

N° 239

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1982.

R A P P O R T

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.*

Par M. Paul PILLET,

Sénateur.

Tome I

EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, François Collet, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Mme Cécile Goldet, MM. Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 483, 684 et in-8° 106.

Sénat : 193 (1981-1982).

Baux. — *Amélioration de l'habitat - Associations de baillement de locataires - Baux d'habitation - Charges locatives - Commission départementale paritaire de conciliation - Commission nationale des rapports locatifs - Contrats de louage - Conventions collectives - Copropriété - Délai-congé - Dépôt de garantie - Etat des lieux - Fiche signalétique de logement - Habitations à loyer modéré (H.L.M.) - Législation - Loyers - Meublés - Notice d'utilisation et d'entretien du logement - Peines - Prescription - Quittance - Code civil - Code pénal.*

SOMMAIRE DU TOME I

	Pages
Exposé général	5
I. — LA SITUATION ACTUELLE	7
II. — LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	8
Titre premier. — L'affirmation du droit au logement	8
Titre II. — Le contrat individuel de location	8
Titre III. — L'organisation des rapports collectifs de location	9
Titre IV. — Les accords de modération des loyers	10
Titre V. — L'amélioration de l'habitat	10
Titre VI. — De l'information des locataires	11
Titre VI bis. — La rémunération des intermédiaires	11
Titre VII. — Administration provisoire en cas de défaillance dans la gestion de logements ayant bénéficié de l'aide de l'Etat	11
Titre VIII. — Sanctions	12
Titre IX. — Dispositions transitoires	12
Titre X. — Dispositions diverses	12
 Examen des articles	
Titre premier. — Principes généraux	14
Article premier. — Le droit à l'habitat	14
Article 2. — Le caractère d'ordre public et le champ d'application du projet de loi	16
Titre II. — Du contrat de location	20
Article 3. — La conclusion du contrat de location : l'écrit, les mentions obligatoires et les annexes	20
Article 4. — La durée du contrat de location : le bail de six ans et le bail de trois ans	25
Article additionnel (nouveau) après l'article 4. — La faculté de conclure un bail d'une durée moins longue que celle prévue à l'article 4	28
Articles 5 et 5 bis. — Le congé donné par le locataire	29
Article 6. — Le renouvellement du contrat de location	31
Article 6 bis. — La reprise du logement	37
Article 6 ter. — Le refus du renouvellement ou la résiliation du contrat de location en vue de la vente	40
Article 6 quater. — Le congé en vue de la vente	41
Article additionnel (nouveau) après l'article 6 quater. — L'assimilation de certaines personnes au bailleur pour l'application des articles 4, alinéa 2, 4 bis, 6 bis et 6 ter, alinéa 2	44
Article 7. — La cession du contrat de location et la sous-location	45
Article additionnel (nouveau) après l'article 7. — Le transfert du bail en cas de décès ou d'abandon de domicile du locataire	47
Article 8. — Le congé	50
Article 9. — Les obligations principales du locataire	52
Article 10. — Les obligations principales du bailleur	56
Article 11. — La remise gratuite d'une quittance ou d'un reçu au locataire	59
Article 12. — L'état des lieux lors de la remise et de la restitution des clés	61
Article 13. — Le dépôt de garantie	63

