

N° 345

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juin 1989

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986,

Par M. Jean FAURE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Richard Pouille, Jean Arthuis, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents* ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Baudier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Jean Faure, Roland Grimaldi, Georges Gruillôt, Jean Guenier, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, Pierré Jeambrun, Pierre Laccour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, François Mathieu, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Robert Pagès, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raïncourt, Michel Rigou, Jean-Jacques Robert, Jean Roger, Josselin de Rohan, Roger Roudier, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Turdy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 652, 689 et T.A. 100.

Sénat : 325 et 338 (1988-1989).

Logement et habitat.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	5
EXAMEN DES ARTICLES	21
TITRE PREMIER : DES RAPPORTS ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES	21
CHAPITRE PREMIER : Dispositions générales . . .	22
<i>Article premier : Affirmation du droit au logement</i>	22
<i>Article 2 : Champ d'application de la loi</i>	23
<i>Article 3 : Forme et contenu du contrat de location</i>	24
<i>Article 4 : Clauses réputées non écrites</i>	25
<i>Article 5 : Rémunération des personnes qui prêtent leur concours à l'établissement du contrat</i>	26
<i>Article 6 : Obligations du bailleur</i>	26
<i>Article 7 : Obligations du locataire</i>	27
<i>Article 8 : Contrat de sous-location</i>	28
<i>Article 8 bis : Echange de logement</i>	29
CHAPITRE II : De la durée du contrat de location ..	30
<i>Article 9 : Durée du contrat de location</i>	30
<i>Articles 10 et 12 : Possibilité de conclure un contrat d'une durée inférieure à trois ans en vue de la réalisation d'un évène- ment lié à la situation du bailleur personne physique</i>	31
<i>Article 11 : Résiliation du contrat par le locataire</i>	32

Article 13 : Sort du contrat en cas d'abandon de domicile ou de décès du locataire	32
Article 14 : Non renouvellement du contrat par congé	33
CHAPITRE III : Du loyer et des charges	37
Article 15 : Mise en place et missions des observatoires des loyers	37
Article 16 : Régime des loyers de droit commun	38
Article 17 : Régime des loyers dans les zones géographiques où existe une situation anormale du marché locatif	42
Article 18 : Règles applicables aux loyers de référence	43
Article 19 : Commission départementale de conciliation	45
Article 20 : Remise d'une quittance ou d'un reçu au locataire	45
Article 21 : Dépôt de garantie	46
Article 22 : Charges récupérables	46
Article 23 : Suspension provisoire des effets de la clause de résiliation de plein droit pour non-paiement du loyer, des charges et du dépôt de garantie	47
Article 24 : Abrogation des quatre premiers chapitres du titre premier de la loi du 23 décembre 1986	48
TITRE II : DISPOSITIONS DIVERSES	49
Article 25 : Modification de l'article 25 de la loi du 23 décembre 1986 relatif à la sortie de certains locaux de la loi du 1er septembre 1948	50
Article 26 : Modification de l'article 31 de la loi du 23 décembre 1986 relatif à la sortie de certains locaux de la loi du 1er septembre 1948	53
Article 27 : Coordination	54
Article 28 : Coordination	55
Article 29 : Commission départementale des rapports locatifs	55
Article 30 : Accords collectifs de location	57
Article 31 : Accords collectifs locaux	58
Article 32 : Accords collectifs locaux conclus par les bailleurs autres que les bailleurs institutionnels	59

Article 33 : Durée du contrat de location d'un local affecté à un usage exclusivement professionnel	59
Article 34 : Abrogation de l'article 57 de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986	61
Article 34 bis : Dispositions relatives au changement d'affectation des locaux	62
Article 35 : Dispositions de coordination - Renvoi à un décret en Conseil d'Etat	64
Article 36 : Disposition relative aux charges récupérables dans les immeubles HLM	65
AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION	67

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 89-1290 du 23 décembre 1986 traite d'un sujet qui constitue une préoccupation fondamentale pour tous nos concitoyens : le logement.

Si l'on en croit une étude de l'INSEE, ils ont, en deux décennies, complètement modifié leurs habitudes de consommation puisqu'ils dépensent désormais proportionnellement de moins en moins pour l'alimentation et de plus en plus pour le logement. Si en 1970, l'alimentation mobilisait, en moyenne, un quart du budget des ménages et se trouvait être le premier poste de dépense, elle passe, en 1988, à la deuxième place n'atteignant plus que 18,5 %. Elle se trouve dépassée, pour la première fois, par le logement qui devient le principal poste ménager de dépense avec 18,8 % du budget contre 15,3 % en 1970.

Le sujet est donc d'importance et nous ne pouvons que regretter davantage qu'un texte abordant une question aussi essentielle nous soit soumis dans des conditions de précipitation pour le moins contestables.

Déposée le 3 mai 1989 sur le bureau de l'Assemblée nationale par les membres du groupe socialiste, cette proposition, pour laquelle le Gouvernement a déclaré l'urgence, a été discutée le 22 mai à l'Assemblée, puis adoptée le jour suivant. Votre commission des Affaires économiques et du Plan l'a examiné le mercredi 31 mai et le Sénat doit en discuter le 5 juin, soit moins de deux semaines après son adoption au Palais Bourbon, sachant pertinemment que le Gouvernement souhaite en promulguer le texte avant le début du mois de juillet pour lui permettre d'influer sur le renouvellement des baux arrivant à échéance à la fin du semestre.

De tels délais ne favorisent pas, à l'évidence, la meilleure réflexion législative.

Cette critique formelle resterait pourtant d'une portée limitée si le dispositif avancé apparaissait de nature à résoudre dans

son intégralité le problème posé. Nous n'en sommes malheureusement pas entièrement convaincus.

Ce texte modifie, en effet, les rapports entre bailleurs et locataires en prévoyant notamment l'instauration de baux d'une durée minimale plus longue, une réglementation des modalités de fixation du loyer et du congé, ainsi qu'une complication des règles applicables en matière d'utilisation professionnelle de locaux d'habitation.

Même s'il est indéniable qu'existent des situations peu satisfaisantes en matière de logement locatif, les solutions envisagées ne semblent pas reposer sur une véritable analyse des causes de ce malaise et proposent, en tout état de cause, des réponses qui, loin de faciliter la résorption des difficultés, pourraient, au contraire, les aggraver.

L'analyse économique et juridique du problème incite, en effet, à adopter une position quelque peu différente de celle des auteurs de la proposition de loi que nous examinons.

I - L'ANALYSE ECONOMIQUE REVELE UNE REALITE CONTRASTEE ET COMPLEXE.

Les initiateurs de la proposition de la loi justifient leur intervention par l'inflation constatée en matière de loyers qui conduit à une exclusion des centres urbains pour les familles à revenus modestes, voire même moyens. Certains chiffres ne manquent pas en effet d'être inquiétants. En 1988, à Paris, les loyers du secteur privé ont augmenté de 8,2 % et de 6,8 % en banlieue, c'est-à-dire beaucoup plus vite que l'inflation (+ 2,7 %). Selon l'Observatoire des loyers, le loyer moyen dans l'agglomération parisienne atteint 54 F le mètre carré par mois et les écarts sont accentués selon la date d'entrée dans les lieux : on l'apprécie à 42 F en moyenne pour une entrée en 1978 et à 74 F pour un emménagement en 1988.

L'évolution du coût d'acquisition des logements dans la même zone n'est pas évoquée mais celui-ci a connu une progression encore plus importante.

A Paris, selon une étude réalisée par des investisseurs institutionnels, le prix des logements neufs ou anciens a été multiplié par trois en dix ans. En 1988, l'augmentation du prix du mètre carré

dans l'ancien a atteint près de 26 % en un an, d'après la Chambre interdépartementale du Notariat.

Le second phénomène influe d'ailleurs mécaniquement sur le premier et il résulte, à l'évidence, de leur conjugaison une augmentation exorbitante du coût du logement parisien au cours des dernières années.

Outre son coût social déjà dénoncé, celle-ci présente des inconvénients économiques évidents, tels que l'accentuation de pressions inflationnistes sur l'économie ou la stérilisation d'une épargne financière excessive sur des investissements peu productifs.

Mais son ampleur ne doit pas être exagérée et son origine doit être étudiée très finement pour élaborer des remèdes adaptés.

Le rapport sur l'évolution des loyers, présenté au Parlement par le ministre de l'Équipement, du Logement des Transports et de la Mer en février 1989, souligne, à juste titre, que le marché français de la location recouvre trois réalités différentes.

Les zones rurales et les agglomérations de moins de 100.000 habitants connaissent un marché locatif détendu. Le loyer moyen s'y situe de 17 à 18 F le mètre carré par mois, soit trois fois moins qu'à Paris. Les cas de renouvellement de baux accompagnés de hausses de loyer sont rares et, lorsqu'ils existent, ne donnent pratiquement lieu à aucun conflit. D'une manière générale, les loyers évoluent peu dans ces zones, qui regroupent 44 % du parc locatif privé.

De même, dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants, qui englobent 34 % de ce patrimoine locatif privé, le marché est globalement fluide. Les loyers moyens s'y élèvent à 22-24 F par mois. Seul un quart des baux renouvelés connaît une hausse et les conflits sont en nombre limité, même si quelques villes, Nice en constituant l'exemple le plus couramment cité, sont l'objet d'une tension indéniable.

Ce sont principalement l'agglomération parisienne (22 % du parc locatif privé) et surtout Paris (10 % du parc total) qui connaissent une poussée excessive des loyers, car ceux-ci y sont élevés et continuent à augmenter, favorisés en cela par un important taux de rotation des logements et des renouvellements avec hausse représentant 60 % des reconductions. Le nombre des conflits enregistrés à l'occasion d'un renouvellement est d'ailleurs, proportionnellement, plus important dans la capitale que sur l'ensemble du territoire national.

Or, la proposition qui nous est présentée vise géographiquement à résoudre de manière générale et indifférenciée, un problème spécifique et concentré.

Il n'est guère possible de parler ici d'économie de moyens et le champ d'application de la loi peut apparaître plus que disproportionné au regard de son objet.

Plus encore, le dispositif avancé ne cherche guère qu'à jouer artificiellement sur les effets de la crise, sans engager une réelle action à l'encontre de ses causes.

La hausse des loyers et, d'une manière générale, du prix du logement dans la mégapole parisienne s'explique, fondamentalement, par une pénurie de l'offre au regard de l'abondance de la demande.

Or, pour tous les professionnels, la cause essentielle de l'insuffisance de l'offre résulte du déficit de constructions nouvelles. On livrait 24.000 logements neufs -logement social et promotion privée additionnés- chaque année à Paris en 1975 ; on n'en proposera qu'environ 6.000 en 1989, pour un parc existant de 1.280.000 unités. Si la construction annuelle de 60.000 logements en Ile-de-France est considérée comme indispensable, seuls 50.000 ont été mis en chantier en 1988, contre d'ailleurs moins de 40.000 de 1982 à 1984, années d'application de la "loi Quilliot" dont se sont beaucoup inspirés les auteurs de la proposition étudiée.

Ce manque de construction s'explique en grande partie par une rareté foncière qui favorise d'ailleurs la hausse des coûts du logement, puisque le prix des terrains libres connaît lui aussi une progression tout à fait impressionnante.

En définitive, il n'existe pas, en région parisienne, de politique du logement possible sans politique foncière, puisque l'importance des surfaces constructibles disponibles détermine le nombre et le coût des logements neufs qui lui-même conditionne le prix des ventes et que ce dernier oriente l'évolution des loyers.

Toutefois, toute amélioration de l'offre se heurte inéluctablement, pour Paris, à la limitation de l'espace urbain qui ne compte que 8.700 hectares à rapprocher des 60 000 hectares de Madrid ou des 90.000 hectares de Londres .

Inversement, il ne faut pas négliger les caractéristiques de la demande de locaux en région parisienne.

Celle-ci obéit à un certain nombre de facteurs, parmi lesquels on peut isoler le rôle de capitale universitaire, culturelle et économique de Paris, qui draine sur ce marché immobilier une demande provinciale ou étrangère ; plus encore la concentration de sièges sociaux et d'un grand nombre d'emplois impliquent à la fois une demande en matière de logements de proximité et de surfaces commerciales ou de bureaux.

Moins d'un million de personnes habitant Paris intramuros sont des actifs alors que 1.752.000 emplois -dont 80 % dans le tertiaire- y sont disponibles. Au total, 4.736.000 emplois sont occupés en région parisienne mais les lieux de travail y sont majoritairement concentrés à l'ouest et les logements à l'est.

En quelque sorte, une part de la crise actuelle trouve ses racines dans la mauvaise organisation du bassin d'emploi francilien et dans la centralisation, sans doute excessive, de l'appareil économique et administratif français, qui révèle, en matière de logement, un de ces effets pervers les plus perceptibles.

En bref, une solution au problème passe aussi par une politique volontariste de l'aménagement du territoire, tant sur le plan national qu'en région Ile-de-France.

Enfin, indépendamment de ces actions structurelles que n'envisage à aucun moment la proposition de loi, un certain nombre de mesures conjoncturelles pourrait se concevoir. Ainsi, les chiffres du recensement de 1982, confirmés par ceux ressortant des fichiers de la taxe d'habitation, font état d'environ 120.000 logements vacants, soit 10 % du parc total, dont les trois quarts de manière permanente.

Pour lutter contre cette stérilisation regrettable d'une fraction non négligeable du marché, la proposition de loi prévoit la liberté de fixation des loyers pour les logements faisant l'objet d'une première location ou ayant fait l'objet de travaux de remise à neuf, s'ils sont vacants après avoir été loués. Elle reconnaît donc implicitement le rôle positif que la liberté contractuelle peut jouer dans la détente du marché et dans la stimulation de l'offre locative. Mais, parallèlement et paradoxalement, ces logements vacants mis sur le marché sont ensuite soumis à des règles de fixation des loyers complexes et tatillonnes qui obéissent à une philosophie exactement contraire à celle inspirant la mesure précédente et qui ne peuvent que dissuader le bailleur potentiel d'offrir son bien à la location.

