

N° 347

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1987-1988

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 8 juillet 1988.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 août 1988.

PROPOSITION DE LOI

tendant à la mise en œuvre de l'article 26 de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, en autorisant le juge à maintenir dans le logement/un locataire de bonne foi menacé d'expulsion,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Luc BÉCART, Mmes Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDART-REYDET, Paulette FOST, Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, MM. Jean GARCIA, Charles LEDERMAN, Mme Hélène LUC, MM. Louis MINETTI, Robert PAGES, Ivan RENAR, Paul SOUFFRIN, Hector VIRON, Robert VIZET et Henri BANGOU,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Baux. — Baux d'habitation - Expulsions - Fonds départementaux de l'habitat - Indemnisation - Logement - Loyers - Promotion immobilière - Taxes parafiscales - Tribunaux.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

C'est une tradition d'honneur et de lutte contre les injustices sociales pour les membres du Parti communiste français — et en particulier pour ses élus — que d'être aux côtés des travailleurs et des familles de notre pays lorsque — de bonne foi mais subissant les conséquences de la crise capitaliste — ils sont menacés de saisie ou d'expulsion.

Depuis de nombreuses années, législature après législature, simultanément à l'action menée au quotidien pour prévenir et empêcher les expulsions locatives ou d'accédants à la propriété, les sénateurs communistes et apparentés ont déposé des propositions de loi pour mettre fin à ces pratiques inhumaines, dignes d'une autre époque et qui déconsidèrent les gouvernements les ayant laissées se perpétrer.

C'est ainsi que les sénateurs communistes et apparentés ont déposé une proposition de loi, dès le 24 novembre 1981, sous le n° 38.

Elle vise à suspendre les mesures de saisie et d'expulsions ainsi que les autres voies d'exécution et les coupures d'électricité, de gaz, d'eau, lorsque celles-ci sont dues au non-paiement d'une dette due au chômage, à la maladie ou plus généralement à la crise économique.

Le dispositif de cette proposition de loi prévoit également une modification des procédures de saisie-gagerie — aux termes desquelles un bailleur peut actuellement, sans autorisation du juge, saisir à titre conservatoire le mobilier de son locataire —, ainsi que la mise en place de commissions locales d'aide aux locataires en difficulté.

L'aggravation des difficultés des familles modestes et la recrudescence des expulsions.

Toutes ces dispositions gardent aujourd'hui leur pleine validité. En effet dans le domaine spécifique du logement, le maintien en vigueur de la loi de 1977 et l'insuffisance de la construction sociale se conjuguent avec la politique d'austérité et de chômage menée par le Gouvernement et le patronat. De ce fait, tandis que se renforcent les difficultés pour la grande majorité des familles de notre pays, les plus modestes d'entre elles — locataires ou petits accédants à la propriété — connaissent par dizaines de milliers l'humiliation des procédures d'expulsion.

Ainsi selon les statistiques fournies par le Gouvernement en réponse à des questions écrites de parlementaires communistes, le nombre de résiliations de bail et expulsions de locataires rendus par les tribunaux est passé de 35.000 en 1982 à 41.000 en 1984.

Les tribunaux ont effectivement prononcé l'expulsion de 28.000 familles de locataires en 1984 contre 23.000 en 1982.

L'article 26 de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982.

Les sénateurs communistes et apparentés avaient conçu leur proposition de loi déposée le 24 novembre 1981 comme un dispositif transitoire permettant de prendre des mesures d'urgence, dans l'attente de réformes plus fondamentales portant sur le financement du logement social, et notamment l'abrogation de la loi de 1977.

C'est avec satisfaction qu'ils avaient accueilli la loi du 22 juin 1982, relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs et, concernant les expulsions, son article 26.

Celui-ci prévoit que :

« Une loi ultérieure fixera les conditions dans lesquelles le juge pourrait rejeter toute demande tendant à faire constater ou à prononcer la résiliation du contrat de location pour défaut de paiement du loyer ou des charges, si le locataire de bonne foi se trouve privé de moyens d'existence. Cette loi déterminera notamment les règles d'indemnisation du bailleur, les ressources affectées à cette indemnisation et les modalités du relogement éventuel du locataire. »

La promulgation de cette loi est donc indispensable pour permettre au juge de refuser une demande d'expulsion et autoriser le maintien dans les lieux d'un locataire en difficulté de paiement de son loyer.

Il est utile de revenir aux déclarations des différents groupes politiques sur ce sujet à l'époque où — en avril 1982 — le Sénat examinait le projet de loi locataires-bailleurs.

Les sénateurs socialistes demandaient alors que la loi prévue intervienne « le plus tôt possible ».

Les sénateurs de droite, fidèles à leur attitude antisociale, souhaitaient la suppression de cette disposition du projet de loi.

