

N° 241

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 janvier 2019

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi relative aux articles 91 et 121 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique,

Par Mme Dominique ESTROSI SASSONE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mmes Michelle Gréaume, Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, M. Robert Navarro, Mme Sylviane Noël, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, M. Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 175 et 242 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
.....	5
I. 19 ARTICLES DE LA LOI ELAN CENSURÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	5
II. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI : LA REPRISE DES ARTICLES 91 ET 121	6
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE APPROBATION DU CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI.....	7
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>Article 1^{er}</i> (article L. 12-10-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Accès des forces de l'ordre aux parties communes des bâtiments du parc social	9
• <i>Article 2</i> (article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation et article 6-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986) Occupation des halls d'immeuble - Résiliation du bail en cas de condamnation pour trafic de drogue - Application rétroactive de la clause résolutoire du bail pour troubles de voisinage.....	10
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
Liste des contributions écrites.....	25
Tableau comparatif	27

Mesdames, Messieurs,

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, a été définitivement adoptée par le Sénat le 16 octobre dernier.

Saisi par plus de 60 députés, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de la loi ELAN relatives à l'accessibilité des logements et à la loi Littoral dont il avait été saisi mais il a en revanche censuré d'office 19 articles au motif qu'il s'agissait de cavaliers.

La proposition de loi relative aux articles 91 et 121 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique déposée par Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, soumise à l'examen de votre commission reprend le contenu des dispositions des articles 91 et 121 censurés par le Conseil constitutionnel.

I. 19 ARTICLES DE LA LOI ELAN CENSURÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Dans sa décision 2018-772 DC du 15 novembre 2018 *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les 19 articles suivants :

- les articles 52 et 53 relatifs aux règlements locaux de publicité ;
- l'article 66 qui clarifie la portée de l'assurance en matière de construction ;
- l'article 72 qui crée un observatoire des diagnostics immobiliers ;
- l'article 73 relatif au Centre scientifique et technique du bâtiment ;
- l'article 76 relatif au seuil de recours aux marchés privés de bâtiment portant sur des travaux et prestations de service réalisés en cotraitance ;
- l'article 91 relatif à l'autorisation permanente d'accès des forces de l'ordre aux parties communes des immeubles des organismes HLM ;
- l'article 101 relatif aux règles de participation des départements au capital de sociétés d'économie mixte ;

- l'article 108 relatif aux conditions de délivrance des congés par une société civile immobilière familiale ;

- l'article 121 relatif au renforcement des sanctions en cas d'occupation des halls d'immeubles et à la résiliation du bail en cas de condamnation du locataire pour trafic de drogue ;

- l'article 123 relatif à l'accès des huissiers de justice aux boîtes aux lettres dans les immeubles d'habitation ;

- l'article 135 relatif à l'obligation pour le bailleur de notifier au syndic les coordonnées de son locataire ;

- l'article 144 relatif à l'accès des agents des services municipaux du logement aux parties communes des immeubles en copropriété ;

- l'article 147 relatif à l'exemption de la fourniture de diagnostics techniques pour les locations saisonnières ;

- l'article 152 relatif à l'accès des services statistiques publics aux parties communes des immeubles d'habitation ;

- l'article 155 relatif à la révision tous les cinq ans du décret fixant la liste des charges récupérables ;

- l'article 161 relatif aux pré-enseignes de restaurants ;

- l'article 184 relatif à la prolongation de l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau ;

- l'article 200 relatif à la gratuité de la demande d'autorisation préalable à la mise en location d'un logement dans les territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradé.

Le Conseil constitutionnel a estimé que ces dispositions ne présentaient pas de lien, même indirect, avec les dispositions initiales du projet de loi et qu'il s'agissait en conséquence de cavaliers législatifs.

II. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI : LA REPRISE DES ARTICLES 91 ET 121

L'auteur de la proposition de loi, Mme Sophie Primas, n'a souhaité reprendre que deux articles censurés.

L'article 1^{er} reprend le contenu des dispositions de l'article 91 de la loi ELAN afin de prévoir un accès permanent des forces de l'ordre aux parties communes des bâtiments du parc social.

L'article 2, qui reprend le contenu des dispositions de l'article 121 de la loi ELAN, est relatif à l'aggravation des sanctions en cas d'occupation des parties communes d'immeuble, à la résiliation automatique du bail en cas de condamnation pour trafic de drogue et à l'application rétroactive d'une

clause permettant de résilier le bail automatiquement en cas de condamnation du locataire pour troubles de voisinage.

Ces deux dispositions sont en effet particulièrement attendues. Le Parlement avait d'ailleurs à l'occasion de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, adopté des dispositions similaires. L'article 119 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoyait la résiliation de plein droit des contrats de location en cas de condamnation pour trafic de stupéfiants du locataire ou de l'un des occupants du logement tandis que l'article 126 de la même loi sanctionnait l'occupation en réunion des espaces communs ou des toits des immeubles collectifs d'habitation qui nuit à la tranquillité. Néanmoins, ces dispositions avaient été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2016-745 DC du 26 janvier 2017 *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, au motif qu'elles n'avaient pas de lien même indirect avec le projet de loi initial.