Au total, la proposition de loi tend par trop, à revenir à des recettes artificielles dont le caractère néfaste a déjà été expérimenté, et qui consistent à faire supporter aux investisseurs

privés le coût des défaillances de l'Etat, quitte, d'ailleurs, à aggraver, à terme, la situation.

La pertinence du dispositif proposé est d'autant plus douteuse que la situation actuelle, même si elle justifie quelques mesures correctrices, ne paraît nullement imposer une intervention législative radicale, d'autant que, par le passé, des mesures de même nature ont davantage contribué à aggraver le problème qu'à le résoudre.

La plupart des chiffres disponibles amène à considérer que la "loi Méhaignerie" et les diverses mesures financières et fiscales qui l'ont accompagnée ont eu d'indéniables effets positifs et commencent à porter leurs fruits. La politique mise en oeuvre en 1986 consistait à favoriser l'investissement locatif et la relance de l'activité dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Or, on a pu assister à une reprise manifeste dans le secteur de la construction de logements depuis 1986 puisque le nombre de logements mis en chantier, inférieur au seuil symbolique de 300.000 cette même année, est passé à 310.000 en 1987, puis 327.000 en 1988.

Le tableau ci-joint détaille les différents éléments de cette reprise :

EVOLUTION DE LA CONSTRUCTION EN FRANCE DE 1984 A 1988

En milliers de logements.	1984	1985	1986	1987	1988
Ensemble des logements mis en chantier	295,0	295,5	295,5	310,1	327,1
dont					
- secteur individuel	201,5	191,7	181,7	188,4	182,9
- secteur collectif	93,5	103,8	113,5	121,7	144,2
dont					
● Location	65,7	71,4	70,4	75,6	87,3
- P.L.A.	55,1	65,0	60,0	54,0	54,0
- Location inv. Instit.	5,0	3,2	4,7	8,2	12,3
- Locatif personnes privées (PC local et secteur libre)	5,6	3,2	5,7	13,4	21,0
● Résidences secondaires	19,6	19,7	22,8	23,1	26,5
● Accession à la propriété	209,7	204,4	202,3	211,4	213,3
- PAP	113,0	93,0	86,0	78,1	60,0
- PC hors locatif	92,0	105,0	97,0	110,5	103,5
- Accession du secteur libre	4,7	6,4	19,3	22,8	49,8
dont					
- Secteurs aidés (PAP et PLA)	168,1	146,0	146,0	132,1	114,0
- Secteur des PC	92,0	99,0	99,0	114,0	108,0
- Secteur libre	34,9	2,5	50,5	64,0	105,1

Source : CEREVE-CNRS et Université de Paris X Nanterre

Ce regain d'activité se vérifie en matière d'accession à la propriété non aidée (30.000 logements de plus qu'en 1986) et plus encore pour les constructions correspondant aux investissements locatifs, qui supportent l'essentiel de la progression en 1988.

Pour cette seule année, les investissements privés ont financé 6.600 logements de plus qu'en 1987, hors secteur des prêts conventionnés locatifs, et les investisseurs institutionnels, 4.100 habitations supplémentaires.

Cette croissance récente de l'investissement locatif résulte, selon la plupart des experts, de la conjonction de trois facteurs. Tout d'abord, les modifications législatives et réglementaires, induites principalement par la loi de 1986, ont entraîné une perception positive de l'évolution des rapports locaux et suscité une réaction psychologique favorable à l'arbitrage en faveur

du placement immobilier. Les secousses boursières enregistrées sur la place de Paris, en 1987, ont vraisemblablement accentué cette tendance. La fiscalité incitative mise en place l'a très nettement encouragé, même si, en ville, les fonds se sont davantage orientés vers les studios et deux pièces, qui permettent d'optimiser le gain fiscal, que vers des locaux de plus grande surface.

Le phénomène rigoureusement inverse a été observé à la suite de l'application de la "loi Quilliot" et d'une manière plus générale pendant la décennie 1970, en raison de l'alourdissement de la fiscalité immobilière et de la réglementation des loyers, qui ont de ce fait progressé moins vite que l'inflation

Le tableau suivant met en évidence cette évolution :

NOMBRE DE LOGEMENTS LOCATIFS NON AIDÉS MIS EN CHANTIER (MILLIERS DE LOGEMENTS)

	Sociétés	Ménages	Total
1974	31,5	28,5	60
1980	17,5	16,8	34,8
1982	5,0	16,1	21,6
1985	3,2	3,2	6,4
1988	12,3	16,5	28,8

Source : Rapport de la Commission Bloch-Lainé sur les aides publiques au logement. Mai 1989.

Par un de ces effets pervers dont la logique économique a le secret, des mesures par trop favorables au locataire -déséquilibre juridique des rapports locatifs en sa faveur, contrôle des loyers...- se retournent contre lui en dissuadant l'investissement locatif et en diminuant l'offre de logements à louer dont la rentabilité devient, de fait, par trop aléatoire. En 1987, dernière année d'application de la "loi Quilliot", l'investissement locatif privé en construction neuve avait quasiment disparu.

De plus, le retrait des investisseurs a entraîné des effets massifs sur le stock des logements locatifs privés.

Les propriétaires bailleurs et les investisseurs institutionnels ont revendu de nombreux logements et la réduction

du parc a été telle qu'elle s'est trouvée à peine compensée par la construction de nouveaux logements HLM.

Le tableau suivant le démontre à l'évidence :

EVOLUTION DU PARC TOTAL DE LOGEMENTS LOCATIFS
(milliers de logements)

Secteur	Année	1973	1978	1984	Evolution 1984/1978
H.L.M.		1.933	2.481	2.898	+ 417
Locatif	avant 1948	3.476	3.264	2.755	- 509 dont : particuliers : - 414 institutionnels : - 95
Privé	après 1948	1.552	1.908	2.070	+ 162 dont : particuliers : - 255 institutionnels : - 93
	Total	5.028	5.172	4.825	- 347
Total locatif		6.961	7.653	7.723	+ 70

Source : INSEE Enquêtes sur le logement 1973, 1978 et 1984.

Le rapport de la Commission Bloch-Lainé sur les aides publiques au logement estime que ce mouvement, que le "plan Méhaignerie" n'a pas eu le temps de modifier en profondeur, pose à la politique publique du logement un grave problème de cohérence.

En effet, les évolutions démographiques et sociales vont engendrer un besoin accru de locations et le secteur des HLM n'est pas en mesure d'y répondre seul, étant donné son coût élevé pour la collectivité.

Il est donc impératif de désamorcer le désengagement des bailleurs, personnes physiques, et de rechercher, au contraire, à mobiliser davantage de capitaux privés vers l'épargne immobilière locative.

Mais qui croira qu'il est possible de déclencher ce regain d'intérêt pour un placement dont la rentabilité financière après impôt peut être évaluée à 2 ou 3 % (même si l'effet d'intégration de revalorisation du capital aboutit dans certaines régions à des rendements réels supérieurs), si les mesures législatives tendent à diminuer encore cette rentabilité inférieure au taux d'inflation ?

Comment, de plus, espérer mobiliser l'épargne privée individuelle ou collective en faveur du logement, si l'on privilégie exagérément le locataire quand les perspectives fiscales ouvertes par

la libération des mouvements de capitaux au sein de la CEE laissent espérer, sur le marché des valeurs mobilières, des performances financières après impôts deux à trois fois supérieures au rendement du capital immobilier ?

Il est certes, indispensable, de corriger les mouvements erratiques et injustes du marché pour éviter qu'en certains points du territoire la compensation du blocage des loyers, qui a longtemps persisté dans notre pays, aboutisse à l'exclusion de certaines catégories sociales et à la constitution de ghettos urbains.

Il faut savoir, sans fétichisme législatif, adapter la logique économique aux aspirations de la société civile et corriger, avec le souci de la justice sociale, la brutalité des transitions que caractérise le passage d'une économie réglementée à une économie de liberté.

Mais, il faut éviter de bouleverser la législation à chaque changement politique et surtout il ne faut pas briser les mécanismes du marché qui sont les seuls à pouvoir assurer, à l'heure de l'ouverture des frontières intérieures de l'Europe, un assainissement durable et satisfaisant de la situation du logement en France. Car à vouloir par trop protéger, on démunit. En désavantageant partout et durablement le bailleur, la proposition de la loi prend le risque de décourager l'offre locative et la limitation de cette offre aggravera encore les difficultés de logement que rencontrent ceux qui ne peuvent accéder à la propriété.

Il est nécessaire de se méfier des solutions faciles car les vraies réponses, en matière de logement, ne sont jamais aisées à mettre en oeuvre et il ne nous semble pas qu'une nouvelle législation bouleversant radicalement un dispositif encore récent soit réellement adaptée au problème qu'il envisage de résoudre.

II - LA PROPOSITION DE LOI RENFORCE LA COMPLEXITE DU DISPOSITIF LEGISLATIF EN MATIERE DE LOGEMENT.

A. UN "MAQUIS" LEGISLATIF IMPENETRABLE

Dans son rapport annuel d'activité rendu public pour la première fois en 1989, le Conseil d'Etat a souligné le caractère préoccupant de l'instabilité législative, dans les termes suivants : *"Un des signes les plus nets de l'insuffisante qualité de la règle de droit est l'instabilité des textes. Il est anormal qu'il soit nécessaire de devoir modifier des textes très peu de temps parfois après leur publication. Cette instabilité est particulièrement dommageable lorsqu'elle affecte des dispositions de fond, qui donnent ainsi lieu à des réformes successives et rapprochées"*.

Si le Conseil d'Etat vise, pour l'essentiel, les lois relatives à diverses mesures d'ordre administratif ou social et les réformes du régime des études médicales, la liste des législations instables pourrait être complétée aujourd'hui par le droit du logement.

La proposition de loi qui nous est soumise constitue en effet la quatrième réforme depuis sept ans si l'on inclut les dispositions adoptées par le Parlement à l'initiative de M. Maurice Faure, ministre de l'Equipement et du Logement et promulguées en janvier 1989.

Avec la loi du 1er septembre 1948 qui reste applicable à certaines catégories de logement, le parc locatif français a été (ou sera) ainsi soumis, selon sa nature ou la date des contrats conclus, à cinq législations successives :

- la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement ;

- la loi n° 82-526 du 22 juin 1982, relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ;

- la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière ;

- la loi n° 88-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social, pour ses dispositions du titre II, relatives au logement ;

- la présente proposition de loi.

La complexité des situations est encore renforcée par le fait que chaque réforme a entraîné la mise en place de dispositions transitoires, sortes de "passerelles" entre deux législations.

Rappelons enfin qu'existent des dispositions particulières à certains logements d'habitation comme les logements donnés en location à titre exceptionnel par les collectivités locales ou les logements appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré régis par le code de la construction et de l'habitation, et qu'en outre les locaux commerciaux relèvent du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 et les locaux à usage professionnel exclusif, du code civil.

Un tel enchevêtrement de textes ne peut que nuire au développement du marché locatif alors que la préoccupation majeure des propriétaires comme des locataires est la stabilité des contrats.

Votre commission considère que l'établissement d'une législation équilibrée et durable est la condition essentielle d'un véritable droit au logement.

B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA NOUVELLE REFORME

La proposition de loi qu'examine aujourd'hui le Sénat se compose de deux titres. Le premier, intitulé "Des rapports entre bailleurs et locataires" abroge les chapitres premier à IV du titre premier de la loi du 23 décembre 1986, le second "Dispositions diverses", modifie certains des articles des chapitres suivants de cette même loi.

Le chapitre premier du titre premier de la proposition de loi précise les dispositions générales régissant les rapports entre bailleurs et locataires. Seuls deux articles introduisent des changements notables par rapport aux dispositions correspondantes de la loi du 23 décembre 1986 :

- l'article premier qui proclame un droit au logement ;

- l'article 8 bis qui permet l'échange de logement entre deux locataires lorsque ces personnes et ces logements répondent à certaines conditions.

En revanche, le chapitre II relatif à la durée du contrat de location modifie de manière conséquente le dispositif en vigueur.

L'article 9 introduit une distinction dans la durée du bail selon qu'il est conclu par une personne physique (minimum de trois ans) ou par une personne morale (minimum de six ans).

L'article 14, disposition essentielle du texte, remet en vigueur le principe du congé motivé par le bailleur, qui existait dans la "loi Quilliot".

La "loi Méhaignerie" avait supprimé ce dispositif de motivation du congé en l'assortissant, en contrepartie, d'un délai de préavis de six mois plus protecteur pour le locataire.

Or, la proposition de loi cumule dans son texte les dispositions les plus favorables au locataire figurant dans les deux législations antérieures : congé motivé et délai de six mois. Dans le même sens, si la "loi Quilliot" permettait de donner congé chaque année lorsque le bail était signé pour au moins six ans, la proposition de loi n'ouvre plus cette possibilité qu'à l'issue du bail.

Au chapitre III, l'article 15 propose, sans l'imposer, la création d'observatoires des loyers, dans chaque département. Mais comme la proposition de loi souhaite, par ailleurs, que le bailleur justifie son loyer par six loyers de référence (au lieu de trois) lorsqu'existe un observatoire des loyers, la multiplication de ces institutions va peu à peu renforcer le dispositif contraignant.

La liberté de fixation des loyers instituée par la "loi Méhaignerie" pour toutes les nouvelles locations intervenues depuis son entrée en vigueur est supprimée par l'article 16.

La proposition de loi distingue un secteur libre, incluant essentiellement les logements conformes aux normes et en première location et un secteur réglementé (tous les autres logements) où le bailleur devra justifier le tarif proposé "par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage".

En outre, après la signature du bail, si le bailleur n'a pas respecté son obligation de fournir des références, le locataire dispose de deux mois de délai pour contester son loyer auprès de la commission de conciliation et du juge.