Quant à M. le ministre de l'urbanisme et du logement de l'époque, il indiquait : « Le Gouvernement déposera le projet de loi prévu dans un délai d'un an au maximum. » Il précisait même : « Je verserai au dossier de ce débat la lettre du Premier ministre qui m'autorise à en prendre l'engagement. »

Le dispositif de la proposition de loi.

Il s'agit de permettre au juge de maintenir dans son logement un locataire défaillant mais de bonne foi.

Conformément à l'article 26 de la loi du 22 juin 1982, il convient alors de prévoir les conditions d'indemnisation du bailleur.

A cet effet, nous proposons de créer un **fonds départemental de l'habitat**.

Il est présidé par le président du conseil général et administré par un conseil de gestion qui comprend notamment :

- des représentants de chacune des organisations de bailleurs et de gestionnaires d'une part, et de locataires d'autre part siégeant à la commission nationale des rapports locatifs,

- des représentants de caisses d'allocations familiales ainsi que d'organismes sociaux ou de dispositifs d'aide aux familles en difficulté,

- des magistrats,

- des parlementaires du département ainsi que des élus départementaux et locaux,

- des représentants des administrations concernées.

Les sommes dont dispose ce fonds doivent servir :

- en priorité à financer l'indemnisation des bailleurs comme évoqué précédemment,

- à alimenter des dispositifs locaux d'aide aux familles en difficulté,

- en fonction des sommes disponibles, à la mise en œuvre d'une politique sociale de l'habitat.

Le fonds pourrait être alimenté par trois sources de financement :

- les caisses d'allocations familiales,

- les dépôts de garantie,

- une taxation sur le chiffre d'affaires des professionnels de l'immobilier.

a) Les caisses d'allocations familiales.

Leur rôle est de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des familles. Les dettes de loyers, avec leur cortège de saisies et d'expulsions déstabilisent les cellules familiales, ont des

conséquences profondément néfastes sur les enfants. Les caisses d'allocations familiales disposent d'excédents importants non employés : 7 milliards de francs en 1984. Une partie provient du non-versement de l'allocation-logement aux familles qui ne peuvent payer leur loyer. Il entre donc bien dans leur rôle de participer à ce fonds.

b) *Les dépôts de garantie.*

Tout locataire est astreint à verser à son bailleur une somme correspondant à deux mois de loyer au plus au titre du dépôt de garantie.

Ces sommes, propriété du locataire, sont à la disposition des propriétaires pendant toute la durée de la location. Les organismes H.L.M. les utilisent comme fonds de roulement et s'en servent pour assurer une gestion sociale. Les petits propriétaires ne disposent que de sommes relativement modestes. Mais les grands propriétaires possédant plusieurs immeubles, les sociétés civiles immobilières, les organismes financiers ou d'assurances qui placent dans la pierre, disposent à leur gré de sommes considérables. Pour cette dernière catégorie de propriétaires, les sommes versées au titre de dépôt de garantie seraient gérées par le fonds départemental.

Concrètement le mécanisme proposé est le suivant :

1. Lors de la conclusion du contrat de location, le locataire conformément à l'article 22 de la loi du 22 juin 1982 remet au bailleur un dépôt de garantie dont le montant ne peut être supérieur à deux mois de loyer.

2. Le bailleur dépose à un fonds départemental de l'habitat, dans un délai de deux mois au plus après la conclusion du contrat de location, les neuf dixièmes du montant du dépôt de garantie.

Il conserve le dixième restant. Cette mesure a pour objet de faciliter la gestion des dépôts de garantie chez les bailleurs importants.

3. Ainsi que le prévoit l'article 17 de la loi du 22 juin 1982, le congé est notifié au bailleur ou au locataire avec un délai de préavis de trois mois.

Le bailleur en informe aussitôt le fonds départemental de l'habitat. Celui-ci lui restitue la somme déposée dans un délai de deux mois au plus. Le bailleur peut alors disposer du dépôt de garantie comme prévu à l'article 22 de la loi précitée.

c) *la taxation des professionnels de l'immobilier sur le chiffre d'affaires.*

Nous proposons également d'alimenter le fonds départemental par le produit d'une taxe parafiscale assise sur le montant brut des rémunérations des professionnels de l'immobilier. Cette taxe couvrirait à due concurrence le montant des nouvelles charges publiques résultant de l'adoption de la présente proposition de loi.

*
* *

Au bénéfice de ces considérations, nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, d'adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article 26 de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs est modifié comme suit :

« Le juge saisi par le locataire de bonne foi se trouvant privé de moyens d'existence suffisants et statuant en la forme des référés dans le délai prévu au premier alinéa de l'article 25 de la présente loi, peut rejeter, sous réserve d'indemnisation du bailleur pour un délai d'un an au plus, éventuellement renouvelable, toute demande tendant à faire constater ou prononcer la résiliation du contrat de location pour défaut de paiement du loyer ou des charges.