Au regard de l'importance de ces dispositions qui ont « *vocation à contribuer au bien vivre ensemble et à la préservation de la tranquillité et de la sécurité des locataires* », l'auteur de la proposition de loi a ainsi souhaité que le Parlement puisse examiner rapidement ces deux dispositions sans attendre le dépôt d'un projet de loi en matière de logement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE APPROBATION DU CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI

Votre commission a approuvé le contenu de la proposition de loi. Elle a en effet estimé que les dispositions de la proposition de loi allaient dans le bon sens, l'article 1^{er} contribuant à la préservation de la tranquillité des immeubles d'habitation à loyer modéré et de la sécurité des locataires de ces immeubles, l'article 2 offrant des outils supplémentaires aux bailleurs, et notamment aux bailleurs du parc social, pour leur permettre de garantir plus facilement la jouissance paisible des logements de leurs locataires.

Outre qu'ils ont rappelé l'importance des politiques de prévention de la délinquance dans les quartiers, plusieurs membres de la commission ont souligné que les nouveaux outils proposés par la proposition de loi supposaient pour ne pas rester lettre morte que des moyens supplémentaires en matière de police et de justice soient mobilisés.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a adopté la proposition de loi sans modification.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(article L. 12-10-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Accès des forces de l'ordre aux parties communes des bâtiments du parc social

Objet : cet article prévoit un accès permanent des forces de l'ordre aux parties communes des bâtiments du parc social.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 126-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le propriétaire ou l'exploitant d'immeubles d'habitation peut autoriser de façon permanente les forces de l'ordre à accéder aux parties communes de l'immeuble. Ces dispositions s'appliquent aux bailleurs sociaux.

II. La proposition de loi initiale

Lors de l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, plusieurs députés ont souligné l'intérêt de prévoir que les forces de l'ordre puissent accéder de façon permanente aux parties communes des immeubles appartenant aux bailleurs sociaux. M. Stéphane Peu, député, avait indiqué que les procureurs de la République demandaient de renouveler ces autorisations d'accès tous les six mois. C'est pourquoi les députés avaient adopté en séance publique un amendement de M. Bazin posant le principe selon lequel les organismes HLM accordent à la police nationale, à la gendarmerie nationale et à la police municipale une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes de leurs immeubles. Cette disposition avait été adoptée sans modification par le Sénat.

Dans sa décision 2018-772 DC du 15 novembre 2018 précitée, le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition, devenue l'article 91, considérant qu'il s'agissait d'un cavalier.

Le présent article reprend l'article 91 dans sa rédaction définitivement adoptée par le Parlement.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur est favorable à cette disposition, estimant qu'il s'agit d'une mesure opportune de simplification des dispositions applicables aux bailleurs sociaux.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 2

(article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation et article 6-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986)

Occupation des halls d'immeuble - Résiliation du bail en cas de condamnation pour trafic de drogue - Application rétroactive de la clause résolutoire du bail pour troubles de voisinage

Objet : cet article sanctionne un nouveau cas d'occupation abusive des parties communes d'immeuble et aggrave les peines lorsque le délit d'occupation abusive est commis avec voies de fait et menaces. Il prévoit la résiliation automatique du bail en cas de condamnation pour trafic de drogue et l'application rétroactive d'une clause permettant de résilier le bail automatiquement en cas de condamnation pour troubles de voisinage.

I. Le droit en vigueur

→ L'occupation des halls d'immeuble en réunion

Actuellement est sanctionnée par l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation d'une peine de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende l'occupation en réunion des espaces communs ou des toits des immeubles à la condition que l'occupation empêche délibérément l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté.

Les peines sont aggravées lorsque l'occupation est accompagnée de voies de fait ou de menaces. Dans ce cas, une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende est encourue.

Les personnes reconnues coupables du délit d'occupation en réunion encourent également une peine complémentaire de travail d'intérêt général.

→ L'obligation de ne pas causer de troubles de voisinage

L'article 7 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 définit les obligations du locataire parmi lesquelles figure le « *fait d'user paisiblement des locaux loués suivant la destination qui leur a été donnée par le contrat de location* ».

Si le locataire commet des troubles de voisinage, le propriétaire doit mettre en œuvre tous ses droits pour faire cesser ces troubles en application de l'article 6-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée.

En application du g de l'article 4 de la même loi, le propriétaire peut inscrire dans le contrat de bail une clause permettant de mettre fin au bail de plein droit en cas de troubles de voisinage constatés par une décision de justice passée en force de chose jugée. Cette disposition ayant été introduite en 2007, les contrats de location conclus antérieurement ne mentionnent pas cette disposition, rendant plus difficile l'expulsion du locataire qui ne respecte pas son obligation d'utiliser le logement paisiblement.

II. La proposition de loi initiale

Dans sa décision du 15 novembre 2018, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de l'article 121 de la loi ELAN considérant qu'il s'agissait d'un cavalier. Le présent article reprend cet article 121 dans sa rédaction définitivement adoptée par le Parlement.