Pour ce qui concerne le renouvellement des baux, la proposition ne prévoit de possibilité d'augmentation du loyer que si celui-ci est "manifestement sous-évalué". En outre, et dans cette hypothèse, l'augmentation doit également être justifiée par des loyers de référence observés dans le voisinage.

Les hausses de loyer en résultant ne s'appliquent pas en une seule fois, mais par tiers sur les trois ans de la durée du bail (ou par sixième sur les six années lorsque le bail est signé par un propriétaire personne morale), et, en tout état de cause, par sixième sur six ans si l'augmentation dépasse 10 %.

La révision des loyers chaque année, en fonction de la hausse des prix est toujours possible. Toutefois, l'indexation n'est plus celle, habituelle, se référant à l'indice INSEE de la construction. La proposition de loi renvoie en effet au "taux d'inflation prévisionnel en glissement fixé dans le rapport économique et financier annexé au projet de la loi de finances", simple objectif affiché par le Gouvernement dont la valeur juridique est pour le moins incertaine.

L'article 17 autorise le Gouvernement à fixer par décret pendant au plus un an l'augmentation des loyers "*dans les zones où existe une situation anormale du marché locatif*". Il introduit donc une possibilité de blocage des loyers à l'entière discrétion du pouvoir exécutif.

Les dispositions du titre II, de l'article 25 à l'article 36 apportent quelques modifications à la "loi Méhaignerie".

S'agissant des contrats de sortie de la loi de 1948, la proposition de loi prévoit notamment que :

- le décret fixant les normes minimales de confort et d'habitabilité sera pris après avis de la commission nationale de concertation (article 25) ;

- si la mise aux normes n'est pas réalisée, le loyer ne sera pas libre et relèvera du régime "surveillé" de l'article 16 b) (article 25) ;

- si le locataire ne répond pas aux propositions du bailleur pour un contrat de location obéissant au régime de sortie de la loi de 1948, son silence est assimilé à un désaccord, tandis que dans la "loi Méhaignerie", le silence du locataire valait acceptation (article 26).

Les procédures de concertation sont renforcées par la création dans chaque département, au sein du conseil départemental

de l'habitat, d'une commission spécialisée des rapports locatifs (article 29) ;

- la possibilité de conclure des accords collectifs de location pour les logements appartenant aux bailleurs privés (alors que la "loi Méhaignerie" ne visait que les bailleurs institutionnels) et d'étendre, par décret, les accords conclus au sein de la commission nationale de concertation pour tous les logements du secteur locatif concerné (article 30).

Les articles relatifs aux locaux professionnels ou mixtes proposent :

- l'introduction de dispositions protectrices pour les contrats de location des locaux exclusivement professionnels (article 33) ;

- la suppression de l'article 57 de la "loi Méhaignerie", qui permettait aux sociétés civiles professionnelles et aux professionnels libéraux exerçant leur activité en commun, de s'installer dans des locaux à usage d'habitation, sans demander d'autorisation préfectorale (article 34) ;

- l'abrogation de l'article 58 de la "loi Méhaignerie" qui autorisait les professionnels libéraux, qui avaient obtenu le droit de transformer un local d'habitation en local professionnel, à transférer ce droit sur un autre local d'une surface équivalente ;

- l'institution, à Paris, d'un système plus strict pour les transformations d'usage de locaux d'habitation en locaux professionnels puisqu'il entraîne la nécessité d'une autorisation pour les locaux inférieurs à 40 mètres carrés doublée d'une compensation pour les locaux supérieurs à 40 mètres carrés. Dans ce cas, le demandeur doit rendre à l'usage d'habitation un autre local d'une surface au moins équivalente et situé dans le même arrondissement ou un arrondissement limitrophe (article 34 bis).

Enfin, la proposition de loi renvoie à un décret le soin de modifier la loi, si besoin était, pour permettre de coordonner la loi Méhaignerie et les nouvelles dispositions (article 35).

Votre commission a estimé que ce texte instituait un dispositif manifestement excessif eu égard à la nature du problème qu'il convient de résoudre, dont il faut encore une fois rappeler qu'il reste géographiquement limité à certaines zones du territoire national.

Elle vous proposera donc divers aménagements utiles à l'amélioration du droit existant tout en préservant ses éléments positifs.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

DES RAPPORTS ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES

Le titre premier de la proposition de loi réunit trois chapitres destinés à se substituer aux quatre premiers chapitres de la loi du 23 décembre 1986, dite "loi Méhaignerie". Son intitulé définitif n'a pas repris la rédaction initiale proposée par la commission des Lois de l'Assemblée nationale qui souhaitait en limiter la portée au seul parc locatif privé. Cette présentation était justifiée par le souci de préciser l'articulation entre la proposition de loi et la législation actuellement en vigueur.

Retenue en l'état, elle aurait institué un double régime locatif selon la qualité du bailleur. Lorsque celui-ci aurait eu la qualité d'une personne privée, les contrats de location qu'il pouvait être amené à signer auraient été régis par le texte examiné mais, s'il avait été un organisme d'HLM, ou toute autre personne publique, ses baux auraient continué à dépendre des dispositions, moins contraignantes, de la loi du 23 décembre 1986.

Une telle situation n'eût pas manqué de compliquer sérieusement la situation et nous ne pouvons donc que nous féliciter que l'Assemblée nationale ait décidé d'en revenir à la rédaction retenue pour les auteurs de la proposition initiale prévoyant ainsi un régime unique indépendant de la qualité du bailleur.

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Article premier

Affirmation du droit au logement

La loi du 22 juin 1982, dite "loi Quilliot", affirmait dans son article premier l'existence d'un droit à l'habitat que la loi du 23 décembre 1986 avait abrogé de fait.

En juin 1987, le Parlement européen avait, par ailleurs, adopté une résolution souhaitant l'inscription du droit au logement dans la législation de chacun des pays membres.

En quelque sorte, l'article premier de la proposition examinée fait droit, dans son alinéa premier, à cette recommandation en s'inspirant de la formulation adoptée en 1982.

Il institue ainsi un droit au logement, droit fondamental, qui s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent.

Il précise ensuite que l'exercice de ce droit implique la liberté de choix du mode d'habitation mais, contrairement à la loi de 1982, il n'indique pas qu'il suppose aussi une liberté de choix de la localisation du logement.

Enfin, le deuxième alinéa du texte de 1982 qui faisait référence à l'équilibre des relations entre bailleurs et locataires a été introduit dans la proposition de loi lors des discussions à l'Assemblée nationale quoique cette pétition de principe puisse difficilement trouver une traduction concrète indépendamment du dispositif organisé par les autres articles de la proposition.

D'une manière générale, force est de constater que la portée concrète de ces déclarations en forme de préambule ne peut être que fort limitée.

D'ailleurs, dans la logique législative de ces affirmations philosophiques, il est regrettable que ne soient pas précisés les moyens de concrétiser ce droit au logement et cette liberté de choix du mode d'habitation.

Une réelle politique foncière dans les grandes agglomérations, un meilleur aménagement du territoire, une organisation dynamique des transports régionaux et une accentuation de l'effort de construction de logements sociaux, notamment dans les régions fortement urbanisées, apparaissent, en effet, tout à fait indispensables à la mise en oeuvre de ces nouveaux droits.

C'est pourquoi votre commission vous propose d'adopter un amendement visant à inscrire l'engagement de l'Etat en ces matières au sein de l'article premier.

Article 2

Champ d'application de la loi

L'article 2, définissant le champ d'application de la proposition de loi, reprend les dispositions figurant à l'article premier de la loi de 1986.

Tout comme les deux lois intervenues antérieurement sur la question, il maintient, dans le cadre des dispositions régissant les rapports entre bailleurs et locataires, l'ensemble des logements à usage d'habitation principale ou à usage mixte d'habitation principale et professionnelle ainsi que les garages, places de stationnement, jardins et locaux loués à titre accessoire du logement principal.

De même, il exclut de ce cadre les logements-foyers, les logements de fonction et les locations saisonnières.

De manière similaire à la loi de 1986, mais contrairement à celle de 1982 et à la proposition de loi initiale, à la suite des débats tenus à l'Assemblée nationale, le texte écarte de son champ d'application les locaux meublés même "loués par des bailleurs n'exerçant pas la profession de loueur de meublé". Cette rédaction ne peut qu'être approuvée car elle évite une complication des rapports locatifs entre propriétaires de petits meublés et leurs locataires étudiants ou travailleurs migrants.

Enfin, il est précisé que les dispositions du texte proposé ne s'appliquent pas aux contrats de location des logements appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré ou gérés

par eux ni, à l'exception de ses articles 25 à 28, aux contrats de location des logements soumis aux dispositions de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948.

L'ensemble de ces dispositions, ainsi que cela est de tradition, est d'ordre public.

Votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 3

Forme et contenu du contrat de location

A deux modifications près, cet article est identique à l'article 3 de la loi de 1986.

Il précise que le bail doit être établi par écrit et indiquer sa date de prise d'effet, sa durée, la consistance de la chose louée et des dépendances privatives ou collectives dont le locataire a la jouissance exclusive, le montant, les modalités de paiement et les règles de révision annuelle du loyer, ainsi que le montant d'un éventuel dépôt de garantie.

Il rappelle aussi les règles déjà édictées antérieurement pour l'établissement de l'état des lieux et la communication au locataire des extraits du règlement de copropriété.

Une modification du dispositif antérieur a été introduite, à l'initiative de la commission des Lois de l'Assemblée nationale. Elle consiste en l'insertion d'un alinéa nouveau devant permettre la mise en oeuvre de la procédure définie aux paragraphes b) et c) de l'article 16 de la proposition.

En effet, lorsque la détermination du montant des loyers est subordonnée à la présentation de références aux loyers habituellement pratiqués dans le voisinage, l'article 3 prévoit que ces références doivent être jointes au contrat.

Par ailleurs, a été adopté en séance un amendement inspiré par une disposition de la "loi Quilliot" et aux termes duquel le locataire est habilité à demander, pendant le premier mois de la période de chauffe, que l'état des lieux soit complété par l'état des

éléments de chauffage afin de lui permettre de déterminer l'état des équipements et de connaître leurs éventuelles déficiences.

L'ensemble de ces adjonctions apparaît de nature à renforcer la cohérence globale du texte et à améliorer l'information du locataire.

Votre commission vous propose, en conséquence, de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 4

Clauses réputées non écrites

Cet article reproduit à l'identique les dix types de clauses d'un contrat de bail considérées comme non écrites par les lois de 1982 et de 1986.

Elles visent à garantir au locataire la libre jouissance du logement en limitant son obligation d'y accepter des visites en vue de la vente, ainsi qu'en lui laissant toute latitude de choisir son assureur pour les risques locatifs et d'y exercer une activité politique, associative ou confessionnelle.

Elles protègent également son indépendance financière en interdisant tant le paiement des mensualités par prélèvements automatiques, traites, billets à ordre ou prélèvements directs sur salaire que le remboursement de réparations locatives sur une estimation du seul bailleur ou la perception d'amendes pour infraction aux clauses du contrat ou du règlement intérieur.

Elles prohibent aussi certaines dispositions contractuelles par trop léonines (diminution des prestations sans contrepartie, responsabilité collective des locataires, résiliation du bail pour des motifs autres que ceux prévus par la loi).

Votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 5

Rémunération des personnes qui prêtent leur concours à l'établissement du contrat

L'article 5 prévoit que les frais d'intermédiation sont partagés pour moitié entre le propriétaire et le locataire.

Votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article en l'état, ses dispositions étant identiques à celles de l'actuelle législation.

Article 6

Obligations du bailleur

Cet article recopie l'article 6 de la loi de 1986 qui avait elle-même retenu pour l'essentiel le dispositif de l'article 19 de la loi de 1982.

Il énumère de manière non limitative les obligations du bailleur qui consistent :

- à délivrer au locataire un logement en bon état ;
- à lui assurer une jouissance paisible du logement et à le garantir des vices ou défauts de nature à y faire obstacle ;
- à entretenir les locaux loués et à y effectuer toutes réparations nécessaires ;
- à ne pas s'opposer aux aménagements réalisés par le locataire.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 7

Obligations du locataire

A une modification près, cet article reprend l'intégralité des sept obligations imposées au locataire par la loi de 1986 qui s'était dans une large mesure inspirée de la liste figurant à l'article 18 de la "loi Quilliot".

Aux termes de ce dispositif, le locataire doit :

- payer le loyer et les charges récupérables au terme convenu ;
- user paisiblement des locaux loués ;
- répondre des dégradations et pertes y survenant ;
- prendre à sa charge leur entretien courant, les menues réparations et l'ensemble des réparations locatives ;
- laisser exécuter les travaux d'amélioration ou d'entretien des locaux et de l'immeuble les abritant ;
- ne pas transformer les lieux loués sans l'accord écrit du propriétaire ou, à défaut, les remettre en état ;
- s'assurer contre les risques locatifs et en justifier à la demande du bailleur.

La seule modification apportée au texte initial, et consistant à préciser au deuxième alinéa que les charges récupérables doivent être "dûment justifiés", a été adoptée lors des débats à l'Assemblée nationale.

Cette rédaction présente l'inconvénient majeur de pouvoir être interprétée comme interdisant le paiement des charges par un système de provision. Or, l'article 22 de la présente proposition prévoit l'instauration de provisions dès lors qu'elles sont justifiées. La contradiction peut donc être source de confusion.

En outre, la prohibition des provisions pour charges conduit à faire assurer le financement par le propriétaire et à consentir un avantage de trésorerie au locataire. Celui-ci serait soit exorbitant si le propriétaire l'assure seul, soit, plus vraisemblablement, coûteux pour le locataire si le propriétaire lui impute les frais financiers qu'il pourrait ainsi être amené à engager.