« Les modalités d'indemnisation du bailleur sont fixées par la loi tendant à la mise en œuvre de l'article 26 de la loi n° 82-526 en autorisant le juge à maintenir dans le logement un locataire de bonne foi menacé d'expulsion. »

Art. 2.

Il est inséré un article 26-1 à la loi susvisée, ainsi rédigé :

« Est réputé de bonne foi, le locataire qui occupe les lieux loués et avant d'être démuné des moyens d'existence visés à l'article 26 de la présente loi, exécutait ses obligations contractuelles et légales découlant du contrat de location. »

Art. 3.

Il est inséré un article 26-2 à la loi susvisée, ainsi rédigé :

« La charge de rapporter la preuve, par tout moyen, de l'insuffisance de ses ressources incombe au locataire. »

Art. 4.

Il est inséré un article 26-3 à la loi susvisée, ainsi rédigé :

« Le montant et la durée de l'indemnisation prévus par l'article 26 de la présente loi sont déterminés par le juge, en

tenant compte du loyer contractuellement et légalement dû, des charges justifiées, de la situation économique de chacune des parties et de l'exécution, par le bailleur, de ses obligations légales et contractuelles découlant du rapport locatif.

« Le juge, même statuant en référé, pourra toujours requalifier le contrat.

« Il pourra, également, faire application des dispositions de l'article 3 de la loi n° 62-896 du 4 août 1962. »

Art. 5.

Il est inséré un article 26-4 à la loi susvisée, ainsi rédigé :

« Le juge pourra mettre à la charge du locataire une partie de l'indemnité visée à l'article 26-3 de la présente loi. Il pourra, de même, décider que tout ou partie des aides publiques dont bénéficie le locataire, seront affectées à l'amortissement de l'indemnité versée au bailleur par le fonds créé à l'article 13 de la loi tendant à la mise en œuvre de l'article 26 de la loi 82-526 en autorisant le juge à maintenir dans le logement un locataire de bonne foi menacé d'expulsion.

« Les sommes ainsi déterminées à l'alinéa ci-dessus seront recouvrées directement par ce fonds. »

Art. 6.

Il est inséré un article 26-5 à la loi susvisée, ainsi rédigé :

« Les durées renouvelables d'indemnisation ne pourront être inférieures à trois mois ni supérieures à trois ans.

« Si au cours de la période d'indemnisation, le locataire recouvre des moyens d'existence suffisants, notamment par la reprise d'un emploi, il sera tenu d'en faire la déclaration au fonds visé à l'article 26-4 de la présente loi dans le délai d'un mois à compter de l'événement ayant entraîné l'augmentation de ses ressources.

« Dans le délai de deux mois suivant la réception de cette déclaration, ledit fonds pourra saisir le juge d'une demande tendant à la suppression de l'indemnité versée au bailleur. Si le juge fait droit à celle-ci, le locataire redeviendra directement débiteur envers le bailleur du loyer contractuellement et légalement dû.

« Le juge pourra, également, faire application des dispositions de l'article 26-4 précité. »

Art. 7.

Il est inséré un article 26-6 à la loi susvisée, ainsi rédigé :

« Le juge pourra, également, décider, qu'en lieu et place de l'indemnisation du bailleur, le locataire devra être relogé.

« Le relogement peut aussi être ordonné ou prononcé par le juge après une période d'indemnisation qu'il déterminera en application de l'article 26-3 de la présente loi.

« Le relogement est de droit lorsque, à l'expiration de la période d'indemnisation, le locataire se trouve toujours démuné des moyens d'existence suffisants pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille.

« Il en est de même en cas de résiliation du contrat de location, dans les conditions prévues par les articles 9 et 10 de la présente loi. »

Art. 8.

Il est inséré un article 26-7 à la loi susvisée, ainsi rédigé :

« L'indemnisation du bailleur par le fonds visé à l'article 26-4 de la présente loi est sans incidence sur la validité du bail qui continuera de produire son plein et entier effet entre les parties.

« Si une clause de résiliation de plein droit pour non-paiement des loyers ou des charges justifiées est insérée, elle sera suspendue durant tout le cours de l'indemnisation. »

Art. 9.

Il est inséré un article 26-8 à la loi susvisée, ainsi rédigé :

« Durant le cours de l'indemnisation, le congé prévu à l'article 11 de la présente loi doit, à peine de nullité, être notifié au fonds visé à l'article 26-4 de la présente loi.

« Ce dernier se trouve subrogé dans tous les droits et actions que détient le locataire en vertu de l'article susvisé. »

Art. 10.