	Pages
Article 14. — La définition des charges récupérables	66
Article 14 bis. — La justification des charges	70
Article 15. — La prescription des actions en paiement des charges récupérables	72
Article 16. — La suspension provisoire des effets de la clause de résiliation de plein droit pour non-paiement des loyers et des charges	74
Article 16 bis. — Art. 819 du code de procédure civile : la saisie-gagerie	78
Article 17. — Le maintien du contrat de location au profit des locataires de bonne foi et privés de moyens d'existence	79
Article 18. — Clauses réputées non écrites	81
Titre III. — De l'organisation des rapports collectifs de location	88
Article 19. — Accords conclus pour un bâtiment ou un ensemble de bâtiments	91
Article 20. — Représentativité des associations de locataires au niveau d'un ensemble immobilier	94
Article 21. — Notification au bailleur de la liste des représentants des associations	96
Article 22. — Droits des associations de locataires	97
Article 23. — Participation des locataires aux assemblées de copropriété	98
Article 24. — Protection des représentants statutaires d'associations de locataires en cas de congé	99
Article 25. — Commissions départementales du logement	101
Article 26. — Commission nationale des rapports locatifs	102
Article 27. — Représentativité au plan national ou départemental des associations de bailleurs et de locataires	103
Article 28. — Accords collectifs conclus au niveau national ou départemental	105
Article 28 bis. — Forme des accords collectifs	106
Article 28 ter. — Durée des accords collectifs	107
Article 28 quater. — Dénonciation d'un accord collectif	107
Article 28 quinquies. — Adhésion aux accords collectifs	108
Article 28 sexies. — Effets de l'accord collectif sur les membres d'une association signataire	108
Article 28 septies. — Changement de bailleur	109
Article 29. — Objet des accords collectifs de location	109
Article 29 bis. — Hiérarchie des accords	111
Article 29 ter. — Application des accords collectifs	113
Article 30. — Extension des accords nationaux	114
Article 31. — Cessation des effets des accords rendus obligatoires	116
Article 32. — Adhésion aux accords collectifs des associations représentatives de gestionnaires	117
Article 32 bis. — Locaux collectifs à l'usage des résidents	117
Titre IV. — Des loyers	119
Article 33. — Le régime juridique général des accords de modération	120
Article 34. — L'objet des accords de modération : la conclusion et le renouvellement des contrats	122
Article 34 bis. — L'évolution du prix de base des loyers dans le secteur des organismes d'habitation à loyer modéré	126
Article 35. — L'extension des accords de modération des loyers	126
Article 36. — Le décret de modération pris à défaut d'accord au sein de la Commission Nationale des Rapports Locatifs	127
Article 36 bis. — L'intervention du Gouvernement en cas de circonstances économiques graves	130
Article 37. — La saisine de la commission départementale du logement en cas de contestation sur le nouveau loyer	131
Article 38. — La révision du loyer des contrats en cours	132
Titre V. — De l'amélioration des logements	135
Article 40. — Le contrat d'amélioration	135
Article 41. — Les accords entre bailleurs et locataires pour la réalisation des travaux dans les immeubles mis aux normes	142

	Pages
Titre VI. — De l'information du locataire	144
Article 42. — La fiche de renseignements sur le logement	144
Article 43. — La notice d'utilisation et d'entretien des éléments d'équipement	145
Article 43 bis. — Le règlement intérieur d'un immeuble	145
Titre VI bis. — Des intermédiaires	146
Article 44. — La rémunération des intermédiaires	146
Titre VII. — Administration provisoire en cas de défaillance dans la gestion de logements ayant bénéficié d'aide de l'Etat	148
Article 45. — La désignation d'un administrateur provisoire	148
Titre VIII. — Sanctions	150
Article 46. — Les majorations déguisées du loyer ou des charges ; la pratique du pas-de-porte	150
Article additionnel (nouveau) après l'article 46. — La remise d'une copie de quittance comportant une ou plusieurs mentions erronées	152
Article 47. — L'exercice frauduleux du droit de résiliation ou de non renouvellement du contrat de location en vue de la reprise ou de la vente	153
Article 48. — Entrave aux droits des associations	154
Article 48 bis. — L'exercice frauduleux du droit de résiliation ou du refus de renouvellement en vue de la vente	155
Article 49 bis. — La sanction des infractions relatives aux prix du loyer	156
Titre IX. — Dispositions transitoires	159
Article 50. — L'établissement d'un contrat de location conforme aux dispositions de la loi nouvelle	159
Article 51. — L'application de la loi nouvelle aux occupants de bonne foi	162
Article 52. — Les congés signifiés à compter du 7 octobre 1981	165
Article 53. — L'accord de modération des loyers pour l'année 1982	165
Titre X. — Dispositions diverses	167
Article 54. — Dispositions applicables à certaines catégories de logements	167
Article additionnel après l'article 54. — La date de la révision du loyer dans les immeubles collectifs appartenant à la même personne	170
Article additionnel après l'article 54. — L'application de l'article 40 du projet de loi aux locaux vacants régis par la loi du 1 ^{er} septembre 1948	170
Article 55. — Abrogation des articles 3 ter à 3 septies de la loi du 1 ^{er} septembre 1948 ..	171
Article 55 bis. — Les locaux vacants soumis à la loi du 1 ^{er} septembre 1948	174
Article 55 ter. — Les locaux occupés par un locataire ou un occupant de bonne foi dont le droit au maintien dans les lieux est contesté par le propriétaire	174
Article 57. — Le droit de préemption du locataire ou de l'occupant de bonne foi en cas de vente du local (loi du 31 décembre 1975)	175
Article 58. — Les dispositions de la loi du 4 janvier 1980 et de l'article 57 du projet de loi : la validité des ventes antérieurement conclues	178

Mesdames, Messieurs,

Le logement, cet élément primordial du cadre de vie, a toujours été une préoccupation majeure des hommes. Il est l'abri indispensable à la création du cercle familial, il est souvent le seul lieu de réflexion, il est le refuge et le lieu de repos. L'histoire des hommes montre le désir permanent de son amélioration, de son adaptation aux conditions nouvelles de la vie et aussi combien est grande la crainte d'en être privé.