Aussi votre commission vous propose d'adopter un amendement visant à supprimer cette disposition instaurant une protection illusoire du locataire.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 8

Contrat de sous-location

L'article 8 reprend, avec une modification calquée sur celle instituée par l'article 15 de la loi de 1982, le texte actuellement en vigueur.

Il prévoit que le locataire ne peut céder le contrat de location ou sous-louer sans l'accord du bailleur. Dans cette hypothèse, il précise, suite aux débats tenus à l'Assemblée nationale, que le prix payé par le sous-locataire ne peut excéder celui demandé au locataire.

Mais cette limitation présente l'inconvénient de ne pas permettre un dédommagement satisfaisant d'un locataire sous-louant une partie de son appartement et pour lequel la gêne résultant de la présence d'un tiers dans son espace privatif peut être plus que proportionnelle au seul nombre de mètres carrés cédés. De telles dispositions pourraient donc gêner la mise sur le marché de ces facilités locatives offertes à des personnes qui disposent de faibles revenus. En outre l'accord du bailleur étant nécessaire sur le montant du prix demandé un mécanisme modérateur se trouve déjà inscrit dans le texte.

En conséquence, votre commission est amenée à vous proposer un amendement visant à supprimer cette disposition qui peut porter préjudice aux catégories de personnes qu'elle cherche à protéger. Elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 8 bis

Echange de logement

Cet article, introduit au cours des débats à l'Assemblée nationale, vise à autoriser, de droit, tout échange de logement demandé par deux locataires d'un même propriétaire, dès lors que :

- leurs habitations sont situées dans le même ensemble immobilier ;

- l'une des familles concernées comporte au moins trois enfants ;

- l'échange a pour conséquence d'accroître la surface du logement occupé par la famille la plus nombreuse.

Cette disposition vise à permettre de proroger les contrats en cours au profit des nouveaux locataires et à faciliter ainsi le relogement des familles nombreuses tout en allégeant les charges des ménages plus âgés pour lesquels le départ des enfants a rendu inutile la location d'une surface importante.

Mais le texte prévoit, en son article 2, troisième alinéa, que l'ensemble de ses dispositions ne s'appliquera pas aux contrats de location des logements possédés ou gérés par des organismes d'habitation à loyer modéré qui sont visés au chapitre VI du titre premier de la loi du 23 décembre 1986.

L'échange de plein droit, mesure favorable aux familles nombreuses, ne pourrait donc jouer lorsque ces familles vivent en HLM. Or, ces dernières sont souvent démunies et auraient le plus grand intérêt à pouvoir bénéficier de ce droit.

En conséquence, votre commission vous propose deux amendements parallèles, l'un visant à étendre aux organismes d'HLM les dispositions de l'article 8 bis, l'autre, insérant ces dispositions dans le titre relatif aux HLM du code de la construction et de l'habitation.

CHAPITRE II

De la durée du contrat de location

Article 9

Durée du contrat de location

L'article 9 introduit des modifications substantielles à la législation en vigueur pour ce qui concerne la durée minimum du contrat de location et rétablit, en la matière, des dispositions proches de celles instituées par la loi du 22 juin 1982.

Cette dernière, dans ses articles 4 et 5, instaurait une durée minimale de six ans pour le contrat de location sauf :

- lorsque le propriétaire était une personne physique, auquel cas le bail pouvait être conclu pour trois ans,

- lorsque le bailleur personne physique s'établissait hors de France. Il pouvait alors louer sa résidence pour une durée inférieure à six ans ou trois ans, dès lors que la durée ainsi fixée se justifiait par son retour en France.

La loi actuellement en vigueur prévoit un dispositif moins contraignant puisque la durée minimum du contrat doit être de trois ans quelle que soit la qualité du bailleur. De plus, des baux d'une durée plus courte, qui ne peut toutefois être inférieure à un an, peuvent être justifiés par la situation personnelle du propriétaire, à condition qu'il soit une personne physique et que l'événement soit prévu au contrat.

La proposition étudiée prévoit, pour sa part, que le contrat de location est conclu pour une durée :

- au moins égale à trois ans lorsque le bailleur est une personne physique ou une société civile constituée exclusivement de parents ou d'alliés ;

- de six ans lorsque le bailleur est une personne morale.

Le contrat est renouvelé ou, à défaut d'un congé régulier, reconduit tacitement, pour une durée au moins égale à celle stipulée initialement.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Articles 10 et 12

Possibilité de conclure un contrat d'une durée inférieure à trois ans en vue de la réalisation d'un événement lié à la situation du bailleur personne physique

L'article 10 de la proposition de loi reprend, avec la seule modification d'une référence, les dispositions de la loi du 23 décembre 1986 relatives aux modalités de conclusion d'un bail d'une durée inférieure à trois ans, qui supposent un motif professionnel ou familial expressément prévu au contrat et justifiant une telle durée.

Par dérogation au délai de six mois prévu à l'article 14, le bailleur doit confirmer deux mois avant le terme la réalisation de l'événement ou proposer le report du contrat si ledit événement est différé.

Si l'événement envisagé ne se produit pas, le contrat est alors réputé avoir été conclu pour trois ans.

L'article 12, lui aussi copié de l'article 12 de la loi de 1986, étend, de manière cohérente avec les dispositions de l'article 9 de la proposition examinée, le dispositif de l'article 10 aux membres des sociétés civiles familiales et à ceux de l'indivision lorsque le logement est placé sous ce régime.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 10 et de l'article 12 sans modification.

Article 11

Résiliation du contrat par le locataire

Lui aussi repris, à l'identique, à l'exception d'une référence, de la loi de 1986, l'article 11 prévoit que le locataire peut résilier le contrat à tout moment. Il doit simplement respecter certaines formes et un délai de préavis de trois mois.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 13

Sort du contrat en cas d'abandon de domicile ou de décès du locataire

L'article 13 de la proposition de loi reproduit, sous la seule réserve de deux modifications, les termes de l'article 13 de la loi de 1986 eux-mêmes très largement inspirés des dispositions de l'article 16 de la loi de 1982.

En cas d'abandon du domicile par le locataire, son contrat se poursuit au profit du conjoint ou de ses autres ayants-droits (ascendants, descendants, concubin notoire ou personnes à charge), si ces derniers vivaient avec lui depuis au moins un an à la date de l'abandon.

Si le locataire décède, le contrat est transféré au profit des mêmes personnes sous les mêmes conditions.

Dans l'hypothèse de demandes multiples, le juge arbitre entre les intérêts en présence et s'il n'y a aucune demande, le contrat se trouve résilié de plein droit.

A l'initiative de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements au texte initial de la proposition de loi.

Le premier harmonise les conditions de poursuite ou de transfert du contrat au profit des descendants sur celles instituées pour les autres ayants-droits autres que le conjoint, en précisant que ceux-ci ne bénéficient de ces prérogatives que s'ils vivaient depuis au moins un an au domicile du locataire.

La deuxième modification a consisté à insérer, au quatrième alinéa de l'article, une virgule, figurant dans les dispositions similaires de la loi de 1982 et destinée à établir nettement, que la condition de durée prévue à cet alinéa s'appliquait tant aux personnes à la charge du locataire, qu'aux ascendants et concubin notoire.

Ces dispositions précisant utilement les règles en vigueur, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 14

Non-renouvellement du contrat par congé

La proposition de loi remet en vigueur le principe du congé motivé institué par l'article 7 de la loi du 22 juin 1982 qui prévoyait que le refus de renouvellement du contrat de location par le bailleur, ne pouvait être fondé que sur la vente ou la reprise, à son profit du logement ou sur un motif légitime et sérieux résultant notamment de l'inexécution de ses obligations par le locataire.

Le paragraphe I de la présente proposition reprend, in extenso, ce dispositif et précise -ainsi qu'il était notifié dans l'article 17 de la "loi Quilliot"- que le congé donné par le bailleur doit, à peine de nullité, indiquer le motif allégué et préciser, en cas de reprise, le nom et l'adresse du bénéficiaire de celle-ci. La qualité de bénéficiaire potentiel est limitée à la personne du bailleur, de son conjoint ou de son concubin notoire depuis au moins un an à la date du congé ; elle vise également leurs ascendants ou descendants.

Sur ce point, le texte proposé s'oppose radicalement aux principes retenus par l'article 14 de la loi du 23 décembre 1986 qui n'imposait plus la motivation du congé, hormis au titre des

dispositions transitoires applicables aux contrats en cours à la date de sa promulgation. Conformément à ses articles 22 et 23, l'article 7 de la loi du 22 juin 1982 continuait, en effet, à produire ses effets jusqu'au 31 décembre 1991, date portée au 31 décembre 1995 pour les logements situés dans des communes figurant sur une liste fixée par décret et situées dans des agglomérations de plus d'un million d'habitants.

La proposition de loi redonne donc une portée définitive à cette disposition transitoire ; elle va même au delà de la simple reprise de la loi de 1982 puisqu'elle assortit le congé d'une obligation de préavis de six mois lorsqu'il émane du bailleur -disposition plus favorable édictée par la loi de 1986- alors que le délai était d'une durée unique de trois mois dans le texte de la "loi Quilliot".

Elle se veut en outre plus stricte que ladite loi puisqu'elle prévoit que le congé doit être justifié par l'un des trois motifs précités et non pas seulement fondé sur ceux-ci, considérant que, dans ce dernier cas, le juge ne pouvait que constater l'invocation formelle du motif et non en contrôler la réalité. Les autres dispositions de ce paragraphe ne consistent qu'en de simples reprises de la "loi Méhaignerie", à l'exception d'une précision concernant le point de départ du délai de préavis.

L'Assemblée nationale a, en effet, adopté un amendement présenté par les membres du groupe communiste afin de préciser que ce délai court "à compter du premier jour du mois suivant la réception de la lettre recommandée ou de la signification de l'acte d'huissier".

Outre un amendement rédactionnel évitant la répétition de la même disposition à deux alinéas d'intervalle, votre commission vous propose d'apporter deux modifications de fond à ce dispositif :

- la première vise à inclure, parmi les personnes électives à la qualité de repreneurs du logement, les membres des sociétés civiles ou des indivisions, bailleurs assimilés à des personnes physiques par les articles 10 et 12 de la proposition de loi. Il paraît cohérent de préciser, en effet, que ces personnes sont bien incluses dans le terme générique de "bailleurs" par cette disposition ;

- la seconde tend à reprendre intégralement le mécanisme organisé par la "loi Quilliot" en matière de congé afin de placer à nouveau en situation d'égalité le bailleur et le locataire face à la durée du délai de préavis.

Dès lors que le congé doit être notifié par le bailleur, il n'est pas justifié de l'astreindre, en outre, au respect d'un délai de préavis deux fois plus long que celui accordé au locataire, d'autant

que ce dernier dispose d'un délai réduit à un mois lorsqu'il invoque un motif professionnel.

Aussi votre commission vous propose d'aligner la période de préavis sur une même durée de trois mois.

Toutefois, pour tenir compte des arguments avancés en justification de la présentation de ce texte, et qui tendent à imputer la responsabilité des augmentations de loyers constatées au comportement des bailleurs personnes morales -notamment institutionnels-, votre commission souhaite maintenir à leur charge l'obligation de respecter un délai de six mois.

Le paragraphe II se rapporte au régime applicable au congé donné par le propriétaire en vue de vendre le logement. Ainsi qu'il était prévu aux articles 10 et 11 de la loi de 1982, la proposition rétablit la priorité d'achat accordée, dans ce cas, au locataire, dans une rédaction pratiquement identique à celle initialement retenue.

Il en résulte que le congé donné pour motif de vente vaut, au profit du locataire, offre d'achat valable deux mois au prix et dans les conditions qui doivent lui être notifiées. Si la vente est conclue avec un tiers, selon des modalités ou à un prix plus avantageux que ceux indiqués dans le congé, le locataire dispose d'un droit de substitution pendant une période d'un mois à compter de la notification du contrat de vente.

Une différence infime entre la présente proposition et la loi de 1982 réside dans le fait qu'il appartient désormais au locataire d'indiquer au bailleur l'adresse à laquelle doit lui être signifiée ladite notification, effectuée à la diligence du notaire, faute de quoi, il ne pourrait se prévaloir du droit de substitution.

Votre commission serait disposée à accepter la restauration de ce dispositif. Toutefois, il ne lui paraît pas acceptable d'y laisser subsister le mécanisme de substitution du locataire à l'acheteur-tiers lorsque celui-ci a acquis le bien à un prix ou dans des conditions plus favorables que ceux initialement proposés.

En effet, cette disposition porte une atteinte grave à la stabilité des situations juridiques puisque le contrat de vente valablement conclu se voit remis en cause postérieurement à l'accord des parties.

Elle a en outre pour conséquence de faire porter le préjudice non pas sur la personne du bailleur-vendeur, puisqu'en tout état de cause celui-ci aliène le bien à un prix identique, mais sur celle du tiers acheteur de bonne foi qui se trouvera évincé des contrat.

Votre commission considère que, dans cette hypothèse, il serait plus opportun d'ouvrir au locataire un droit à attribution de dommages et intérêts à hauteur du préjudice subi, mais de ne pas affecter la validité du contrat conclu.

Elle vous présente donc deux amendements en ce sens.

Le paragraphe III reprend, à l'image de l'article 14 de la loi de 1982, l'interdiction de non-renouvellement du bail lorsque le locataire est âgé de plus de 70 ans ou que ses ressources sont inférieures à une fois et demie le montant du SMIC annuel, sauf à lui proposer son relogement dans des lieux comparables.

Cette obligation de relogement ne s'impose pas aux propriétaires eux-mêmes âgés de plus de 60 ans ou, suite à une modification adoptée par l'Assemblée nationale, disposant de ressources faibles.

Votre commission est profondément soucieuse de ne pas perturber les conditions de vie des personnes les plus âgées. Elle considère toutefois qu'il n'est pas judicieux de perpétuer ce dispositif : en effet, susceptible de constituer un frein à la location de logements aux personnes âgées, il risque d'aboutir strictement à l'inverse de l'effet recherché.