Le I du présent article modifie l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation relatif à l'occupation des halls d'immeuble. Lors de l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, les députés avaient souhaité, sur proposition de M. Rudigoz, faciliter la sanction de certains comportements portant atteinte à la tranquillité des locataires soulignant qu'actuellement ces agissements « *restent la plupart du temps impunis, générant un sentiment d'insécurité quotidien dans certaines zones sensibles* ».

Le 1° du I du présent article sanctionne un nouveau cas d'occupation abusive des parties communes. Ainsi, l'occupation en réunion des espaces communs ou les toits des immeubles qui nuit à la tranquillité des lieux sera punie des mêmes peines que celles actuellement prévues pour le cas d'occupation abusive des espaces communs.

Le 2° du I du présent article prévoit que la peine d'emprisonnement encourue pour le délit d'occupation abusive des espaces communs est aggravée de 6 mois à un an d'emprisonnement lorsque l'occupation se déroule avec des voies de fait ou des menaces.

Enfin, il est proposé que le juge puisse également prononcer à titre de peine complémentaire une interdiction pour trois ans au plus de paraître dans certains lieux déterminés par la juridiction et dans lesquels l'infraction a été commise (3° du I du présent article).

Le II du présent article reprend des dispositions relatives à la résiliation du bail initialement introduites par le Sénat lors du projet de loi ELAN puis modifiées par la commission mixte paritaire afin de sécuriser le dispositif.

Ainsi, il complète l'article 6-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée. Il prévoit que la clause permettant de résilier le bail en cas de condamnation définitive du locataire pour troubles de voisinage sera réputée écrite dès la conclusion du contrat de bail.

Il précise en outre que sont assimilées aux troubles de voisinage les infractions relatives au trafic de stupéfiants qui se sont produites dans le logement, l'immeuble ou le groupe d'immeubles. Le contrat de bail pourra être résilié de plein droit à la demande du bailleur lorsque le locataire ou l'un de ses enfants mineurs sous sa responsabilité légale aura été définitivement condamné pour une de ces infractions commises postérieurement à la conclusion du contrat de bail. La CMP a restreint pour des raisons de sécurité juridique le dispositif aux faits commis par le locataire et ses enfants mineurs dont il est responsable légalement.

Le III du présent article indique que les dispositions du II s'appliquent aux résiliations justifiées par des faits commis postérieurement à la publication de la présente loi.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur est favorable aux dispositions du présent article qui étaient attendues par les bailleurs sociaux. En effet, la disposition sanctionnant le nouveau cas d'occupation abusive et celle relative à la résiliation du bail en cas de condamnation pour trafic de drogue avaient été introduites dans la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté mais finalement censurées par le Conseil constitutionnel qui avait estimé qu'il s'agissait de cavaliers.

L'application rétroactive aux contrats de location conclus avant 2007 de la possibilité de résilier le bail de plein droit pour un motif résultant de troubles de voisinage constatés par une décision de justice passée en force de chose jugée permettra de remédier aux difficultés rencontrées par les bailleurs pour résilier le bail en cas de troubles de voisinage. Pour votre rapporteur, faciliter la sanction des locataires qui ne respectent pas leurs obligations, ce qui a inmanquablement des répercussions sur l'ensemble de l'immeuble, est un signal positif envoyé aux locataires qui occupent paisiblement leur logement.

Votre rapporteur note que le contrat de bail n'est pas un contrat comme un autre puisqu'il doit en application de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée relative aux relations entre bailleurs et locataires respecter un certain nombre de dispositions, l'apparentant de fait à une « situation légale » pouvant être modifiée par la loi nouvelle. En outre, elle constate que le dispositif a été encadré. Ainsi, le trouble de voisinage invoqué devra non seulement avoir été constaté par une décision de justice mais aussi avoir eu lieu postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi pour permettre le déclenchement de la clause de résiliation du bail aux contrats en cours.

Pour votre rapporteur, la résiliation du bail automatique en cas de trafic de stupéfiants va également dans le bon sens. En effet, le trafic de stupéfiants est l'une des causes majeures de troubles de voisinage dans les quartiers et constitue une atteinte intolérable à la jouissance paisible du logement que subissent les locataires.

Face aux trafics de stupéfiants, les bailleurs sont dépourvus d'outils adaptés leur permettant de répondre efficacement et rapidement à ces situations créant ainsi une situation d'incompréhension de la part des autres locataires qui déplorent l'inaction du bailleur.

En leur permettant d'invoquer la condamnation pénale passée en force de chose jugée pour trafic de stupéfiants comme motif automatique de résiliation du contrat de location, les bailleurs pourront engager plus facilement des actions à l'encontre des locataires qui nuisent à la tranquillité du voisinage par leurs agissements.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 janvier 2019, la commission a débuté l'examen du rapport de Mme Dominique Estrosi Sassone et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 175 (2018-2019) de Mme Sophie Primas relative aux articles 91 et 121 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Mme Sophie Primas, présidente. – L'année 2019 commence avec un calendrier incertain ; nous allons en profiter pour effectuer le suivi de plusieurs lois votées. Je vous présente tous mes vœux de bonheur personnel pour vous, je souhaite la sérénité pour le pays, du travail pour la commission, avec cette précieuse convivialité qui nous permet d'échanger des arguments avec vivacité, mais toujours dans l'intérêt du pays.