Les sociétés modernes ont encore accru l'incidence du logement sur le comportement des hommes et il ne faut cesser de rappeler son importance sociale. Le taudis crée la misère, l'excès de peuplement dans de mauvais logements, entassés dans des ensembles sans âme, crée des conditions favorables à une inévitable délinquance.

Il n'y a pas de véritable politique sociale si elle ne comporte en préalable une politique de logement s'appuyant sur la construction de logements nouveaux correspondant aux besoins et aux possibilités de la demande, encourageant l'amélioration et l'adaptation des logements existants, permettant une complète fluidité du secteur locatif et ouvrant largement l'accession à la propriété, qui reste le désir secret de la majorité des Français.

Tout cela doit s'inscrire dans une active politique d'urbanisme insérant le logement dans un cadre, vision quotidienne de l'habitant, dont l'harmonie et la beauté influent sans aucun doute sur son comportement.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement n'a pas la prétention d'embrasser l'ensemble de ces problèmes.

Partant de la situation actuelle, il se propose de redéfinir les rapports entre bailleurs et locataires et de rendre permanentes des mesures de modération des loyers.

I. — LA SITUATION ACTUELLE

Actuellement, un secteur encore important du patrimoine locatif est soumis aux dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948. Cette loi, qui mettait fin à une cristallisation des éléments du calcul des loyers datant de plus de vingt ans, avait pour but d'instituer un système tendant progressivement à la libération du prix du loyer lorsque le marché aurait atteint la possibilité d'établir une concurrence normale dans l'offre du logement. Cela supposait un effort considérable de construction poursuivi pendant de longues années. Des circonstances conjoncturelles n'ont pas permis à la loi du 1^{er} septembre 1948 d'atteindre le but qu'elle s'était proposé et, à l'heure actuelle, malgré les possibilités de libération prévues par diverses modifications du texte initial, il reste encore un nombre important de logements soumis aux dispositions prévues par cette loi, le secteur libéré à la suite des travaux d'aménagement de modernisation et de la conclusion d'un bail de six ans constituant un secteur libre non négligeable.

D'autre part, une liberté totale de fixation du prix du loyer existe pour le plus grand nombre des logements nouvellement construits n'entrant pas dans le champ d'application de la loi du 1^{er} septembre 1948 et pour ceux situés dans des communes qui, sur leur demande, ont été exclues de ce champ d'application.

Malheureusement, la situation du marché locatif ne permet pas une offre suffisante pour normaliser le marché et certains bailleurs ne semblent pas avoir pu assumer cette liberté sans tomber dans des excès qui se sont traduits par des congés successifs en vue de majorations parfois extrêmement lourdes du prix des loyers et cela aussi bien de la part de grands investisseurs immobiliers que de petits propriétaires.

Ces excès ont conduit les gouvernements successifs à promouvoir des lois de modération qui placent ce secteur « en liberté surveillée » en limitant les possibilités de majoration des loyers.

II. — LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TITRE PREMIER : L'affirmation du droit au logement

Le titre premier affirme, en manière de préambule, le droit au logement. Il est évident que les droits qui sont octroyés ne peuvent avoir de valeur que s'ils sont accompagnés des moyens de les exercer.

L'article premier semble fonder l'exercice du droit à l'habitat sur le seul secteur locatif, ce qui peut sembler être une restriction regrettable.

Le titre premier définit également le champ d'application de la loi. Elle concernerait l'ensemble des locaux à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation ou professionnel, à l'exclusion de certains locaux comme les locaux meublés ou les chambres faisant partie du logement.

TITRE II : Le contrat individuel de location

Le titre II traite du contrat de location. Après avoir affirmé la nécessité d'un contrat écrit, il impose deux durées possibles, soit un contrat de six ans, soit un contrat de trois ans. Il impose, d'autre part, un état des lieux et indique les éléments d'information qui doivent nécessairement être remis au locataire.