Elle vous propose donc, par voie d'amendement, d'en limiter le champ d'application aux contrats en cours à la date de la publication de la présente loi.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

CHAPITRE III

Du loyer et des charges

Article 15

Mise en place et missions des observatoires des loyers

L'article 15 propose la création éventuelle d'observatoires des loyers chargés de recueillir et de diffuser, dans chaque département, les données statistiques relevées en matière de loyers.

Ces institutions doivent être agréées à cette fin par le ministre chargé du logement et, pour ce faire, présenter des statuts assurant une représentation équitable, au sein de leurs organes dirigeants, entre bailleurs, locataires et gestionnaires.

Jusqu'à présent, il n'existait qu'un seul observatoire des loyers, pour l'agglomération parisienne. Association de la loi de 1901 mise en place en 1987, l'OLAP est chargé de recueillir et de diffuser une information objective sur les loyers pratiqués en région parisienne, afin de fournir, notamment, les références de loyers par secteur géographique exigées par les dispositions en vigueur.

Votre commission est favorable à ces dispositions. Il lui paraît toutefois judicieux d'y introduire une mention précisant que ces observatoires devront transmettre, au juge saisi lors de la contestation d'un loyer, tout élément de nature à éclairer la fixation judiciaire dudit loyer.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 15 ainsi modifié.

Article 16

Régime des loyers de droit commun

La proposition instaure un "régime normal" de fixation des loyers d'une rare complexité, distinguant différentes hypothèses de détermination des prix, selon qu'il s'agit d'un contrat initial ou d'un renouvellement, d'une première location ou d'un logement vacant, d'une habitation répondant ou non à certaines normes de confort.

Sachant qu'une disposition de cet article oblige à sa reproduction intégrale dans certaines notifications faites au locataire, votre commission ne peut que souligner l'inadéquation de cette obligation de transparence avec l'opacité complète du dispositif élaboré.

Ainsi, l'article 16 énumère cinq séries de dispositions, notées de a) à e), instituant les règles de fixation des loyers.

● La première d'entre elles précise l'étendue du secteur libre, c'est-à-dire celui dans lequel le montant du loyer résulte de la seule volonté des parties.

Le principe de la liberté des loyers ne trouve application que pour les logements neufs, ceux ayant fait l'objet de travaux de mise aux normes de confort et d'habitabilité, ainsi que ceux conformes auxdites normes, pour leur première location ou, vacants, ayant fait l'objet depuis moins de six mois de travaux de remise à neuf d'un montant au moins égal à une année du loyer antérieurement perçu.

Le secteur libre ne comprend donc plus que les logements les plus confortables ou, à tout le moins, ayant bénéficié d'améliorations significatives depuis moins de six mois. L'objectif affiché est celui de favoriser le propriétaire d'un logement de qualité ou celui qui a fait l'effort de valoriser son patrimoine.

● La deuxième série de dispositions se rapporte aux logements autres que ceux visés ci-dessus.

Pour les contrats de location conclus avec un nouveau -ou premier- locataire, les loyers seront fixés par référence à ceux "habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables". L'Assemblée nationale a assoupli ce dispositif au cours de ses débats en limitant cette contrainte à une période de cinq années, à compter de la publication de la présente loi, et l'a assorti

d'une obligation incombant au Gouvernement, chargé de présenter au Parlement, à l'issue de cette période d'observation, un rapport établissant la comparaison de l'évolution des loyers dans ces deux types de logements.

L'obligation de fournir des loyers de référence à l'appui de la proposition du montant du loyer s'accompagne d'une garantie permettant la vérification de son respect. Dans l'hypothèse contraire, le locataire dispose d'un délai de deux mois -initialement de quatre mois dans la proposition de loi d'origine- pour contester le montant de son loyer auprès de la commission de conciliation et ce, sans que ce recours porte atteinte à la validité du contrat en cours.

Si la commission saisie ne parvient pas à trouver un compromis, le loyer sera fixé par le juge, saisi par l'une ou l'autre partie.

Votre commission ne peut se résoudre à rendre applicable, à la France entière, un dispositif aussi complexe, porteur de difficultés d'interprétation innombrables et si peu incitatif -c'est bien le moins qu'on puisse en dire- au développement du secteur locatif.

Elle vous propose donc de supprimer ce deuxième secteur "sous surveillance" et d'inclure dans le système de la liberté de fixation des loyers, l'ensemble des locaux faisant l'objet d'une première ou d'une nouvelle location, quelles que soient leurs caractéristiques de confort. En effet, il va de soi qu'il convient d'offrir à la location des locaux correspondant à différents types de demandeurs.

Par le même amendement, elle rejete le "droit de repentir" accordé au locataire, considérant qu'il constitue une atteinte sérieuse au droit des contrats et que le droit de résiliation du bail à tout moment, ouvert par l'article 11 ci-dessus, suffit à la protection du locataire.

● Les dispositions réunies sous le c) se rapportent au renouvellement du contrat et prévoient que la réévaluation du loyer, à cette occasion, ne trouve sa justification que si le précédent loyer était "manifestement sous-évalué", concept vague pour lequel l'Assemblée nationale a finalement renoncé à concevoir une définition légale. Pour ce motif, et estimant qu'un loyer manifestement sous évalué est incompatible avec le dispositif d'étalement des hausses prévu par le présent texte, votre commission vous propose de supprimer cette mention.

La procédure envisagée prévoit que, dans cette hypothèse, le bailleur propose, six mois au moins avant l'expiration du bail, un

nouveau loyer fondé également sur les prix de référence constatés alentour pour un logement comparable.

Cette proposition doit être "notifiée dans les conditions de forme prévues à l'article 14", référence approximative s'il en est puisque ledit article envisage différents cas de congé, qui appellent, chacun, une procédure particulière. On peut toutefois supposer que la proposition de loi vise la notification par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou la signification par acte d'huissier.

Afin d'éviter toute ambiguïté, votre commission vous propose donc, d'une part, de reprendre expressément cette formule, d'autant que le présent article devant être reproduit dans la notification, son contenu se doit d'être immédiatement compréhensible par le locataire et, d'autre part, par un amendement rédactionnel, de clarifier les références aux dispositions à inscrire dans la notification.

Après cette notification, trois cas de figures sont envisageables :

- soit le locataire accepte l'augmentation proposée et la hausse s'applique par tiers ou par sixièmes selon la durée du contrat ; toutefois, si la hausse est supérieure à 10 %, elle est obligatoirement étalée sur six ans, soit la durée d'un bail de trois ans et de son renouvellement ultérieur ;

- soit le locataire exprimant son désaccord, l'une ou l'autre partie saisit la commission de conciliation puis, à défaut d'accord, le juge et ce, avant le terme du contrat.

Ce dernier détermine alors le montant du loyer, entraînant le renouvellement automatique du contrat pour la durée légale, assorti des étalements de hausse exposés ci-dessus.

Si le texte précise ce qu'il advient des contrats lorsque le juge n'a pas été saisi dans les délais (reconduction "de plein droit aux conditions antérieures du loyer éventuellement révisé"), il ne règle pas le cas où le juge n'aurait pas rendu sa décision avant l'expiration du bail ;

- soit enfin, le locataire s'abstient de répondre pendant deux mois, auquel cas l'une ou l'autre partie -mais l'action relèvera plus logiquement de l'initiative du propriétaire- saisit la commission de conciliation, revenant ainsi au déroulement de la procédure de contestation prévue dans l'hypothèse précédente.

Dans tous les cas, la hausse annuelle s'accompagne, le cas échéant, d'une augmentation résultant de la révision du loyer, définie au d).

● Les dispositions du d) se rapportent, en effet, à la procédure de révision périodique du loyer au cours du bail. La proposition de loi limite l'augmentation qui en résulterait par son indexation sur "le taux d'inflation prévisionnel en glissement fixé dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée".

Votre commission ne peut qu'exprimer son hostilité devant cette disposition.

Il est étrange, en effet, de vouloir indexer un loyer sur ce taux d'inflation prévisionnel et ce pour plusieurs raisons.

D'abord, cette disposition pourrait contredire l'ordonnance de 1958 qui interdit toute indexation sur le niveau général des prix et qui autorise seulement les indexations fondées sur les prix des biens, produits ou services ayant un rapport direct avec l'objet du contrat.

Ensuite, ce rapport économique ne dispose d'aucune valeur législative puisqu'il ne s'agit que d'un document de travail que le Gouvernement fournit traditionnellement au Parlement à l'appui du projet de loi de finances, mais qui n'est ni discuté ni voté.

Enfin, il est singulier d'indexer une valeur sur des prévisions, qui, par définition, peuvent ne pas se réaliser. Dans le rapport joint à la loi de finances pour 1989, où il est bien précisé qu'il ne s'agit que de simples estimations, ne lit-on pas "qu'en glissement sur l'année, la hausse de l'indice des prix à la consommation s'établirait à 2,8 % en 1989" !

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission vous propose, comme l'avait fait la "loi Méhaignerie", mais aussi auparavant la "loi Quilliot", que l'on se réfère à l'indice INSEE du coût de la construction, indice parfaitement fiable publié par un organisme public.

● Enfin, le paragraphe e) envisage l'hypothèse où les parties ayant expressément prévu au contrat l'exécution par le bailleur de travaux d'amélioration du logement, ledit contrat fixe la majoration du loyer consécutive à la réalisation de ces travaux.

Votre commission vous propose d'adopter à cet article les amendements qu'elle vous a présentés.

Article 17

Régime des loyers dans les zones géographiques où existe une situation anormale du marché locatif

L'article 17, disposition essentielle du texte, institue la possibilité, pour le Gouvernement, de déterminer par décret en Conseil d'Etat le montant maximum d'augmentation des loyers, qu'il s'agisse de nouvelles locations ou de renouvellement des baux.

Bien que limité dans le temps - à un an maximum - et dans l'espace - "zones géographiques où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une situation anormale du marché locatif", définition vague s'il en est - cet article procède à la réintroduction du principe du blocage des loyers, dont on a pu apprécier, par le passé, les effets négatifs et pervers.

Ces dispositions ont été votées à l'Assemblée nationale par le groupe socialiste contre l'avis du Gouvernement, lequel a d'ailleurs clairement affirmé qu'il n'entendait pas avoir recours à cette extrémité.

Il est en outre paradoxal que l'Assemblée nationale ait cru bon d'introduire ce mécanisme alors que, dans le même temps, elle organisait un dispositif très strict de réglementation des loyers, qu'elle considère donc, à priori, comme potentiellement inadéquat.

Si votre commission ne pouvait être que fondamentalement hostile à la fixation d'un taux d'augmentation des loyers par les pouvoirs publics dans le cadre, déjà rigide, arrêté par l'Assemblée nationale, elle serait disposée à en admettre le principe dès lors que les règles générales de détermination des prix se trouveraient largement assouplies lors de l'examen de l'article 16 ci-dessus.

Elle vous propose donc, non pas de supprimer l'article 17, mais d'en adapter les modalités d'intervention par les deux amendements suivants :

- d'une part, elle souhaite limiter dans le temps la prérogative accordée au Gouvernement en ne lui délivrant

habilitation d'agir que pour une période de cinq ans à compter de la publication de la présente loi.

Il sera toujours temps, à l'issue de cette période suffisamment longue pour qu'on ait pu apprécier l'efficacité du dispositif mis en place, d'envisager de nouvelles règles du jeu en fonction des évolutions constatées en matière de loyers ;

● d'autre part, compte tenu de la clarification des règles déterminées à l'article 16 distinguant désormais un secteur libre pour toutes les nouvelles locations et un secteur réglementé lors des renouvellements de bail, il lui est apparu que seul le taux d'augmentation desdits renouvellements pouvait relever de procédures d'encadrement. En effet, ce n'est que dans cette hypothèse que l'on dispose d'une base de loyer à laquelle appliquer un taux d'augmentation fixé par décret.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article 18

Règles applicables aux loyers de référence

L'article 18 de la proposition de loi définit les caractéristiques des loyers admis à la qualité de loyers de référence à l'appui des propositions d'augmentation de loyers faites par les bailleurs.

Sont ainsi visés les loyers "représentatifs de l'ensemble des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables".

Le logement comparable est celui situé "soit dans le même groupe d'immeubles, soit dans tout autre groupe d'immeubles comportant des caractéristiques similaires et situé dans la même zone géographique", sachant qu'un décret en Conseil d'Etat devra définir les éléments permettant de déterminer ce qu'est un logement comparable.

Cette disposition consiste en une reprise de la "loi Méhaignerie", complétée des dispositions du "décret Maurice Faure" du 15 février 1989. En effet, le bailleur est tenu de fournir au

minimum trois références, nombre porté à six dans les zones où existe -existera- un observatoire des loyers.

Votre commission vous propose d'adopter sur ce point une **modification** dictée par le bon sens.

En effet, dès lors que l'article 15 incite à la création d'observatoires des loyers, éventuellement dans chaque département, il est inévitable qu'au fil des ans, un nombre croissant de logements se verra astreint à l'exigence de présentation de six références, et ce, même dans des zones où le marché locatif est équilibré.

L'obligation de fournir trois loyers de référence est déjà très contraignante, particulièrement dans certaines régions peu urbanisées où il sera malaisé de trouver d'autres logements comparables ; n'oublions pas que cette disposition s'appliquera sur l'ensemble du territoire national et non seulement dans les zones "sensibles".

Aussi, votre commission vous propose de s'en tenir à la présentation de trois références sur l'ensemble de la France et de n'en exiger six qu'à Paris et dans ses départements limitrophes, où, à l'évidence le problème se pose avec la plus grande acuité.

On peut enfin observer que si la proposition exige que, les deux tiers des références présentées se rapportent à des locations datant de plus de trois ans, cette condition pourrait se trouver difficile à remplir pour les logements de petite surface où le taux de rotation des locataires est très rapide.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Article 19

Commission départementale de conciliation

Cet article, instituant dans chaque département une commission départementale de conciliation composée paritairement de bailleurs et de locataires, et chargée de trouver un compromis entre les parties, est directement repris de la loi du 23 décembre 1986.

