meilleurs risques ; et il abaisse le coût, l'assureur ne tarifiant que le risque de pointe. C'est le principe des contrats d'excédent de pertes éprouvés en réassurance et en prévoyance collective.

- **Il est en contrepartie libéré des critères d'exclusion imposés par l'assureur**, retrouvant la maîtrise professionnelle de l'appréciation du risque, **ce qui met fin à l'anti-sélection.**

¹⁰ AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le coût d'un tel dispositif est estimé autour de 1,5 % des loyers, contre environ 3 % pour la garantie loyers impayés classique. **Sa généralisation suppose toutefois de lever une insécurité juridique** : la garantie de paiement consentie à titre onéreux et habituel par l'administrateur de biens peut être qualifiée d'opération de crédit relevant du monopole bancaire¹¹. L'ANACOFI IMMO propose d'y remédier non par un contournement, mais par une **dérogation expresse au monopole bancaire** (article L.511-7 du code monétaire et financier) au bénéfice des administrateurs de biens agissant dans le cadre d'un mandat de gestion « garantie totale » adossé à une assurance stop-loss. Le message est simple : plus un bailleur joue le jeu de la professionnalisation, plus l'État lui fait confiance.

Proposition 3.3 — Achever la réforme de la formation initiale des délégataires

L'ANACOFI IMMO a transmis le 18 février 2026 à la DHUP une contre-proposition au décret de formation initiale des délégataires de carte. Cette contribution doit aboutir pour garantir la qualité de l'intermédiation locative.

Proposition 3.4 — Créer un Médiateur national des rapports locatifs doté d'une compétence d'arbitrage légal contraignant

L'écosystème de règlement amiable est fragmenté et sans force contraignante : les commissions départementales de conciliation rendent des avis non exécutoires, les conciliateurs de justice ne sont pas spécialisés, le médiateur civil est payant. Résultat : la majorité des dossiers basculent en contentieux, **saturant des tribunaux** où le délai d'audience atteint près de dix-neuf mois dans certains ressorts.

L'ANACOFI IMMO propose une architecture en trois étages.

Étage 1 — Médiateur national des rapports locatifs. Autorité indépendante sur le modèle du Médiateur national de l'énergie. Saisine gratuite et en ligne par bailleur, locataire, garant ou professionnel. Il absorbe et coordonne les commissions départementales, deviennent ses délégations territoriales paritaires, et publie des avis à portée doctrinale.

Étage 2 — Médiation à force exécutoire. Tout accord trouvé devant le Médiateur peut être homologué par le juge des contentieux de la protection (article 1565 du Code de procédure civile) et devient titre exécutoire, permettant l'exécution forcée sans nouvelle assignation.

Étage 3 — Arbitrage légal contraignant, à deux régimes.

- **Régime A, pour les petits contentieux** (dépôt de garantie, charges, état des lieux, litiges jusqu'à 5.000€) : sentence exécutoire de plein droit, recours en annulation devant la cour d'appel, droit d'opt-out du locataire dans les 30 jours.
- **Régime B, pour les impayés** : le Médiateur tranche en 60 jours le constat de la créance, la qualification de la mauvaise foi et le plan d'apurement éventuel ; sa sentence a autorité de chose jugée sur ces points ; le juge des contentieux de la protection ne statue ensuite que sur l'expulsion et ses délais, sans rouvrir le débat.

¹¹ LA CLAUSE DUCROIRE DEMEURE CONSACRÉE EN DROIT COMMERCIAL (COMMISSIONNAIRE DUCROIRE, ARTICLES L.132-1 ET SUIVANTS DU CODE DE COMMERCE). UNE GARANTIE DE PAIEMENT CONSENTIE À TITRE ONÉREUX ET HABITUEL PEUT TOUTEFOIS ÊTRE QUALIFIÉE D'OPÉRATION DE CRÉDIT (ARTICLE L.313-1 DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER) RELEVANT DU MONOPOLE BANCAIRE (ARTICLE L.511-5) ; LA VIOLATION DE CE MONOPOLE N'EMPORTE AUCUNE NULLITÉ CIVILE SELON UNE JURISPRUDENCE CONSTANTE, MAIS UNE DÉROGATION EXPRESSE LEVERAIT TOUTE INSECURITE.