Le projet de loi prévoit le renouvellement du contrat, la possibilité de résiliation, la reprise par le bailleur pour lui-même et la reprise pour vendre le logement. Elle précise les conditions dans lesquelles doit être donné le congé et fixe les obligations respectives du bailleur et du locataire.

Le texte définit les charges récupérables et les conditions de leur perception en marquant toujours un souci d'information complète du locataire.

Il régleme les effets de la clause résolutoire prévoyant même le rejet pur et simple par le juge dans le cas où elle serait invoquée à l'égard d'un locataire privé de moyens d'existence.

En outre, le projet de loi définit et énumère certaines clauses du bail qui devront être considérées comme non écrites.

TITRE III : L'organisation des rapports collectifs de location

Le titre III traite de l'organisation des rapports entre bailleurs et locataires. Il institue une notion nouvelle de ces rapports en donnant une priorité aux accords collectifs qui pourront être conclus entre les associations représentant les parties et qui seraient susceptibles, s'ils sont acceptés par la majorité, de s'imposer aux locataires des bâtiments ou ensembles de bâtiments concernés.

Le titre III définit quelle est la nature des associations habilitées à discuter et à signer ces accords et les conditions de leur représentativité.

Les accords peuvent être conclus dans le cadre national, départemental ou local avec des associations ayant ce caractère géographique.

Il crée une commission départementale du logement et, auprès du Ministre chargé de la Construction et de l'Habitation, une commission nationale des rapports locatifs.

Le patrimoine locatif est partagé en quatre secteurs :

- les H.L.M. ;
- les sociétés d'économie mixte et les sociétés de construction ;
- les entreprises d'assurance et leurs filiales dans le domaine immobilier et un dernier secteur sous la définition très générale de « autres bailleurs » qui semble comprendre, sans distinction, tous les bailleurs qui ne sont pas compris dans les trois secteurs précédemment énumérés.

Dans son titre III, la loi fixe également les conditions de discussion des accords entre les associations et définit leur portée. Il prévoit la possibilité d'extension de ces accords par décret en Conseil d'Etat.

TITRE IV : Les accords de modération des loyers

Le titre IV traite des loyers.

En fait, il s'agit de fixer les conditions de modération des loyers.

Il est rappelé que des accords peuvent être conclus entre organisations de bailleurs et de locataires, ces accords s'imposant de plein droit aux adhérents des organisations signataires.

Dans ce titre, il est précisé le champ d'application et les limites dans lesquelles des accords devraient être conclus. Ces limites ressortent du taux maximum d'évolution qui ne peut être inférieur à 80 % de la variation de l'indice de la construction.

A défaut d'accord, le texte prévoit que le taux d'évolution peut être fixé par un décret en Conseil d'Etat, toujours dans la limite des 80 % de la valeur de l'indice.

Il est à remarquer qu'il s'agit là de donner une possibilité de décision au pouvoir réglementaire dans un domaine qui, jusqu'à maintenant, était réservé à la loi. Le décret peut même ne pas s'appliquer à l'ensemble du territoire national mais simplement au niveau départemental, la décision revenant en définitive à l'arrêté préfectoral.

Une disposition spéciale donne également ce pouvoir de fixation de l'évolution des loyers par décret « si les circonstances économiques graves l'exigent ». Là encore, on peut s'interroger sur ce transfert au pouvoir réglementaire car l'urgence peut difficilement être telle qu'elle rende impossible une décision au niveau de la loi.

Enfin, le titre IV prévoit les conditions dans lesquelles une révision du loyer peut intervenir en cours de contrat.

TITRE V : L'amélioration de l'habitat

Le titre V traite des conditions dans lesquelles peut être entreprise l'amélioration des logements. Il précise les possibilités offertes au bailleur de décider ces travaux d'amélioration et les conditions dans lesquelles le locataire est tenu de les supporter.

TITRE VI : De l'information des locataires

Là encore, le texte insiste sur la nécessaire information du locataire et impose au vendeur de l'immeuble de remettre à l'acquéreur une fiche de renseignements concernant les travaux, étant entendu que les conditions d'application de ces dispositions devront faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

Le bailleur d'un logement achevé postérieurement à la publication de la loi doit remettre tous éléments d'information et notamment une notice d'utilisation et d'entretien des équipements.