Est toutefois supprimé le dernier alinéa de l'article 24 de cette loi, s'agissant de dispositions transitoires n'ayant plus de motif d'application.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sans modification.

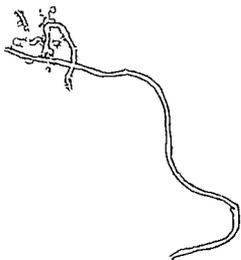
Article 20

Remise d'une quittance ou d'un reçu au locataire

Tout comme la majeure partie des articles de la proposition de loi, celui-ci reprend, à l'identique, les dispositions de même nature figurant dans la loi du 23 décembre 1983, article 16, lui-même similaire, d'ailleurs, à l'article 20 de la loi de 1982.

Si le locataire le demande, le bailleur doit lui délivrer gratuitement une quittance qui distingue les différents éléments du terme ; de surcroît, lorsque le locataire effectue un paiement partiel, le propriétaire doit lui fournir un reçu même s'il n'est pas expressément demandé.

Votre commission vous propose d'adopter ici un amendement rédactionnel permettant une expression plus claire des dispositions de cet article.



Article 21

Dépôt de garantie

Cet article, reproduction de l'article 17 de la loi de 1986, limite le dépôt de garantie à deux mois de loyer et l'interdit lorsque ce dernier se règle avec plus de deux mois d'avance.

Le dépôt est rendu dans les deux mois suivant la restitution des clefs, déduction faite des sommes restant dues au bailleur. Il n'est pas révisable pendant l'exécution du contrat et ne peut porter intérêt au profit du locataire, sauf lorsqu'il n'est pas restitué en totalité ou en partie.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 22

Charges récupérables

L'article 22 de la proposition de loi, fixant la liste des charges récupérables, est la reproduction intégrale de l'article 18 de la "loi Méhaignerie", sous la seule réserve d'une modification portant sur la justification des demandes de provisions. En effet, la loi du 23 décembre 1986 prévoyait que ces demandes se trouvaient justifiées "soit par la communication des résultats antérieurs arrêtés lors de la précédente régularisation, soit par le budget prévisionnel" tandis que la proposition de loi requiert le cumul de ces deux éléments.

Votre commission ne voit pas l'intérêt que présente cette disposition : elle va conduire le bailleur à devoir produire simultanément deux documents, de contenu identique, l'un présentant les chiffres constatés l'année précédente, l'autre reprenant ces mêmes données et les assortissant d'un pourcentage d'augmentation en vertu des révisions légales. Aussi, pour ne pas introduire la multiplication de dispositions contraignantes, de surcroît dénuées d'intérêt pour le locataire puisqu'il s'agit bien

d'avances régularisées en fin d'année et non de charges définitivement acquises, votre commission vous propose d'en revenir à la rédaction initialement retenue.

Elle vous demande d'adopter cette modification.

Article 23

Suspension provisoire des effets de la clause de résiliation de plein droit pour non-paiement du loyer, des charges et du dépôt de garantie

Cet article consiste en une reprise pratiquement intégrale de l'article 19 de la loi du 23 décembre 1986.

Il apporte toutefois trois correctifs favorables au locataire par rapport au dispositif initial :

- la résiliation du bail pour non-paiement des charges ne peut se produire que si lesdites charges sont "dûment justifiées" ;

- la clause de résiliation prend effet à compter d'un délai de deux mois -et non plus d'un mois- après un commandement de payer demeuré infructueux ;

- durant cette même période, le locataire peut toujours saisir le juge pour obtenir des délais de paiement, mais la loi ne précise plus que la forclusion peut lui être opposée s'il effectue un saisine tardive.

Votre commission, considérant que ces modifications sont soit mineures, soit injustifiées -pour ce qui concerne l'allongement du délai préalable à l'application de la clause résolutoire-, vous propose d'en amender le texte sur le seul point du délai d'effet de la clause résolutoire. Il ne lui paraît pas justifié d'allonger à nouveau ce délai sachant qu'un bailleur ne délivre un commandement de payer qu'après constatation du non paiement du loyer pendant plusieurs échéances et qu'un locataire qui ne respecte pas ses obligations ne peut prétendre ignorer cet état de fait. En outre, depuis la loi n° 85-1097 du 11 octobre 1985, l'article 1244 du code civil a d'ores et déjà porté au double, d'un an à deux ans, la durée des délais consentis au locataire.

Votre commission vous demande donc d'adopter un amendement maintenant le délai originel d'un mois avant l'entrée en vigueur de la clause résolutive.

Article 24

Abrogation des quatre premiers chapitres du titre premier de la loi du 23 décembre 1986

Cet article procède d'une part à l'abrogation des quatre premiers chapitres du titre premier de la "loi Méhaignerie" relatifs, respectivement, aux dispositions générales, à la durée du contrat de location, au loyer et aux charges ainsi qu'aux dispositions transitoires. La proposition de loi considère que ces dispositions sont désormais remplacées par ses trois chapitres étudiés ci-dessus.

Il organise, d'autre part, l'articulation du nouveau dispositif avec les textes en vigueur.

En conséquence :

- les contrats de location en cours demeurent soumis, jusqu'à leur terme, aux dispositions existant à la date de leur conclusion ;

- toutefois, sont immédiatement applicables avec effet rétroactif sur les contrats en cours, les dispositions des articles 14 (congé), 16 (fixation des loyers), 17 (blocage des loyers) et 18 (loyers de référence) ;

- en outre, le texte prévoit que pour les contrats conclus après l'entrée en vigueur de la "loi Méhaignerie" et pour lesquels le bailleur a d'ores et déjà donné congé ou proposé un renouvellement du bail non encore effectif, le contrat est automatiquement prorogé de six mois et le propriétaire doit reprendre la procédure dans le respect des dispositions du présent article.

- Enfin, pour les contrats arrivant à échéance après le 22 mai 1989 et pour lesquels le propriétaire a proposé un renouvellement du bail, il est prévu d'accorder au locataire un délai d'un mois pour qu'il demande à son bailleur de formuler à nouveau une proposition de loyer. Ce dernier dispose du même délai pour se soumettre à cette

obligation, faute de quoi le contrat est sensé être reconduit, dans les mêmes conditions que pour le bail initial.

Votre commission considère qu'il n'est pas recevable de remettre en cause des formalités effectuées dans le respect des procédures légales en vigueur à la date de leur réalisation.

En outre, l'obligation de reformulation d'une proposition de renouvellement apparaît choquante alors que le bailleur avait déjà notifié régulièrement sa proposition, et que, le plus souvent, le locataire l'a déjà acceptée.

De surcroît, le choix de la date du 22 mai 1989 semble surprenant quand on sait qu'il ne s'agit pas de la publication d'une quelconque disposition légale mais simplement de la date de l'ouverture des débats sur le présent texte à l'Assemblée nationale.

Pour tous ces motifs, votre commission propose de supprimer les paragraphes II, deuxième alinéa, et III de cet article.

TITRE II

DISPOSITIONS DIVERSES

Alors que le titre premier de la présente proposition de loi constitue une nouvelle loi se substituant à celle du 23 décembre 1986, même s'il reprend souvent des dispositions identiques, le titre II ne suit pas la même logique et propose plus simplement d'apporter certaines modifications aux articles de la "loi Méhaignerie", sans les abroger.

Les dispositions du titre II peuvent être classées en cinq catégories :

- des articles relatifs aux contrats de location de "sortie" de la loi du 1er septembre 1948 : articles 25 et 26 ;

- des articles renforçant les procédures de négociation d'accords collectifs de location, en les étendant aux bailleurs privés et en prévoyant leur extension par décret : articles 29 à 32 ;

- des articles relatifs aux locaux affectés à un usage professionnel exclusif ou mixte et au changement d'affectation des locaux : articles 33 à 34 bis ;

- des articles de coordination entre les dispositions non abrogées de la loi du 23 décembre 1986 et la présente proposition de loi : articles 27, 28 et 35 ;

- enfin, une disposition particulière, à l'article 36, visant à combler un vide juridique né de l'annulation d'un décret par le Conseil d'Etat.

Article 25

Modification de l'article 25 de la loi du 23 décembre 1986

relatif à la sortie de certains locaux de

la loi du 1er septembre 1948

Cet article modifie l'article 25 de la loi du 23 décembre 1986 qui précise les modalités de "sortie" des locaux vacants du champ d'application de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948. Ce dispositif prévoit que ces locaux relèvent, à compter de la publication de la loi, du droit commun, à la condition qu'ils répondent à des normes de confort et d'habitabilité prévues par décret. Dans l'hypothèse contraire, le locataire peut demander au propriétaire leur mise en conformité, dans un délai d'un an à compter de la date d'effet du contrat. A défaut d'accord entre le propriétaire et le locataire, le juge détermine, le cas échéant, la nature des travaux à réaliser et le délai de leur exécution. Sont exclus de ce dispositif les locaux vacants classés en catégorie IV qui restent soumis à la loi du 1er septembre 1948 et les locaux à usage exclusivement professionnel qui sont régis par les dispositions du code civil.

L'article 25 apporte plusieurs modifications au dispositif de la loi du 23 décembre 1986 :

- les normes de confort et d'habitabilité sont fixées par décret pris après avis de la commission nationale de concertation ;

- la référence aux dispositions du code civil a été complétée par celle de l'article 57 A pour les locaux à usage exclusivement professionnel ;

- la demande de mise en conformité aux normes s'applique à l'ensemble des locaux loués depuis le 23 décembre 1986 et peut être formulée par le locataire sans condition de délai ;

- le juge peut se prononcer sur une demande de modification du loyer non seulement fixé par le bailleur mais aussi proposé par le locataire ;

- enfin, si la mise en conformité du logement, permet, en vertu de l'article 16 a) de la présente proposition de loi, d'en fixer librement le loyer, le défaut de mise aux normes fait entrer le loyer dans le régime de "surveillance" prévu à l'article 16 b).

Votre commission vous propose à cet article, plusieurs modifications :

● Le premier amendement tend à supprimer la mention d'un avis de la commission nationale de concertation sur le décret fixant les normes de confort et d'habitabilité. Cette suppression répond à un souci de simplification. En effet, compte tenu du "chevauchement" des deux législations de 1982 et 1986, deux décrets de ce type sont d'ores et déjà applicables. L'institution d'une procédure de consultation à l'occasion du texte qui est soumis aujourd'hui au Parlement, aurait pour conséquence d'obliger le Gouvernement à élaborer encore un nouveau décret.

Votre commission souhaite par cet amendement éviter la multiplication des réglementations, qui est source de confusion.

● La deuxième modification, au deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 25, porte sur la demande de mise aux normes du logement. Le dispositif retenu par la proposition de loi permet en effet au locataire installé dans le logement depuis le 23 décembre 1986, soit aujourd'hui plus de deux ans et demi, de revenir sur le contenu du contrat qu'il a accepté. S'il est justifié que le locataire puisse bénéficier d'une qualité minimale de confort et d'habitabilité, il serait excessif de faire peser sur le bailleur le poids d'une situation incertaine et persistante.

Votre commission vous propose donc de prévoir que le locataire pourra formuler sa demande à l'occasion du premier renouvellement du contrat de location ;

● Le troisième amendement, au troisième alinéa du texte proposé pour l'article 25, supprime la précision apportée par l'Assemblée nationale, selon laquelle le juge peut se prononcer sur une demande de modification du loyer proposé par le locataire. L'argument selon lequel cette adjonction permettrait au locataire, au même titre qu'au bailleur, de saisir le juge ne paraît pas convaincant, la rédaction initiale de cet alinéa l'y autorisant déjà.

● Le quatrième amendement tend à supprimer le quatrième alinéa du texte proposé pour l'article 25 de la loi du 23 décembre 1986 qui précise que le défaut de mise aux normes fait entrer le loyer dans le régime de "liberté surveillée" du b) de l'article 16.

Cette disposition est en effet à la fois inutile, puisque l'article 25 prévoit dans son premier alinéa que les locaux concernés sont soumis au droit commun, et incompatible avec la position de votre commission sur l'article 16 de la proposition de loi.

Sous réserve des amendements qu'elle vous a présentés, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 26

Modification de l'article 31 de la loi du 23 décembre 1986 relatif à la sortie de certains locaux de la loi du 1er septembre 1948

Cet article modifie l'article 31 de la loi du 23 décembre 1986 relatif à la procédure de majoration de loyer consécutive à la "sortie" des locaux occupés, classés en sous-catégorie II B ou II C, du régime de la loi de 1948.

Le dispositif actuellement en vigueur prévoit que le locataire ou l'occupant de bonne foi doit, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la proposition du bailleur, soit justifier qu'il ne relève pas de ce régime en raison de son âge, de ses ressources ou de son handicap en application de l'article 29, soit accepter ou refuser le contrat de location, étant précisé que le défaut de réponse du locataire vaut acceptation du contrat aux conditions proposées.

Ce dernier point est modifié par le présent article puisqu'il assimile le défaut de réponse du locataire à un désaccord. Dans ces deux cas, l'une ou l'autre partie peut saisir la commission départementale de conciliation, dans les trois mois qui suivent la réception de la proposition du contrat de location faite par le bailleur.

Toutefois, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale emporte, pour le locataire qui n'aura pas répondu à la proposition de son bailleur, des conséquences qui peuvent être plus défavorables que celles du dispositif en vigueur.

En effet, la "loi Méhaignerie" prévoit qu'en cas de désaccord, l'une ou l'autre partie peut saisir la commission de conciliation dans un délai de trois mois, mais aussi, qu'à l'expiration d'un délai de six mois, le juge doit avoir été saisi, faute de quoi le locataire est réputé avoir renoncé à la conclusion d'un contrat de location et se trouve déchu de tout titre d'occupation des locaux, six mois après cette renonciation.