Les garanties entourant l'arbitrage des impayés (Régime B)

L'arbitrage du Régime B ne prive jamais le locataire de ses droits fondamentaux. Il est entouré de cinq garanties dont la réunion fonde sa constitutionnalité :

- **L'arbitre tranche le constat, jamais l'expulsion.** Le Médiateur ne statue que sur l'existence et le montant de la créance, la qualification de la mauvaise foi et le plan d'apurement éventuel. L'expulsion elle-même demeure de la compétence exclusive du juge des contentieux de la protection : la mesure attentatoire au domicile reste judiciaire.
- **Assistance gratuite et obligatoire du locataire.** Dès la saisine, le locataire est assisté d'un délégué du Médiateur ou d'un avocat commis d'office, financé sur le modèle de l'aide juridictionnelle et sans condition de ressources, afin de garantir l'égalité des armes face au bailleur ou à son gestionnaire professionnel.
- **Contradictoire intégral.** Chaque partie accède à l'entier dossier de l'autre, produit ses pièces, présente ses observations et est entendue ; aucune décision ne peut être fondée sur un élément qui n'a pas été soumis au débat.
- **Recours en annulation suspensif.** La sentence n'est pas exécutoire tant que court le délai de recours et tant que la cour d'appel n'a pas statué ; le recours suspend toute expulsion. Les cas d'annulation sont limitativement énumérés (excès de pouvoir, violation du contradictoire, atteinte à l'ordre public), afin que le recours garantisse un contrôle réel du juge sans dégénérer en appel déguisé.
- **Protections sociales intégralement sanctuarisées.** Aucune accélération ne réduit le socle social existant : la trêve hivernale (1er novembre – 31 mars) suspend toute expulsion, quelle que soit la sentence ; le sursis judiciaire pouvant atteindre trois ans reste à la main du juge pour les locataires de bonne foi ; l'accompagnement CCAPEX et FSL¹² est maintenu pendant toute la procédure, la saisine du Médiateur déclenchant celle de la CCAPEX ; et le relogement préalable demeure obligatoire¹³ pour les locataires protégés par l'article 15-III (proposition 2.5).

Le verrou de l'arbitrage conventionnel ne s'applique pas. L'article 2061, alinéa 2, du Code civil rend la clause compromissoire inopposable à celui qui n'a pas contracté dans le cadre de son activité professionnelle — donc au locataire d'habitation, qui est un consommateur¹⁴. Mais ce texte ne vise que les clauses contractuelles. Une procédure d'arbitrage instituée directement par la loi n'est pas une clause compromissoire : elle échappe au verrou, à l'instar des arbitrages légaux existant en droit du sport ou en matière prud'homale. C'est pourquoi le dispositif doit être créé par la loi, et non inséré dans le bail-type.

L'architecture est constitutionnellement défendable. Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution une procédure dérogatoire dès lors qu'elle préserve l'examen de la situation personnelle de l'occupant et un contrôle juridictionnel effectif¹⁵. Transposé au Régime B, ce raisonnement est favorable : le dispositif préserve cet examen (par la qualification de la bonne ou mauvaise foi, l'assistance obligatoire et le contradictoire) et un contrôle juridictionnel effectif¹⁶ (recours suspensif, puis compétence du juge sur l'expulsion).

12 FONDS DE SOLIDARITE POUR LE LOGEMENT

13 L'ARTICLE 2061, AL. 2, DU CODE CIVIL REND LA CLAUSE COMPROMISSOIRE INOPPOSABLE AU NON-PROFESSIONNEL ; LE VERROU EST LEVE POUR UNE PROCEDURE SPECIALE CREEE PAR LA LOI, NON POUR UNE CLAUSE CONVENTIONNELLE.

14 L'ARTICLE 2061, AL. 2, DU CODE CIVIL REND LA CLAUSE COMPROMISSOIRE INOPPOSABLE AU NON-PROFESSIONNEL ; LE VERROU EST LEVE POUR UNE PROCEDURE SPECIALE CREEE PAR LA LOI, NON POUR UNE CLAUSE CONVENTIONNELLE.