Nous commençons l'année avec l'examen du rapport de Dominique Estrosi Sassone sur une petite proposition de loi de suivi de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – La loi ELAN a été définitivement adoptée par le Sénat le 16 octobre dernier. Saisi par soixante députés, le Conseil constitutionnel a censuré d'office 19 articles, au motif qu'il s'agissait de cavaliers législatifs, dont les articles 91 et 121, que la proposition de loi présentée par notre présidente reprend in extenso.

L'article 1^{er} de la proposition de loi reprend l'article 91 de la loi ELAN. Lors de l'examen de cette dernière, plusieurs députés avaient souligné l'intérêt de permettre aux forces de l'ordre d'avoir un accès permanent aux parties communes des immeubles appartenant aux bailleurs sociaux.

Le député M. Stéphane Peu avait souligné que les procureurs demandaient de renouveler ces autorisations d'accès tous les six mois. C'est pourquoi les députés avaient adopté en séance publique un amendement simplifiant la procédure actuelle et posant le principe selon lequel les organismes HLM accordent à la police et à la gendarmerie, et éventuellement à la police municipale, une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes de leurs immeubles. Cette disposition avait été adoptée sans modification par le Sénat.

Je vous propose de maintenir notre position et d'adopter cet article 1^{er} sans modification.

L'article 2 de la proposition de loi reprend les dispositions de l'article 121 de la loi ELAN. Le I de cet article modifie l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation relatif à l'occupation des halls d'immeuble. Les députés avaient en effet souhaité reprendre en partie des

modifications apportées au délit d'occupation des halls d'immeubles introduites dans la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté et qui avait été censurées, elles aussi, par le Conseil constitutionnel.

Le I sanctionne un nouveau cas d'occupation abusive des parties communes. Ainsi, l'occupation en réunion des espaces communs ou les toits des immeubles qui nuit à la tranquillité des lieux sera punie des mêmes peines que celles actuellement prévues pour le cas d'occupation abusive des espaces communs.

En outre, la peine d'emprisonnement encourue pour le délit d'occupation abusive est aggravée de 6 mois à un an d'emprisonnement lorsque l'occupation se déroule avec des voies de fait ou des menaces.

Enfin, le juge pourra également prononcer à titre de peine complémentaire une interdiction pour trois ans au plus de paraître dans certains lieux définis par la juridiction et dans lesquels l'infraction a été commise.

Le II de l'article reprend des dispositions initialement introduites par le Sénat en matière de résiliation du bail et modifiées par la commission mixte paritaire pour en garantir la sécurité juridique.

Le droit actuel prévoit la possibilité d'introduire une clause prévoyant la résiliation du bail de plein droit pour un motif résultant de troubles de voisinage constatés par une décision de justice passée en force de chose jugée. Néanmoins, cette disposition a été introduite en 2007 et les contrats de location conclus antérieurement ne mentionnent pas cette disposition rendant plus difficile l'expulsion du locataire qui ne respecte pas son obligation d'utiliser paisiblement son logement.

Le II de l'article propose donc que la clause permettant de résilier de plein droit le bail en cas de condamnation définitive du locataire pour troubles de voisinage soit réputée écrite dès la conclusion du contrat de bail. Ces dispositions s'appliqueront aux résiliations justifiées par des faits commis postérieurement à la conclusion du contrat de bail.

L'article 2 précise en outre que sont assimilées aux troubles de voisinage les infractions relatives au trafic de stupéfiants commises dans le logement, l'immeuble ou le groupe d'immeubles. Le contrat de bail pourra être résilié de plein droit à la demande du bailleur lorsque le locataire ou l'un de ses enfants mineurs sous sa responsabilité légale aura été définitivement condamné pour une de ces infractions commises postérieurement à la conclusion du contrat de bail.

Une disposition en ce sens avait été introduite dans la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté avant d'être censurée par le Conseil constitutionnel qui avait estimé qu'il s'agissait d'un cavalier.

Ces sujets récurrents ont été, à chaque fois, retoqués comme cavaliers législatifs. Si l'Assemblée nationale nous suit, ces dispositifs

pourront enfin être inscrits dans la loi, ce qui aidera les bailleurs sociaux à garantir la paix et la tranquillité publique à leurs locataires.

Le trafic de drogue est un véritable fléau pour nos quartiers. Les bailleurs sont souvent démunis face à ces situations et les locataires ne comprennent pas l'inaction du bailleur. La mesure qui est proposée est une mesure utile qui permettra aux bailleurs d'engager plus facilement des actions en résiliation du bail. Les bailleurs pourront ainsi mieux respecter leurs obligations de faire cesser les troubles de voisinage.

Ici encore, je vous propose de maintenir notre position et d'adopter cet article 2 sans modification.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cette proposition de loi est très attendue par les bailleurs...