TITRE VI *bis* : La rémunération des intermédiaires

Ce titre traite de la rémunération des personnes prêtant leur concours à l'acte de location et précise qu'elle est partagée par moitié entre bailleurs et locataires.

TITRE VII : Administration provisoire en cas de défaillance dans la gestion de logements ayant bénéficié de l'aide de l'Etat

Le titre VII prévoit, sur requête du préfet, la nomination d'un administrateur provisoire dans le cas où la gestion des immeubles serait entachée de fautes graves ou d'irrégularités ou encore dans le cas du non-respect de l'engagement financier des emprunteurs. Cet administrateur provisoire serait désigné sur une liste agréée par le Ministre chargé de la Construction et de l'Habitation.

Toutefois, cette désignation ne s'applique pas aux organismes d'habitations à loyers modérés ou aux organismes qui ont eu accès aux prêts consentis par le Crédit Foncier de France ou la Caisse Centrale de Coopération Economique.

TITRE VIII : Sanctions

Ce titre traite des sanctions pénales prévues dans le cas du non-respect des dispositions de la loi. Il fixe les conditions dans lesquelles les parties lésées pourront demander la réparation du préjudice qui leur aura été causé.

TITRE IX : Dispositions transitoires

Le titre IX établit les dispositions transitoires nécessaires pour tenir compte des situations actuelles non conformes aux dispositions de la loi, et cela pendant toute la période qui s'écoulera jusqu'à la promulgation de la loi et à la publication des décrets qui permettront sa mise en vigueur.

TITRE X : Dispositions diverses

Le titre X contient un certain nombre de dispositions diverses fixant les catégories de logements auxquelles la loi n'est pas applicable. Le titre X abroge aussi certaines dispositions figurant notamment dans la loi du 1^{er} septembre 1948.

L'article 57 modifie l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975 concernant la vente des locaux d'habitation ou locaux à usage mixte d'habitation et professionnel. Il modifie également certaines dispositions de cette loi.

*
* *
.

Votre Commission des Lois a examiné avec grand soin toutes les dispositions contenues dans le texte. Elle s'est entourée de tous les moyens d'information qui pouvaient être à sa disposition.

Votre Rapporteur a rencontré et entendu un grand nombre des représentants des groupements ou associations intéressées par les dispositions du texte proposé qui ont souhaité prendre contact avec votre Commission des Lois.

Votre Commission a également entendu M. Roger Quilliot, Ministre de l'Urbanisme et du Logement et Mme Catherine Lalumière, Ministre de la Consommation.

*
* *

Votre Commission des Lois a cherché à maintenir ou établir le meilleur équilibre possible dans les rapports entre bailleurs et locataires. Elle a veillé à assurer des conditions de stabilité et de fluidité au profit du locataire, notamment en instituant la possibilité d'augmenter ou de diminuer la durée des contrats prévue par le texte de loi.

Dans le même souci d'équilibre, elle a cherché à assurer au propriétaire des possibilités de reprise et également de vente du logement.

Elle a souhaité que soit maintenu au maximum le dialogue direct entre le propriétaire et le locataire.

Votre Commission a considéré que ce dialogue direct était possible lorsque la capacité des bâtiments ou ensembles de bâtiments concernés n'excédait pas trente logements, ce qui l'a amenée à proposer l'exclusion des logements de bâtiments de capacité inférieure des obligations concernant les accords.

En ce qui concerne les loyers, la Commission, sensible à la nécessité d'encourager l'investissement immobilier permettant la création de logements nouveaux et aussi l'amélioration des logements anciens, a recherché des dispositions qui ne freinent pas ces investissements. Elle a pensé qu'il ne fallait pas cristalliser l'évolution des loyers sur un loyer de référence de l'année 1982 et qu'il était nécessaire de maintenir une ouverture sur un marché libéré qui permettrait de fixer dans des conditions normales la valeur réelle du loyer.

Ces préoccupations essentielles ont eu pour conséquence le dépôt d'amendements qui permettront une explication complète des décisions de la Commission des Lois et, sous réserve de la prise en considération desdits amendements, je vous propose en son nom d'accepter les dispositions du présent projet.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

PRINCIPAUX GENERAUX

Le titre premier comporte deux articles :

- l'article premier qui consacre le droit à l'habitat ;
- l'article 2 qui affirme le caractère d'ordre public des dispositions du projet de loi et définit leur champ d'application.