15 CONSEIL CONSTITUTIONNEL, DECISION N° 2023-853 DC DU 26 JUILLET 2023 : LA PROCEDURE DEROGATOIRE D'EVACUATION DES LOCAUX ILLICITEMENT OCCUPES EST JUGEE CONFORME A LA CONSTITUTION, LE CONSEIL RETENANT COMME GARANTIE DETERMINANTE QUE LA MESURE NE PEUT ETRE PRISE QU'APRES CONSIDERATION DE LA SITUATION PERSONNELLE ET FAMILIALE DE L'OCCUPANT (RESERVE ISSUE DE LA DECISION N° 2023-1038 QPC DU 24 MARS 2023). CE PRECEDENT CONFIRME QU'UNE PROCEDURE ACCELEREE EST CONSTITUTIONNELLE DES LORS QU'ELLE PRESERVE L'EXAMEN DE LA SITUATION PERSONNELLE DE L'OCCUPANT ET UN CONTROLE JURIDICTIONNEL EFFECTIF.

16 CONSEIL CONSTITUTIONNEL, DECISION N° 2023-853 DC DU 26 JUILLET 2023 : LA PROCEDURE DEROGATOIRE D'EVACUATION DES LOCAUX ILLICITEMENT OCCUPES EST JUGEE CONFORME A LA CONSTITUTION, LE CONSEIL RETENANT COMME GARANTIE DETERMINANTE QUE LA MESURE NE PEUT ETRE PRISE QU'APRES CONSIDERATION DE LA SITUATION PERSONNELLE ET FAMILIALE DE L'OCCUPANT (RESERVE ISSUE DE LA DECISION N° 2023-1038 QPC DU 24 MARS 2023). CE PRECEDENT CONFIRME QU'UNE PROCEDURE ACCELEREE EST CONSTITUTIONNELLE DES LORS QU'ELLE PRESERVE L'EXAMEN DE LA SITUATION PERSONNELLE DE L'OCCUPANT ET UN CONTROLE JURIDICTIONNEL EFFECTIF.

Proposition 3.5 — Sécuriser la sortie du locataire • nouvelle

Les administrateurs de biens constatent des pratiques récurrentes en fin de bail : non-versement du dernier mois de loyer, détournement du dépôt de garantie en « dernier loyer », dégradations non réparées. L'ANACOFI IMMO propose :

- **Sanction du non-versement du dernier mois de loyer** et de l'usage du dépôt de garantie comme substitut, pour éviter les soldes débiteurs irrécupérables à la sortie.
- **Mécanisme de responsabilité renforcé** pour la remise en état du logement, adossé à l'état des lieux contradictoire et, le cas échéant, au cautionnement assurantiel (recours subrogatoire de l'assureur).
- **Rendre opposable par décret une grille nationale de vétusté**, déterminant la part de la valeur de remplacement des éléments dégradés restant à la charge du locataire selon leur durée d'usage normale, afin de tarir un contentieux de sortie récurrent. Le rapport Nogal (2019) recommandait déjà de confier l'élaboration d'une telle grille à une personnalité indépendante et de la rendre obligatoire même en l'absence de consensus de la commission nationale de concertation.

Axe 4 — Moderniser et stabiliser le cadre juridique de 1989

Au-delà des dispositifs ponctuels, **la loi du 6 juillet 1989 souffre d'une rigidité et d'une illisibilité croissantes**. Le succès des baux relevant du seul code civil témoigne d'une fuite hors d'un cadre devenu trop contraignant. Trois chantiers de fond s'imposent :

Proposition 4.1 — Clarifier et sécuriser les modalités de congé et les baux atypiques • nouvelle

La complexité de la loi de 1989 sur les modalités de congé et les baux atypiques nourrit le recours croissant aux baux relevant du seul code civil, qui échappent aux protections d'ordre public. Le panorama européen invite toutefois à la prudence : l'Allemagne, l'Écosse et l'Irlande privilégient des baux longs ou à durée indéterminée assortis de motifs de congé légalement énumérés, et c'est l'Angleterre — pays des baux courts — qui a cherché à les allonger pour rendre le secteur plus accueillant aux familles. **L'enjeu n'est donc pas de raccourcir la durée protectrice du bail, mais d'en clarifier et d'en sécuriser les modalités**. L'ANACOFI IMMO propose, sans toucher à la durée protectrice ni aux protections de fond du locataire :

- **Clarifier et sécuriser les modalités de congé** (délais, motifs, forme) pour les rendre prévisibles pour les deux parties ;
- **Préciser le régime des baux atypiques** (mobilité, meublé, colocation) afin de les ramener dans le champ protecteur de la loi plutôt que de les en exclure ;
- **Simplifier** l'articulation des dispositifs successifs sans réduire le niveau de protection.