Mme Catherine Procaccia. – ... et par les locataires !

M. Daniel Dubois. – Mme la rapporteure a raison. De nombreux collègues centristes ont signé cette proposition de loi pour faire face au fléau que ces comportements représentent pour les habitants des quartiers. On reproche souvent aux organismes HLM de ne pas garantir la tranquillité de leurs locataires. S'il faut pour cela une loi, eh bien votons-la !

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Nous aurions préféré ne pas avoir à le faire, mais c'est ainsi !

Mme Valérie Létard. – Face à des situations très complexes, il est utile d'aller au bout des actions de résiliation de bail. D'autres aspects de la loi ELAN me posaient problème, mais pas ceux-là. N'oublions pas, cependant, qu'il faut un équilibre entre prévention et sanctions. Soyons vigilants sur le fait que les actions éducatives et les mesures de prévention de la délinquance soient bien financées. Cela semble évident, mais cela l'est moins lorsqu'il s'agit de le mettre en musique...

Mme Annie Guillemot. – Je partage ce que vient de dire Mme Létard notamment sur la prévention de la délinquance. La police pourrait faire beaucoup plus et mieux. Souvent, c'est par manque de moyens, mais parfois, c'est parce qu'un point de fixation dans un quartier permet d'éviter les problèmes en centre-ville... La police doit faire la chasse aux dealers dans un certain nombre de quartiers. L'autorisation permanente d'accès à la police est une bonne chose : les offices n'auront pas à délibérer tous les six mois !

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Le dispositif ne couvre que les logements sociaux...

Mme Annie Guillemot. – Il faudrait voir ce qu'on peut faire pour l'étendre au parc privé. Dans certaines copropriétés dégradées, la majorité à l'assemblée générale, nécessaire pour agir, est difficile à trouver.

Sur l'occupation des halls d'immeuble, la situation me semble un peu meilleure. Ce qui est intéressant dans la proposition de loi c'est l'introduction d'une peine complémentaire d'interdiction de paraître. Il faudra s'assurer que la justice dispose de moyens suffisants pour mettre en œuvre cette mesure. Combien de fois prévoit-on une telle interdiction qui finalement n'est pas appliquée par manque de greffiers.

Notre groupe a en revanche une réticence sur l'application rétroactive de la clause résolutoire, qui nous semble entachée d'inconstitutionnalité, si l'on en croit des décisions récentes du Conseil constitutionnel. Ce dispositif augmente donc le risque d'une censure. C'est le sens de notre amendement. Attention à ce dispositif, qui ne passe pas très bien non plus auprès de certaines associations.

M. Fabien Gay. – Ces dispositions sont très attendues. La sécurité et la tranquillité publiques sont de vraies questions dans les quartiers populaires. J'habite en Seine-Saint-Denis, dans une ville très populaire : dans certains quartiers, les habitants nous disent que, passé 18 heures, ils ne peuvent plus rentrer chez eux. C'est insupportable !

Mais attention. Les lois sont de plus en plus répressives depuis 17 ans, et la situation n'est toujours pas réglée. Valérie Létard a raison. Il faut un plan d'ensemble, un plan éducatif, un plan de prévention de la délinquance. On aura un seul amendement pour la séance publique sur la police de la sécurité au quotidien pour avoir le débat. Depuis un an, le Gouvernement nous la vend à grands renforts de communication, mais nous n'avons pas vu un seul policier arriver !

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Même chose à Nice !

M. Fabien Gay. – Nous allons voter un arsenal juridique, mais sera-t-il seulement appliqué ? Au commissariat du Blanc-Mesnil, la commissaire de police explique qu'à partir de 18 heures, elle ne dispose plus que de trois policiers, qui doivent donc rester au commissariat. Elle n'a même pas un seul véhicule à faire circuler. De toute manière, dans le quartier des Tilleuls, qui compte 4 000 habitants, il vaut mieux ne pas venir avec un seul véhicule...

Mais admettons que vous fassiez une grande descente, que vous arrêtiez tout le monde ; le tribunal de Bobigny ne peut pas traiter les affaires avant deux ans... Dans tous ces quartiers, c'est la République qui recule.

Quant à l'article 2... nous allons réfléchir... (*Sourires*)

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Rappelez-nous ce que vous aviez voté pendant le débat de la loi ELAN...

M. Fabien Gay. – L'arsenal peut être renforcé. Mais encore faut-il que soient réunies les conditions de son application.

M. Bernard Buis. – Ce texte est très attendu. Même dans des villes moyennes, il y a des zones de non-droit. Je suis très favorable à cette proposition de loi, mais il faudra bien sûr l’accompagner d’autres mesures.

M. Franck Montaugé. – Comme le dit Fabien Gay, les gouvernements se succèdent, les opérations de communications aussi, mais rien ne change dans la réalité. Nos concitoyens ressentent ce décalage, ce qui crée de la frustration.

