

N° 287

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993-1994

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 27 janvier 1994.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 février 1994.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à autoriser le maintien dans le logement
d'un locataire de bonne foi menacé d'expulsion,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Luc BÉCART, Mmes Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDARD-REYDET, Michelle DEMESSINE, Paulette FOST, Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, MM. Jean GARCIA, Charles LEDERMAN, Félix LEYZOUR, Mme Hélène LUC, MM. Louis MINETTI, Robert PAGÈS, Ivan RENAR, Robert VIZET, 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.)

Logement et habitat. – Expulsions.

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 – ils sont menacés de saisie ou d'expulsion.

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

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.

C'est avec satisfaction que les parlementaires communistes avaient accueilli l'article 26 de la loi du 22 juin 1982, relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs et concernant les expulsions.

Celui-ci prévoyait 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. »

Malheureusement, en dépit de nos propositions, cette loi interdisant l'expulsion n'a jamais été discutée et la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986 a supprimé la loi antérieure et son article 26.

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.

Il convient aussi de prévoir les conditions d'indemnisation du bailleur.

A cet effet, nous proposons de créer un fonds départemental de l'habitat, présidé par le président du conseil général et administré par un conseil de gestion.

Les sommes dont dispose ce fonds doivent servir :

- à financer l'indemnisation des bailleurs,
- 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.

Les fonds pourraient être alimentés 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 non employés. 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 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. Quand le congé est notifié au bailleur ou au locataire, 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.

*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.

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

Art. 2.

Est réputé de bonne foi le locataire qui occupe les lieux loués et avant d'être démuné des moyens d'existence exécutait ses obligations contractuelles et légales découlant du contrat de location.

Art. 3.

Le montant et la durée de l'indemnisation du bailleur 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. 4.

Le juge pourra mettre à la charge du locataire une partie de l'indemnité visée à l'article 3.

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 départemental de l'habitat créé à l'article 9 ci-après.

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

Art. 5.

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 départemental de l'habitat 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, le 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 4 précité.

Art. 6.

Le relogement peut être prononcé par le juge après une période d'indemnisation qu'il déterminera en application de l'article 3 et qui ne peut être inférieur à un an.

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.

Art. 7.

L'indemnisation du bailleur par le fonds départemental de l'habitat est sans incidence sur la validité du bail qui continuera de produire son plein et entier effet entre les parties.

Toute clause de résiliation de plein droit pour non-paiement des loyers ou des charges justifiées est réputée non écrite.

Durant le cours de l'indemnisation, le congé doit, à peine de nullité, être notifié au fonds départemental de l'habitat.

Ce dernier se trouve subrogé dans tous les droits et actions que détient le locataire.

Art. 8.

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.

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 départemental de l'habitat.

Lorsque 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 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 et aux sociétés d'économie mixte.

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

Art. 9.

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

Doté de la personnalité civile, il reçoit et gère :

– 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 11 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 les bailleurs,

- 2° 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. 10.

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. 11.

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. 12.

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