Proposition 4.2 — Réécrire l'article 24 de la loi de 1989 • nouvelle

L'article 24, qui **régit la clause résolutoire et la procédure en cas d'impayé**, est devenu illisible après les réformes successives (ALUR, ELAN, loi du 27 juillet 2023). L'ANACOFI IMMO propose une réécriture à droit quasi constant, à visée de clarté et d'accessibilité, codifiant la séquence commandement de payer, délai de régularisation, saisine, audience et résiliation, avec des renvois explicites aux dispositifs d'accompagnement social. La sécurité juridique des deux parties y gagnera autant que l'efficacité de la procédure.

Proposition 4.3 — Instaurer un principe de prévisibilité réglementaire • nouvelle

Les bailleurs ont subi une **accumulation rapide de normes — encadrement des loyers, diagnostics, obligations techniques, fiscalité locale — qui décourage l'investissement plus encore que le risque d'impayé**. L'ANACOFI IMMO propose un principe de prévisibilité : tout nouveau dispositif affectant la rentabilité ou

l'exploitabilité d'un logement déjà loué ne s'applique qu'au terme d'un délai d'adaptation raisonnable et proportionné, jamais de manière rétroactive, afin de permettre au bailleur d'anticiper et de préserver la confiance nécessaire au maintien de l'offre.

Tableau de synthèse — Les vingt propositions

N°	Proposition	Levier	Échéance idéale
1.1	Registre national locatif (FILOC), inspiré du FICOPA	Législatif	< 24 mois
1.2	Délit de fraude documentaire locative + inscription FILOC	Législatif	< 18 mois
1.3	Discrimination garant non-résident : art. 22-1 + encadrement CGS des GLI	Législatif + régl.	< 12 mois
1.4	Cautionnement assurantiel souscrit par le locataire + dépôt chez un tiers de confiance	Législatif + ACPR	< 24 mois
2.1	Délai global de procédure ≤ 9 mois pour la mauvaise foi avérée	Législatif	< 12 mois
2.2	Définition légale de la « mauvaise foi du locataire »	Législatif	< 12 mois
2.3	Sanctuarisation de l'accompagnement du locataire de bonne foi	Budgétaire	LFI 2027
2.4	Fonds national de garantie pour bénéficiaires d'AAH/PCH	Législatif + budg.	< 18 mois
2.5	Activation du droit au relogement social pour locataires > 65 ans	Législatif	< 24 mois
2.6	Comblant la faille Airbnb-squat dans la définition de l'occupation illicite	Législatif	< 12 mois
2.7	Consignation obligatoire du loyer en cas de litige	Législatif	< 12 mois
2.8	Observatoire national du coût de l'impayé	Réglementaire	< 18 mois
3.1	Présomption de conformité du dossier géré par un professionnel Hoguet	Réglementaire	< 12 mois
3.2	« Permis de louer sécurisé » + versement des APL au gestionnaire	Législatif + conv.	< 18 mois
3.3	Achèvement de la réforme de la formation initiale des délégataires	Réglementaire	< 6 mois
3.4	Médiateur national des rapports locatifs + arbitrage légal contraignant	Législatif	< 24 mois
3.5	Sécurisation de la sortie : solde débiteur, remise en état	Législatif	< 18 mois
4.1	Clarifier les modalités de congé et le régime des baux atypiques	Législatif	< 24 mois
4.2	Réécriture de l'article 24 de la loi de 1989 (lisibilité)	Législatif	< 24 mois
4.3	Principe de prévisibilité réglementaire (délai d'adaptation)	Législatif	< 12 mois

Conclusion

Le rééquilibrage des rapports locatifs n'est pas un jeu à somme nulle entre bailleurs et locataires. Il appelle un cadre prévisible, des procédures fluides, un cautionnement assurantiel généralisé, un médiateur national doté d'une véritable force contraignante, une prise en compte des publics aujourd'hui exclus ou enfermés, et une reconnaissance accrue du tiers professionnel Hoguet. L'ANACOFI IMMO se tient à la disposition de la « mission UNPI » pour approfondir ces propositions en audition et participer aux concertations à venir, dans l'esprit de dialogue, d'équilibre et de responsabilité affiché par la lettre de mission du 17 avril 2026.

ANACOFI IMMO