Un point n’a pas été abordé, difficile à traiter : les politiques de peuplement, qu’il faut travailler non au niveau local, mais à l’échelle du territoire. La dimension sociologique, sinon ethnique, doit être prise en compte. Il n’est pas facile pour des populations installées d’accepter l’arrivée de certaines familles. La République, avec ses valeurs, est capable de les intégrer.

M. Martial Bourquin. – Le traitement de la délinquance dans les quartiers prioritaires et dans les copropriétés dégradées est un vrai problème. Les insuffisances législatives incitent les acteurs locaux à relâcher leur volonté de faire régner le droit. Le rôle du Parlement est précisément de combler ces lacunes. Annie Guillemot a donné la position de notre groupe ; mais le problème numéro un reste le couple police-justice. Les groupements locaux de traitement de la délinquance (GLTD) fonctionnent là où ils existent : le procureur, la police et le juge travaillent ensemble, et cela donne des résultats. Mais ils sont en recul, aujourd’hui.

On a besoin des GLTD. Il faudra interroger le Gouvernement en séance sur les insuffisances du droit qui empêchent le maintien de l’ordre républicain dans certains endroits. Quoi qu’il en soit, si on ne rétablit pas les GLTD, l’application du texte, aussi bon soit-il, restera difficile.

J’ai été maire pendant longtemps. Dans certains quartiers, il suffisait d’une ou deux familles pour mettre à mal la vie quotidienne des habitants. Le préfet n’avait pas d’autre solution que de déplacer ces familles, en veillant à ne pas déplacer le problème. Si la police et la justice n’ont pas la possibilité de réagir dans un délai très court, le non droit prévaudra.

Mme Sophie Primas, présidente. – D’autant que ce sont les populations les plus modestes qui sont touchées.

Mme Cécile Cukierman. – Notre groupe n’a pas encore déterminé sa position sur le vote final de ce texte. Aux principes que nous défendons, s’oppose la réalité du terrain. La sécurité des personnes doit être assurée, quelle que soit leur situation sociale et territoriale. Quand les habitants de certains quartiers en difficulté sont victimes d’insécurité, ils subissent la double peine.

En ce qui concerne l’article 2, ce n’est pas en renforçant l’arsenal des peines qu’on réduira la délinquance. Voilà des années qu’on élève le plancher des peines. Pourtant, la délinquance ne se réduit pas. Le débat doit

être global, ce qui signifie que nous devons prendre en compte la prévention et la présence des forces de police. Ne vendons pas du rêve aux habitants de ces quartiers qui attendent beaucoup en matière de sécurité.

Autoriser l'accès de la police dans les halls d'immeuble ne suffira pas. Dans mon département, il existe des quartiers où la police ne vient pas lorsque les habitants l'appellent, non pas parce que l'accès aux immeubles lui est interdit, mais parce qu'elle n'est pas en capacité de venir. Ce texte ne doit pas être d'affichage. Il doit prendre en compte la situation vécue des habitants.

M. Marc Daunis. – Le constat est clair : il faut une politique globale. Je ne crois pas que le droit soit insuffisant dans l'absolu. Mais il l'est par rapport à des situations concrètes de dérive sur le terrain. Ce que nous apportons, ce n'est pas un outil pour régler des situations lourdes dans certains quartiers, mais un outil pour éviter la dégradation qui altérerait la vie d'autres quartiers, faisant monter les exaspérations face à des situations devenues plus lourdes. Nous ne résoudrons pas la question par le renforcement de l'arsenal juridique. Pour autant, nous éviterons ainsi que certaines situations s'enkystent.

Je suis réservé sur la conjugaison de l'automatisme de la clause résolutoire et de son application rétroactive. Ce serait une erreur de lier les deux. Le mieux est l'ennemi du bien et nous risquons de créer une crispation qui fragiliserait la loi. Mieux vaut éviter la rétroactivité et solidifier l'outil dont nous disposons. En enlevant au juge la possibilité de moduler selon les situations, mais aussi celle d'opérer de manière rétroactive, nous risquons de nous heurter à l'opposition du Conseil constitutionnel.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Nous souhaitons continuer à promouvoir le travail accompli lors de l'examen de la loi ELAN. Si les mesures que nous proposons ne suffiront pas à tout résoudre, elles s'inscriront dans une politique globale indispensable. Il serait dommage que les bailleurs sociaux ne puissent pas en bénéficier. D'autant qu'il faudrait aussi agir dans le parc privé au niveau des copropriétés dégradées, comme l'a justement noté Mme Guillemot.