Article premier

Le droit à l'habitat

L'article premier du projet de loi consacre le droit à l'habitat qui est érigé en droit fondamental. Il s'agit de l'affirmation d'un principe, dont la solennité s'apparente à celle des droits énoncés dans les préambules des constitutions. D'après l'exposé des motifs du projet de loi, l'habitat, « priorité essentielle pour les Français », constitue « un lieu privilégié de l'apprentissage social et de l'épanouissement de la personne dans sa vie quotidienne ».

L'inspiration de ce droit réside dans une proposition du « Projet socialiste » et dans un des éléments du programme de M. François Mitterrand, lors de la campagne en vue des élections présidentielles de Mai 1981 (proposition n° 88). Mais ces deux documents ne mentionnaient que le droit au logement. La terminologie juridique s'est donc enrichie d'une notion empruntée au vocabulaire des architectes. Le vocable d'habitat traduit une conception plus large et plus ambitieuse du droit au logement.

L'habitat, qui inclut le logement dans son environnement, met en relief la dimension sociale du cadre de vie, considéré comme le lieu privilégié de la socialisation de l'individu.

Au plan juridique, le droit à l'habitat s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. Cette formulation n'est pas sans rappeler celle du droit de grève qui, aux termes du 7^e alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, « s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

Il semble évident, sans qu'il soit nécessaire d'y faire référence dans les dispositions de l'article 1^{er}, que le droit à l'habitat s'exerce dans le respect du droit de propriété, principe de valeur constitutionnelle, affirmé par la décision du Conseil Constitutionnel en date du 16 janvier 1982 et consacré par l'article 544 du Code Civil.

Aussi, votre Commission des Lois ne vous propose-t-elle qu'une simple modification d'ordre rédactionnel.

Il convient de souligner que le droit à l'habitat trouve sa traduction dans certaines dispositions du projet de loi et notamment :

— dans la durée du contrat de location qui peut être de 6 ans (article 4),

— par le droit au renouvellement du bail par périodes triennales (article 6),

— par la protection accordée au locataire de bonne foi, privé de ses moyens d'existence (articles 16 et 17),

— par les accords de modération des loyers qui garantissent le locataire contre des augmentations abusives de loyer : Titre IV.

Toutefois, le droit fondamental à l'habitat voit sa rigueur atténuée par le droit ouvert au bailleur de ne pas renouveler le contrat qui peut être fondé sur la décision de reprendre le local pour le vendre ou pour l'habiter ou sur un motif légitime et sérieux tiré de l'inexécution par le locataire des obligations qui lui incombent.

Quant au deuxième alinéa de l'article 1^{er}, il précise que l'exercice du droit au logement implique « la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif important ouvert à toutes les catégories sociales ». Cette rédaction passe sous silence le mode d'habitation résultant de l'accession à la propriété du logement.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter un amendement qui tend à inclure l'accession à la propriété dans les modes d'exercice du droit à l'habitat.

Le troisième alinéa pose le principe de l'équilibre des droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires. Cet idéal d'équilibre trouve sa traduction dans le titre III du projet de loi qui organise les rapports collectifs de location.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter l'article premier ainsi amendé.

Art. 2

Le caractère d'ordre public et le champ d'application du projet de loi

L'article 2 a pour objet essentiel de définir le champ d'application de la loi nouvelle.

Mais l'Assemblée Nationale a estimé opportun d'insérer au début de cet article une précision conférant aux dispositions du présent projet de loi un caractère d'**ordre public**. Cette qualification produit plusieurs effets juridiques. Il ne sera donc pas licite de déroger aux dispositions du présent texte et, notamment, du titre II sur le contrat de location ; il s'ensuit que toute clause contraire serait nulle d'une nullité d'ordre public, et l'article 18 répute même certaines clauses non écrites. Il faut aussi souligner que le locataire ne pourrait renoncer au bénéfice des dispositions du présente texte. Cette précision présente en tout état de cause l'avantage d'éviter toute difficulté d'interprétation sur le caractère du projet de loi.