Il est inséré un article 26-9 à la loi susvisée, ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la commission nationale des rapports locatifs, fixe les modalités d'application des articles 26-4 à 26-8 de la présente loi. »

Art. 11.

A peine de nullité, le commandement de payer visé à l'article 25 de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982, devra également faire mention des dispositions de l'article premier de la présente loi.

Art. 12.

L'article 22 de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 est ainsi rédigé :

« Lorsqu'un dépôt de garantie est prévu par le contrat de location pour garantir l'exécution par le locataire de ses obligations locatives, il ne peut être supérieur à deux mois de loyer en principal. Un dépôt de garantie ne peut être prévu lorsque le loyer est payable d'avance pour une période supérieure à deux mois : toutefois, si le locataire demande le bénéfice du paiement mensuel du loyer, par application de l'article 18, deuxième alinéa, le bailleur peut exiger un dépôt de garantie.

« Dans un délai n'excédant pas deux mois après remise au bailleur du montant du dépôt de garantie, ce dernier en verse au moins les neuf dixièmes au fonds prévu à l'article 13 de la loi tendant à la mise en œuvre de l'article 26 de la loi n° 82-526, en autorisant le juge à maintenir dans le logement un locataire de bonne foi menacé d'expulsion.

« Lorsque, comme prévu à l'article 17 de la présente loi, le congé est notifié au bailleur ou au locataire, le bailleur en informe le fonds qui lui restitue dans un délai ne pouvant excéder deux mois la somme afférente déposée.

« Le dépôt de garantie est restitué au locataire dans un délai maximum de deux mois à compter de son départ, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur et des sommes dont celui-ci pourrait être tenu au lieu et place du locataire, sous réserve qu'elles soient dûment justifiées.

« Le montant du dépôt de garantie ne peut faire l'objet d'une révision ni au cours du contrat de location ni lors du renouvellement de ce contrat.

« A défaut de restitution dans le délai prévu, le solde du dépôt de garantie restant dû au locataire après arrêté des comptes produira intérêt au taux légal au profit du locataire.

« Les dispositions des deuxième et troisième alinéas du présent article ne sont pas applicables aux organismes d'habitations à loyers modérés, aux sociétés d'économie mixte, aux bailleurs personnes physiques qui louent moins de cinq logements. »

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Art. 13.

Dans chaque département, un fonds départemental de l'habitat est institué.

Doté de la personnalité civile, il reçoit et gère :

- dans les conditions visées à l'article 22 de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982, modifié par la présente loi, les dépôts de garantie collectés par les bailleurs concernant les logements mis en location dans le département,

- tout ou partie des excédents de gestion de la caisse départementale d'allocations familiales, sur décision du conseil d'administration de cet organisme,

- le produit de la taxe parafiscale visée à l'article 15 de la présente loi.

Le fonds est présidé par le président du conseil général et administré par un conseil de gestion composé notamment :

- de représentants de chacune des organisations de locataires, de bailleurs et de gestionnaires siégeant à la commission nationale des rapports locatifs,

- de parlementaires du département, d'élus départementaux et locaux,

- de magistrats,

- de représentants de la caisse départementale d'allocations familiales et d'autres organismes ou dispositifs d'aide aux familles en difficulté,

- de représentants des administrations départementales concernées.

A sa demande et au moins une fois par an, le conseil départemental de l'habitat est informé de l'utilisation des sommes gérées par le fonds.

Un rapport annuel de gestion du fonds est publié et tenu à la disposition du public.

Les sommes disponibles issues de la gestion du fonds sont utilisées par priorité :

1° pour indemniser des bailleurs dans le cadre de l'article 26 de la loi n° 82-525 précitée,

2° éventuellement, pour alimenter les dispositifs locaux d'aides aux familles en difficulté,

3° éventuellement, à d'autres usages, déterminés par le conseil d'administration, en rapport avec la mise en œuvre d'une politique sociale de l'habitat.

L'Etat est responsable de l'équilibre financier du fonds.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Art. 14.

Le fonds départemental de l'habitat doit être appelé en garantie, par la partie la plus diligente, sous peine d'irrecevabilité de la demande d'indemnisation.

Il est subrogé dans tous les droits du locataire à l'encontre du bailleur ou de toute autre partie intervenant au contrat de location.

Art. 15.

Il est institué une taxe parafiscale dont le taux est fixé à due concurrence des dépenses résultant de la présente loi et qui est assise sur le montant brut des rémunérations, émoluments et produits perçus par les professionnels pour les opérations de promotion immobilière, l'établissement des supports juridiques nécessaires à la réalisation de programmes immobiliers, négociation, vente, location, administration d'immeubles ou de fonds de commerce, la location de biens immobiliers.

Les modalités de liquidation et de recouvrement de cette taxe sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 16.

Les dispositions de la présente loi sont d'ordre public.