Ainsi, la proposition de loi qui assimile désaccord et défaut de réponse n'assure plus le maintien dans les lieux, même à des conditions différentes, du locataire qui ne répondrait pas aux propositions qui lui sont faites et ne saisirait pas le juge.

Votre commission vous propose donc une nouvelle rédaction de cet article, qui retient le principe de l'assimilation du silence du locataire à un désaccord, mais modifie le régime applicable en s'inspirant de la procédure de l'article 21 de la "loi Méhaignerie".

Dans l'hypothèse d'un défaut de réponse du locataire, celui-ci ou le bailleur pourra saisir la commission de conciliation, mais si dans un délai de six mois à compter de la notification de la proposition du bailleur, le juge n'a pas été saisi, le contrat sera reconduit de plein droit aux conditions antérieures. Ce dispositif n'interdit pas au bailleur de faire une nouvelle proposition à son locataire mais l'incite à saisir la commission de conciliation ou le juge en cas de conflit, mettant ainsi un terme à une situation qui ne doit pas se prolonger. En outre, la nouvelle rédaction proposée interdit qu'un locataire imprévoyant qui n'aurait ni répondu ni saisi à temps le juge, soit déchu de tout titre d'occupation sans avoir été dûment mis en garde.

Votre Commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article dans la rédaction qu'elle vous a proposée.

Article 27

Coordination

(article 33 de la loi du 23 décembre 1986)

Cet article modifie l'article 33 de la loi du 23 décembre 1986 relatif à la situation du local à l'expiration du contrat de location de sortie de la loi de 1948, afin d'assurer sa coordination avec les nouvelles dispositions de la présente proposition de loi auxquelles il fait référence : les chapitres premier à III du titre premier et, en ce qui concerne les locaux à usage exclusivement professionnel, les dispositions de l'article 57 A (nouveau) insérées dans la loi du 23 décembre 1986.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 28

Coordination

(article 34 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986)

Cet article modifie l'article 34 de la loi du 23 décembre 1986, qui précise la nature des contrats de location conclus à l'expiration des baux de sortie de la loi de 1948 selon les modalités prévues par ladite loi, afin de prendre en compte, pour les locaux à usage exclusivement professionnel, l'insertion d'un nouvel article 57 A dans la loi du 23 décembre 1986, par l'article 33 de la présente proposition de loi.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 29

Commission départementale des rapports locatifs

Cet article, qui insère un nouvel article 41 bis dans la loi du 23 décembre 1986, crée une commission spécialisée des rapports locatifs au sein des conseils départementaux de l'habitat prévus par le code de la construction et de l'habitation.

La loi du 23 décembre 1986 a créé une Commission nationale de concertation auprès du ministre chargé de la construction et de l'habitation, investie d'une mission d'étude et de proposition (article 41). Mais elle ne prévoyait pas d'organismes de même type au niveau départemental, contrairement à la "loi Quilliot" du 22 juin 1982. Celle-ci, dans son article 34, avait institué en effet, dans chaque département, une commission départementale des rapports locatifs.

La présente proposition de loi, proposait, dans sa version initiale, de ressusciter ces commissions.

L'Assemblée nationale a modifié ce dispositif, en adoptant un amendement présenté par le Gouvernement qui tend à éviter la création d'une institution nouvelle, en instaurant une commission spécialisée dans les rapports locatifs au sein même du conseil départemental de l'habitat prévu à l'article L.364-1 du code de la construction et de l'habitation.

La composition de cette commission est fixée de manière non limitative. Elle devra cependant comprendre des représentants des organisations de bailleurs, de locataires et de gestionnaires, représentatives au plan départemental.

Votre commission s'est interrogée sur l'utilité d'une telle disposition. La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat avait, en créant le conseil départemental de l'habitat, effectué une simplification appréciable des structures chargées de missions de consultations dans le secteur du logement.

Aux termes de l'article L.363-1 du code de la construction et de l'habitation, le conseil départemental de l'habitat se substitue, en effet, à l'ensemble des commissions, comités et conseils départementaux existant en matière de logement.

Sa composition permet d'associer, sous la présidence du représentant de l'Etat dans le département, des représentants des collectivités locales, des professionnels "intervenant dans le département pour la construction, l'amélioration de l'habitat ou la mise en oeuvre des moyens financiers correspondants" et des représentants d'organisations d'usagers, de gestionnaires ou de bailleurs.

En outre, l'article R.362-18 du code de la construction et de l'habitation, précise que le conseil départemental de l'habitat peut créer en son sein des commissions spécialisées dont il fixe la durée, la composition et les attributions.

Votre Commission vous propose donc, afin de laisser à l'appréciation de ces comités la décision de créer une commission spécialisée dans les rapports locatifs, de supprimer l'article 29 de la présente proposition de loi.

Article 30

Accords collectifs de location

L'article 30, qui insère un article additionnel 41 ter dans la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 prévoit que les organisations de bailleurs et de locataires peuvent conclure, par secteur locatif, au sein de la commission nationale de concertation ou de chaque commission spécialisée des rapports locatifs, des accords collectifs de location.

Cet article a subi deux modifications importantes lors de son examen à l'Assemblée nationale.

● Les bailleurs visés dans le texte initial de la proposition de loi, étaient les seuls bailleurs institutionnels. L'Assemblée nationale a étendu le champ d'application de cet article à l'ensemble des bailleurs, publics ou privés, sur proposition du Gouvernement.

Votre commission vous propose de supprimer cette extension et de revenir au texte initial de la proposition de loi. En effet, les bailleurs privés qui se caractérisent par l'hétérogénéité de leur situation personnelle et de leurs objectifs ne sont pas à même, comme les bailleurs institutionnels, de négocier de tels accords collectifs.

● Une procédure d'extension des accords, semblable à celle qui est appliquée aux conventions collectives et reprise de l'article 47 de la "loi Quilliot", est prévue pour ceux qui seront conclus au sein de la commission nationale de concertation : à l'issue d'un délai d'un mois après leur publication au Journal Officiel, sauf opposition de la majorité des organisations représentatives des bailleurs du secteur ou des locataires, les accords pourront ainsi être rendus obligatoires, par décret, pour tous les logements du secteur locatif concerné. Le décret d'extension pourra cependant, sans modifier l'équilibre de l'accord, en distraire certaines clauses, après avis de la commission nationale de concertation.

Votre commission considère que cette procédure d'extension des accords collectifs de location, par voie réglementaire est incompatible avec la nature contractuelle des relations entre bailleurs et locataires.

Elle vous propose donc de supprimer cette possibilité.

Par cohérence avec la suppression de l'article 29, créant des commissions départementales des rapports locatifs, elle vous suggère enfin de supprimer la référence aux accords conclus par ces commissions. Le texte qui vous est proposé introduit en effet une confusion inopportune entre les accords qui pourraient être conclus, par secteur locatif, au plan national, et les accords locaux prévus par l'article 31 de la proposition de loi.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Article 31

Accords collectifs locaux

Cet article modifie l'article 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 relatif aux accords collectifs locaux conclus par les bailleurs institutionnels.

Le texte initial de la proposition de loi n'avait apporté que des modifications rédactionnelles au texte en vigueur. Il remplaçait ainsi le terme de sur-loyer par celui de supplément de loyer et précisait que les accords pouvaient porter sur la maîtrise de l'évolution des charges récupérables.

Compte tenu, toutefois, de l'extension opérée par l'Assemblée nationale, à l'ensemble des bailleurs institutionnels ou non, de la possibilité de conclure des accords collectifs à l'article 41 ter, le champ d'application du présent article a été étendu lui aussi à l'ensemble des bailleurs publics et privés.

La limitation du champ d'application des accords collectifs aux seuls bailleurs institutionnels, que votre commission vous a proposé à l'article 30, s'appliquant également au présent article qui y fait référence, elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 32

Accords collectifs locaux conclus par les bailleurs autres que les bailleurs institutionnels

Cet article, supprimé par l'Assemblée nationale, prévoyait que les bailleurs non institutionnels pouvaient conclure des accords locaux dans les mêmes conditions que les bailleurs institutionnels. L'application, par les articles 30 et 31, des mêmes dispositions aux deux catégories de bailleurs, l'a logiquement rendu inutile.

Par cohérence avec les amendements qu'elle vous propose aux articles 30 et 31 de la présente proposition de loi, votre commission a émis un avis favorable au maintien de sa suppression.

8

Article 33

Durée du contrat de location d'un local affecté à un usage exclusivement professionnel

Cet article fixe des règles particulières de durée du contrat concernant les locaux à usage exclusivement professionnel.

Ainsi, alors que l'article 9 de la présente proposition de loi prévoit que le contrat de location est conclu pour une durée variant, au minimum, entre trois ans et six ans, l'article 33 précise que le contrat de location d'un local affecté à un usage exclusivement professionnel est conclu pour une durée au moins égale à six ans.

Le deuxième alinéa de cet article prévoit qu'à son terme le contrat est reconduit tacitement pour la même durée.

Le non-renouvellement du contrat à son expiration intervient lorsqu'une des parties en fait la demande, en respectant un

0

préavis de six mois, mais le locataire peut, à tout moment, sous réserve d'un même délai de préavis, notifier son départ au bailleur.

Les notifications doivent être effectuées par lettre recommandée ou par acte d'huissier.

Il convient de rappeler que les locaux à usage exclusivement professionnel sont actuellement soumis pour l'essentiel aux dispositions du code civil relatives au contrat de louage et qu'ils ne bénéficient donc pas des mêmes "avantages" que les locaux d'habitation ou les locaux commerciaux régis par le décret n°53-960 du 30 septembre 1953.

Cette situation pénalise fortement les professions libérales qui doivent supporter des loyers élevés et des durées de baux réduites dans un cadre juridique où n'existe pas le droit à renouvellement.

L'article 33 de la présente proposition de loi constitue, dans ces conditions, une amélioration notable de la protection de ces locataires, même si elle n'aligne pas le régime des contrats de location des locaux à usage exclusivement professionnel sur celui des locaux à usage mixte ou d'habitation, notamment dans les règles concernant l'évolution du montant des loyers.

Lors de l'examen de cette proposition de loi à l'Assemblée nationale, M. Louis Besson, ministre délégué chargé du Logement, a toutefois indiqué que, sous l'égide du Garde des Sceaux, une réflexion de niveau interministériel à laquelle sont associés les représentants des professions concernées ainsi que la délégation aux professions libérales serait rapidement engagée afin d'établir des règles concernant mieux les conditions dans lesquelles les professions libérales peuvent s'installer et se maintenir dans les locaux nécessaires à leur activité.

Votre commission ne peut que se féliciter d'une telle initiative en souhaitant qu'elle aboutisse à des mesures qui donneront davantage de stabilité aux contrats de location conclus pour l'exercice exclusif d'une activité professionnelle libérale tout en évitant une réglementation trop stricte. Les locaux à usage professionnel exclusif ne sauraient en effet être assimilés à des locaux d'habitation qu'au risque d'aboutir, dans ce secteur aussi, à des situations où l'offre se raréfie.

Sous réserve de cette observation, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article, sans modification.

Article 34

Abrogation de l'article 57 de la loi n° 86-1290

du 23 décembre 1986

Cet article abroge l'article 57 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 qui écarte les sociétés civiles professionnelles et les professionnels libéraux exerçant en commun leur activité, du champ d'application de l'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation. Celui-ci interdit d'affecter à un usage professionnel, en tout ou en partie, un local à usage d'habitation. Cette interdiction générale pouvait cependant subir des exceptions, puisque des dérogations pouvaient être obtenues auprès du représentant de l'Etat dans le département après avis du maire. Ces dérogations présentaient un caractère définitif en vertu de la règle selon laquelle elles étaient accordées au local et non à l'individu.

Afin de limiter la hausse des loyers professionnels et de ne pas handicaper l'installation des membres des professions libérales, la loi du 23 décembre 1986 avait donc institué une règle particulière pour celles-ci.

L'article 34 du présent projet de loi supprime ce dispositif et revient à l'application de l'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation, prévoyant simplement que ceux qui auront bénéficié des dispositions de la loi du 23 décembre 1986, conserveront leurs droits, à titre personnel, à la condition d'en faire la déclaration à la préfecture du lieu du local dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi.

Votre commission ne saurait être favorable à l'abrogation de l'article 57 de la loi du 23 décembre 1986. Celui-ci, sans entraîner une multiplication abusive de la transformation des locaux d'habitation en locaux professionnels a permis aux professionnels libéraux de se regrouper dans des cabinets plus importants, et constitue une disposition équilibrée et favorable aux professions libérales françaises -avocats, architectes...- face à la concurrence internationale.

Elle vous propose, en conséquence, la suppression de cet article.

Article 34 bis

Dispositions relatives au changement d'affectation des locaux

Cet article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, d'un amendement déposé par le Gouvernement, aggrave très sensiblement le régime des interdictions de changement d'affectation des locaux, fixé à l'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation ainsi que les sanctions applicables aux infractions à ces règles, déterminées par l'article L.651-2 du même code.

Le paragraphe I de l'article 34 bis complète le cinquième alinéa de l'article L.631-7 en précisant que les dérogations accordées le seront non seulement à titre personnel mais aussi pour la surface et le local considérés. Elles cesseront de produire effet lorsque prendra fin l'activité du bénéficiaire dans ce local.

Le paragraphe II supprime les sixième, septième et huitième alinéas de l'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation, qui prévoient :

- que le représentant de l'Etat dans le département peut autoriser l'exercice, dans une partie du local d'habitation, d'une profession qui n'a pas un caractère commercial, si ce local constitue la résidence du demandeur ;

- que les bénéficiaires des dérogations, membres d'une profession libérale réglementée, lorsqu'ils rendent à l'habitation un local devenu totalement ou partiellement professionnel, peuvent être autorisés à transformer un autre local d'habitation en local professionnel pour une surface équivalente ;

- enfin, que les dérogations cessent de produire effet lorsqu'il est mis fin, à titre définitif, à l'exercice professionnel du bénéficiaire.