À chaque fois qu'on a tenté d'introduire ces mesures dans un texte, elles ont été retoquées. Les bailleurs sociaux sont de plus en plus confrontés aux troubles de voisinage. Une minorité de locataires ne respecte pas ses droits et ses devoirs. Pour lui faire face, les bailleurs sociaux sont démunis, ne pouvant pas aller plus loin que la médiation. Quand les faits sont répétés, ils se répercutent sur tout l'immeuble. S'ils sont avérés et jugés définitivement, il faut qu'ils soient sanctionnés par une résiliation du bail. Nous enverrions ainsi un signal positif aux locataires qui se comportent dignement.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

Mme Annie Guillemot. - Notre amendement COM-5 supprime l'application rétroactive de la clause résolutoire. La conjugaison de l'automatisme et de la clause résolutoire risque de se heurter à un problème constitutionnel.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. - Nous avons déjà eu ce débat lors de l'examen de la loi ELAN. Actuellement, le propriétaire peut inscrire dans le contrat de bail une clause permettant de mettre fin au bail de plein droit en cas de troubles de voisinage constatés par une décision de justice passée en force de chose jugée. Cette disposition ayant été introduite en 2007, les contrats de location conclus antérieurement ne mentionnent pas cette disposition, rendant plus difficile l'expulsion du locataire qui ne respecte pas son obligation d'utiliser le logement paisiblement. La proposition de loi pallie cette difficulté. Les locataires pourront ainsi être traités de la même manière, quelle que soit la date de conclusion de leur bail.

J'entends les interrogations de nos collègues, mais le contrat de bail n'est à mon sens pas un contrat comme les autres. Le bail doit respecter un certain nombre de règles fixées par la loi du 6 juillet 1989 relative aux relations entre les bailleurs et les locataires. Ces règles sont d'ordre public. Le contrat de bail s'apparente plus à une situation légale, ce qui permet d'appliquer une loi nouvelle aux contrats en cours.

Le dispositif est doublement encadré. D'une part, l'application de la clause suppose une décision de justice constatant les troubles de voisinage. D'autre part, les résiliations devront être justifiées pour des faits commis après la publication de la présente loi. Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme Annie Guillemot. - Nous partageons votre diagnostic. Il y a effectivement un trou dans la raquette. Cependant, additionner automatisme de la clause résolutoire et application rétroactive risque de se heurter à la censure du Conseil constitutionnel.

Il y a 25 ans, à Lyon, un arrêt a fait tomber 328 procédures d'expulsion, car les propriétaires expulsaient les locataires en prévenant le mari, mais pas l'épouse. Depuis, dans les baux, il est stipulé que si un locataire se marie, tout ce qui figure dans le contrat de bail est opposable au conjoint. Le tribunal nous a suivis sur ces 328 expulsions. On peut imaginer que la même logique s'appliquera au dispositif dont nous discutons, qui ne

fait pas tomber que les contrats de location, mais qui pose un problème de droit, car il pourra s'appliquer à tous les contrats. Le Conseil constitutionnel ne laissera pas passer cela. Les questions prioritaires de constitutionnalité risquent de pleuvoir.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Un certain nombre de mesures de la loi ALUR qui modifiaient les baux se sont appliquées aux contrats en cours sans que cela pose problème.

Mme Sophie Primas, présidente. – Si l'on ôte l'application rétroactive de la clause résolutoire, la mesure n'aura d'effet sur personne.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Le Gouvernement a travaillé à la rédaction de cette mesure lors de la CMP. Il ne s'est pas opposé à la disposition, même si cela ne vaut pas avis du Conseil constitutionnel. En outre, le dispositif est doublement encadré. Il ne sera pas forcément retoqué.

Mme Annie Guillemot. – Nous considérons que les offices HLM doivent agir par avenant. Je maintiens mon amendement.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

L'article 2 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 2

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Les amendements COM-1, COM-2 et COM-3 proposés par M. Grand reprennent des articles votés dans le cadre de la loi ELAN, adoptés au Sénat et retoqués par le Conseil constitutionnel. Ils concernent respectivement l'accès des huissiers aux boîtes aux lettres, l'accès des agents assermentés du service municipal ou départemental du logement aux parties communes des immeubles et l'accès des agents de l'Insee aux boîtes aux lettres.

Je propose que nous demandions à notre collègue de présenter ses amendements en séance. Nous partageons l'objectif de ces amendements que nous avons votés. Cependant, la position du Gouvernement manque de clarté et n'a rien de définitif. Il serait bon qu'il exprime sa position en séance. Avis défavorable.

Mme Sophie Primas, présidente. – Sur ce texte, nous visons l'efficacité, c'est-à-dire l'adoption conforme à l'Assemblée nationale. Pour cela, il nous faut l'accord du Gouvernement.

Mme Catherine Procaccia. – C'est un détail, mais les amendements de M. Grand ne portent pas sur les articles 91 et 121.

Mme Sophie Primas, présidente. – D'où le quatrième amendement de M. Grand.

Les amendements COM-1, COM-2 et COM-3 ne sont pas adoptés.