Le paragraphe III remplace ces dispositions abrogées par deux alinéas concernant les règles applicables sur le territoire de la commune de Paris et celles applicables en dehors de Paris pour les locaux à usage mixte.

Sur le territoire de la commune de Paris, le système de compensation entre la remise à l'usage d'habitation d'un local et l'affectation à l'usage professionnel d'un autre local est considérablement renforcé. En effet, les autorisations d'affectation à l'usage exclusivement professionnel d'un local ne pourront désormais être accordées que moyennant une compensation par réaffectation à l'habitation d'un local pour une surface au moins équivalente, situé dans le même arrondissement ou dans un arrondissement limitrophe.

Seuls sont exceptés de cette règle de compensation :

- les locaux d'une surface habitable inférieure ou égale à quarante mètres carrés ;
- les locaux destinés à être utilisés par une association reconnue d'utilité publique ;
- les locaux destinés à un usage mixte professionnel et d'habitation.

De nouvelles règles concernant l'usage mixte des locaux sont instituées dans les communes situées dans le champ d'application de l'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire celui défini à l'article 10 7° de la loi du 1er septembre 1948, à l'exception de Paris.

Ces communes sont celles qui sont situées "dans un rayon de cinquante kilomètres de l'emplacement des anciennes fortifications de Paris et celles dont la population municipale est égale ou supérieure à 10 000 habitants."

Dans ces communes, le régime d'autorisation par le représentant de l'Etat dans le département fait place à un régime de déclaration préalable.

Les paragraphes IV, V et VI de l'article 34 bis modifient l'article L.651-2 du code de la construction et de l'habitation et renforcent les sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions de l'article L.631-7.

Le montant des amendes civiles est porté de 1 000 F à 150 000 F dans le texte en vigueur à un minimum de 50 000 F et un maximum de 5 000 000 F.

Ce montant maximum peut être doublé si le contrevenant n'a pas remis en état et réaffecté à leur usage antérieur les locaux irrégulièrement transformés, dans un délai de six mois ou dans le délai imparti par le juge. Cette nouvelle disposition s'ajoute à la

possibilité existant pour l'administration de procéder d'office, aux frais du contrevenant, à l'expulsion des occupants et à l'exécution des travaux nécessaires.

Enfin, la décision du juge prononçant une amende est désormais exécutoire par provision.

Votre commission vous propose une nouvelle rédaction de cet article, qui supprime les dispositions excessivement contraignantes et revient au texte des articles L.631-7 et L.651-2 du code de la construction et de l'habitation sous réserve de deux modifications :

- s'agissant de l'utilisation d'un local d'habitation comme lieu d'exercice d'une profession, la rédaction proposée par votre commission conserve le principe de l'allègement de la procédure prévu dans la proposition de loi : si, à Paris, cette utilisation reste soumise à autorisation, dans les communes de plus de 10.000 habitants et celles situées dans un rayon de 50 kilomètres au delà des limites de Paris, elle sera subordonnée à une simple déclaration préalable ;

- s'agissant des sanctions applicables aux infractions, votre commission n'a pas estimé souhaitable de rehausser le montant des amendes, mais elle a retenu le principe de leur doublement lorsque le contrevenant n'a pas remis en état et réaffecté à leur usage antérieur les locaux irrégulièrement transformés.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 35

Dispositions de coordination

Renvoi à un décret en Conseil d'Etat

Cet article a pour objet, dans son paragraphe I, de modifier les références internes à la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, pour tenir compte de sa réécriture et des articles nouveaux introduits par la présente proposition de loi.

Alors que les articles du texte qui vous est soumis reprennent bien souvent dans les mêmes termes les articles de la "loi Méhaignerie", ses auteurs ont cru bon, dans un souci d'annonce, de

proposer une véritable "nouvelle loi" plutôt que des modifications ponctuelles.

Il en résulte à l'évidence un enchevêtrement regrettable des textes, qui ne facilitera pas leur lecture et risque de conduire à des contradictions.

Le paragraphe II de l'article 35, qui reprend les termes d'un amendement du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, tente d'apporter un remède à cette confusion, mais le moyen qu'il propose constitue à dire vrai, un abandon par le législateur de ses compétences.

Il prévoit en effet que dans les six mois de la publication de la présente loi, un décret en Conseil d'Etat procèdera à la publication de la "loi Méhaignerie" modifiée. Ce décret, annonce l'article 35, "ne pourra apporter à cette loi que les modifications rendues strictement et évidemment nécessaires par l'intervention de la présente loi".

Quelles que soient les conditions de précipitation dans lesquelles le présent texte a été examiné, votre commission estime que les principes de la Constitution doivent être respectés et elle ne peut admettre ce qui équivaut à une délégation du pouvoir législatif.

Votre commission vous propose donc un amendement tendant à supprimer le paragraphe II de cet article, ainsi qu'un aménagement rédactionnel au paragraphe I. Elle a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi rédigé.

Article 36

Disposition relative aux charges récupérables dans les immeubles HLM

Cet article résulte d'un amendement proposé par le Gouvernement et concerne la liste des charges récupérables dans les immeubles appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, telle qu'elle a été fixée successivement par deux décrets, le premier en date du 9 novembre 1982 et le second du 26 décembre 1986, et à laquelle se réfère l'article L.442-3 du code de la construction et de l'habitation, relatif aux charges récupérables dans les immeubles HLM.

Or, par un arrêt du 1er juillet 1988, le Conseil d'Etat a annulé le décret n° 82-955 du 9 novembre 1982, au motif qu'il n'incluait pas dans les charges récupérables en contrepartie des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée, les dépenses correspondant à la rémunération du personnel chargé de l'entretien des parties communes et de l'élimination des rejets, qui ont, au contraire, été incluses par le décret du 26 décembre 1986.

Le présent article a pour objet de combler le vide juridique qui résulte de cette annulation et d'éviter que les locataires se trouvent exposés à des demandes de paiement de charges pour la période d'application du décret annulé, en précisant explicitement que, pour la période du 13 novembre 1982 au 31 décembre 1986, les dépenses du personnel chargé de l'entretien des parties communes et de l'élimination des déchets ne constitueront pas des charges récupérables.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

*

* *

Compte tenu des observations qui précèdent et des amendements qu'elle vous soumet, la Commission des Affaires économiques et du Plan a émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET DU PLAN

Article premier

Amendement

Après le deuxième alinéa de cet article, insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

Pour permettre l'exercice de ce droit, l'Etat s'engage à favoriser l'offre de terrains à bâtir dans les grandes agglomérations, à encourager la construction de logements sociaux et à conduire une politique d'aménagement du territoire et des transports de nature à résoudre les problèmes de logement dans les régions fortement urbanisées.

Article 7

Amendement

Au deuxième alinéa a) de cet article, supprimer les mots :
dûment justifiées

Article 8

Amendement

Supprimer la seconde phrase du premier alinéa de cet article.

Article 8 bis

Amendement

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les dispositions du présent article s'appliquent également aux contrats de location des locaux visés au chapitre VI de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée.

Amendement

Après l'article 8 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 8 bis

Après l'article L.442-4 du chapitre II du titre quatrième du livre quatrième du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

"L'échange de logements entre deux locataires est de droit lorsqu'il respecte les conditions fixées par l'article 8 bis de la loi n° ... du"

Article 14

Amendement

Remplacer le premier alinéa et le début du deuxième alinéa du I de cet article par les mots :

I. Lorsque le bailleur donne congé à son locataire, ce congé doit être justifié... (le reste sans changement).

Amendement

A la fin du deuxième alinéa du I de cet article, après les mots :

de son conjoint ou concubin notoire

ajouter les mots :

, ainsi que les membres de sociétés civiles ou d'indivisions mentionnés à l'article 12

Amendement

Remplacer la première phrase du troisième alinéa du I de cet article par les deux phrases suivantes :

Le délai de préavis applicable au congé est de trois mois lorsqu'il émane du locataire, du bailleur personne physique ou des bailleurs définis à l'article 12. Ce délai est de six mois lorsque le congé émane du bailleur personne morale.

Amendement

A la fin de la première phrase du quatrième alinéa du II de cet article, remplacer les mots :

a la faculté de se substituer à l'acquéreur pendant le délai d'un mois

par les mots :

peut prétendre à l'attribution de dommages et intérêts s'il saisit le juge avant l'expiration d'un délai d'un mois

Amendement

Rédiger comme suit la seconde phrase du quatrième alinéa du II de cet article :

A peine de forclusion, le locataire indique au bailleur l'adresse à laquelle cette notification doit être effectuée à la diligence du notaire.

Amendement

Au début du premier alinéa du III de cet article, avant les mots :

Le bailleur

insérer les mots :

Pour les contrats de location en cours à la date de publication de la présente loi,

Article 15

Amendement

Compléter cet article par un alinéa supplémentaire ainsi rédigé :

Les observatoires des loyers agréés fournissent au juge qui en fait la demande, tout élément d'information lui permettant de fixer le montant du loyer contesté devant lui par l'une ou l'autre des parties.

Article 16

Amendement

Remplacer les paragraphes a) et b) de cet article par les dispositions suivantes :

a) Le loyer des logements faisant l'objet d'une première ou d'une nouvelle location est fixé librement entre les parties.

Amendement

Remplacer les deux premiers alinéas du paragraphe c) de cet article par les deux alinéas suivants :

Lors du renouvellement du contrat, le bailleur peut proposer au locataire, au moins six mois avant le terme du contrat, un nouveau loyer fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables dans les conditions définies à l'article 18.

Cette proposition est notifiée au locataire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou signifiée par acte d'huissier.

Amendement

Dans le quatrième alinéa du paragraphe c) de cet article, remplacer les mots :

les dispositions des alinéas du présent article

par les mots :

les dispositions du c) du présent article

Amendement

Dans le deuxième alinéa du paragraphe d) de cet article, remplacer les mots :

le taux d'inflation prévisionnel en glissement fixé dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée.

par les mots :

la variation de l'indice national mesurant le coût de la construction publié par l'Institut national de la Statistique et des Etudes économiques.

Article 17.

Amendement

Au début du premier alinéa de cet article, avant les mots :

Dans les zones géographiques

insérer les mots :

Pendant une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi,

Amendement

A la fin du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

des loyers des logements vacants définis au b) de l'article 16 et des contrats renouvelés définis au c) du même article.

par les mots :

des loyers proposés lors du renouvellement des contrats de location.

Article 18

Amendement

A la fin du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

dans les zones géographiques où existe un observatoire des loyers agréé en application de l'article 15.

par les mots :

à Paris et dans les départements limitrophes.

Article 20

Amendement

Rédiger ainsi cet article :

Le bailleur est tenu de remettre gratuitement une quittance au locataire qui en fait la demande. La quittance porte le détail des sommes versées par le locataire en distinguant le loyer, le droit au bail et les charges.

Si le locataire effectue un paiement partiel, le bailleur est tenu de délivrer un reçu.

Article 22

Amendement

A la fin du sixième alinéa de cet article, remplacer les mots :

lors de la précédente régularisation, et par le budget prévisionnel.

par les mots :

lors de la précédente régularisation ou par le budget prévisionnel.

Article 23

Amendement

A la fin du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

que deux mois après un commandement

par les mots :

qu'un mois après un commandement

Article 24

Amendement

Supprimer le deuxième alinéa du II de cet article.

Amendement

Supprimer le III de cet article.

Article 25

Amendement

Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 25 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, supprimer les mots :

après avis de la commission nationale de concertation.

Amendement

Dans le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 25 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, après les mots :

au propriétaire

insérer les mots :

, à l'occasion du premier renouvellement du contrat de location,

Amendement

A la fin du troisième alinéa du texte proposé pour l'article 25 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, supprimer les mots :

ou proposé par le locataire

Amendement

Supprimer le quatrième alinéa du texte proposé pour l'article 25 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Article 26

Amendement

Rédiger comme suit cet article :

L'article 31 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée est ainsi modifié :

- le sixième alinéa est abrogé ;
- le septième alinéa est ainsi rédigé :

"En cas de désaccord ou à défaut de réponse du locataire, l'une ou l'autre partie peut saisir la commission visée à l'article 19 dans les trois mois qui suivent la réception de la proposition du contrat de location faite par le bailleur. A défaut de saisine du juge dans un délai de six mois à compter de la réception de ladite proposition, le contrat est reconduit de plein droit aux conditions antérieures de loyer éventuellement révisé."

Article 29

Amendement

Supprimer cet article.

Article 30

Amendement

Dans la première phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, supprimer les mots :

ou de chaque commission spécialisée des rapports locatifs prévue à l'article 41 bis

Amendement

Supprimer le sixième alinéa du texte proposé pour l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Amendement

Supprimer le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Article 34

Amendement

Supprimer cet article.

Article 34 bis

Amendement

Rédiger comme suit cet article :

I. Le sixième alinéa de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par les deux alinéas suivants :

"Dans les communes comprises dans le champ d'application du présent article, à l'exception de Paris, l'utilisation par une même personne d'un même local d'habitation, comme lieu d'exercice d'une profession, qui ne peut à aucun moment revêtir un caractère commercial, et comme résidence est soumise à une déclaration préalable auprès du représentant de l'Etat dans le département.

"Sur le territoire de la commune de Paris, cette utilisation est subordonnée à l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département".

II. Dans le quatrième alinéa de l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation, les mots : "Passé ce délai", sont remplacés par les mots : "Faute d'exécution dans ce délai, le montant maximum de l'amende prévu au premier alinéa est porté au double et".

Article 35

Amendement

Compléter in fine le I de cet article par l'alinéa suivant :

- dans le premier alinéa de l'article 31, après les mots : "des articles 25 et 28 à 33", sont insérés les mots : ",ainsi que de l'article 57 A pour le contrat de location portant sur un local à usage exclusivement professionnel."

Amendement

Supprimer le paragraphe II de cet article.