Proposition de loi relative aux articles 91 et 121 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Ayant rejeté les amendements précédents de M. Grand, avis défavorable à l'amendement COM-4 qui modifie l'intitulé et n'a plus d'objet.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- L'Union sociale pour l'habitat (USH)

TABLEAU COMPARATIF

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>Code de la construction et de l'habitation</p>	<p>Proposition de loi relative aux articles 91 et 121 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique</p>	<p>Proposition de loi relative aux articles 91 et 121 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique</p>
<p>Livre I^{er} : Dispositions générales.</p> <p>Titre II : Sécurité et protection des immeubles.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Le titre II du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation est complété par un chapitre X ainsi rédigé :</p>	<p>Article 1^{er} <i>(Non modifié)</i></p> <p>Le titre II du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation est complété par un chapitre X ainsi rédigé :</p>
	<p>« <i>CHAPITRE X</i></p> <p>« <i>Dispositions applicables aux immeubles sociaux</i></p>	<p>« <i>CHAPITRE X</i></p> <p>« <i>Dispositions applicables aux immeubles sociaux</i></p>
	<p>« <i>Art. L. 12-10-1. – Les organismes d'habitations à loyer modéré accordent à la police nationale et à la gendarmerie nationale ainsi que, le cas échéant, à la police municipale une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes de leurs immeubles. »</i></p>	<p>« <i>Art. L. 12-10-1. – Les organismes d'habitations à loyer modéré accordent à la police nationale et à la gendarmerie nationale ainsi que, le cas échéant, à la police municipale une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes de leurs immeubles. »</i></p>
<p>Chapitre VI : Intervention de la police et de la gendarmerie dans les immeubles à usage d'habitation.</p>	<p>Article 2</p> <p>I. – L'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :</p>	<p>Article 2 <i>(Non modifié)</i></p> <p>I. – L'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :</p>
<p><i>Art. L. 126-3. – Le fait d'occuper en réunion les espaces communs ou les toits des immeubles collectifs d'habitation en empêchant délibérément l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté est puni de deux mois d'emprisonnement et de</i></p>	<p>1° Au premier alinéa, après le mot : « sûreté », sont insérés les mots : « ou en nuisant à la tranquillité des lieux » ;</p>	<p>1° Au premier alinéa, après le mot : « sûreté », sont insérés les mots : « ou en nuisant à la tranquillité des lieux » ;</p>

Dispositions en vigueur

3 750 € d'amende.

Lorsque cette infraction est accompagnée de voies de fait ou de menaces, de quelque nature que ce soit, elle est punie de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

Les personnes coupables des infractions prévues aux deux premiers alinéas encourent également, à titre de peine complémentaire, une peine de travail d'intérêt général.

Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

Titre I^{er} : Des rapports entre bailleurs et locataires

Chapitre I^{er} : Dispositions générales.

Art. 6-1. – Après mise en demeure dûment motivée, les propriétaires des locaux à usage d'habitation doivent, sauf motif légitime, utiliser les droits dont ils disposent en propre afin de faire cesser les troubles de voisinage causés à des tiers par les personnes qui occupent ces locaux.

Texte de la proposition de loi

2° Au deuxième alinéa, les mots : « de six mois » sont remplacés par les mots : « d'un an » ;

3° Le dernier alinéa est complété par les mots : « et une interdiction, pour une durée de trois ans au plus, de paraître dans certains lieux ou catégories de lieux déterminés par la juridiction et dans lesquels l'infraction a été commise ».

II. – L'article 6-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« La clause résolutoire prévoyant la résiliation de plein droit du contrat en cas d'inexécution des obligations du locataire résultant de troubles de voisinage constatés par décision de justice passée en force de chose jugée est réputée écrite dès la conclusion du contrat.

« Sont assimilés aux troubles de voisinage les infractions prévues à la section 4 du chapitre II du titre II du livre II du code pénal concernant des faits qui se sont produits dans le logement, l'immeuble ou le groupe d'immeubles. Le contrat de location est résilié de plein droit, à la demande du bailleur, lorsque le locataire ou l'un de ses enfants mineurs sous sa responsabilité légale a fait l'objet d'une condamnation passée en force de chose jugée au titre de l'une de ces

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° Au deuxième alinéa, les mots : « de six mois » sont remplacés par les mots : « d'un an » ;

3° Le dernier alinéa est complété par les mots : « et une interdiction, pour une durée de trois ans au plus, de paraître dans certains lieux ou catégories de lieux déterminés par la juridiction et dans lesquels l'infraction a été commise ».

II. – L'article 6-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« La clause résolutoire prévoyant la résiliation de plein droit du contrat en cas d'inexécution des obligations du locataire résultant de troubles de voisinage constatés par décision de justice passée en force de chose jugée est réputée écrite dès la conclusion du contrat.

« Sont assimilés aux troubles de voisinage les infractions prévues à la section 4 du chapitre II du titre II du livre II du code pénal concernant des faits qui se sont produits dans le logement, l'immeuble ou le groupe d'immeubles. Le contrat de location est résilié de plein droit, à la demande du bailleur, lorsque le locataire ou l'un de ses enfants mineurs sous sa responsabilité légale a fait l'objet d'une condamnation passée en force de chose jugée au titre de l'une de ces

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

infractions, en qualité d'auteur ou de complice, pour des faits commis postérieurement à la conclusion du contrat de bail. »

III. – Le II du présent article est applicable aux résiliations justifiées par des faits commis postérieurement à la publication de la présente loi.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

infractions, en qualité d'auteur ou de complice, pour des faits commis postérieurement à la conclusion du contrat de bail. »

III. – Le II du présent article est applicable aux résiliations justifiées par des faits commis postérieurement à la publication de la présente loi.