La seconde phrase du premier alinéa détermine d'une manière positive le champ d'application du projet de loi : il s'applique aux locations de locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel ou d'habitation, « nonobstant toutes dispositions ou stipulations contraires ». Cette dernière précision est rendue inutile par l'affirmation du caractère d'ordre public du projet de loi ; votre Commission des Lois vous propose donc de la supprimer. Mais la loi nouvelle s'appliquerait également aux garages, places de stationnement et locaux loués accessoirement au local principal. L'**amendement** de

votre Commission tend à préciser la rédaction de cette disposition, car il n'y a pas lieu d'inclure dans le champ d'application de la loi les garages ou places de stationnement, lorsqu'ils n'ont pas été loués accessoirement au local principal par le même bailleur. Votre Commission vous propose également de compléter cette énumération afin de viser les *jardins*, comme l'a fait la loi du 30 décembre 1981 sur la modération des loyers. Enfin il convient de souligner, sans qu'il soit nécessaire de l'écrire d'une manière expresse, que la loi s'appliquera, que ces locaux aient fait l'objet ou non d'un acte séparé; il suffit que les locaux dont il s'agit soient loués accessoirement au local principal par le même bailleur.

Les autres alinéas de l'article 2 définissent d'une manière négative le **champ d'application** de la loi nouvelle en excluant certains logements :

— *Les locaux dont les bailleurs exercent la profession de loueur en meublé définie par la loi n° 49-458 du 2 avril 1949 :*

Pour être considéré comme exerçant la profession de loueur en meublé, il suffit, selon l'article 2 de la loi du 2 avril 1949, de louer habituellement au moins deux logements, que la location s'accompagne ou non de prestations secondaires telles que location de linge, nettoyage des locaux ou « préparations culinaires »; la définition du loueur en meublé est donc relativement large. Mais les dispositions du présente texte sont peu compatibles avec les caractéristiques de la location en meublé, sans oublier que les loyers de ces locaux peuvent être contrôlés par le pouvoir réglementaire.

Il serait toutefois inopportun d'écarter sans distinction tous les locaux appartenant à des loueurs en meublé; l'exclusion doit se limiter aux locaux meublés.

Tel est l'objet de l'**amendement** que votre commission vous propose d'adopter au troisième alinéa de l'article 2.

— *Les locations à caractère saisonnier :*

Cette exclusion est pleinement justifiée, notamment si l'on considère la durée impérative des contrats de location qui ne saurait être applicable à ce type de location.

— *Les logements attribués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'exécution d'un contrat de travail.*

Dans tous ces cas, le logement est l'accessoire d'une fonction ou d'un contrat de travail ; il paraît difficile d'appliquer à de tels logements les dispositions du projet de loi, notamment celles concernant la durée du bail.

— *Les foyers logements régis par la loi n° 75.535 du 30 juin 1975 et aux logements-foyers accueillant à titre principal des travailleurs migrants.*

Les « foyers-logements » sont des institutions médico-sociales accueillant des jeunes travailleurs ou hébergeant des personnes âgées. En raison de leurs caractéristiques, ces logements ne peuvent être soumis aux dispositions de la loi nouvelle.

L'article 2 du projet de loi écarte également les « logements-foyers » accueillant à titre principal des travailleurs migrants.

L'**amendement** présenté par votre Commission a pour unique objet de lever l'ambiguïté résultant de l'utilisation de deux termes distincts, les « foyers-logements » et les « logements-foyers » ; les « logements-foyers » accueillant à titre principal des travailleurs migrants ne sont en réalité que des « foyers-logements », à la différence près qu'ils ne peuvent être assimilés à des institutions médico-sociales au sens de la loi de 1975.

— *L'exclusion des contrats de location-vente*

Votre Commission des Lois estime souhaitable **de ne pas soumettre aux dispositions de la loi nouvelle les contrats de location-vente** et, d'une manière générale, l'ensemble des contrats de location assortis d'une promesse de vente. Cette catégorie de contrat présente en effet des caractères spécifiques en raison même de l'option d'achat que le « locataire » peut lever au terme d'un délai plus ou moins long ; le loyer est calculé en fonction de la promesse de vente du bailleur et comprend pour partie des sommes « correspondant à la valeur en capital » du bien loué, pour reprendre les termes de la loi du 13 juillet 1979 sur l'information et la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier.

— *Le problème des « unités-retraite » :*

D'un point de vue juridique, les « unités-retraite » sont des immeubles soumis au statut de la copropriété, la seule particularité de ces résidences étant que les copropriétaires bénéficient de multiples services collectifs, comme par exemple la restauration ou l'aide médicale.

Mais il est fréquent que l'acquisition soit faite avant le départ à la retraite et, pour faire face au paiement des charges communes, les propriétaires de ces logements sont conduits à les mettre en location.

Dans la plupart des cas, les intéressés préfèrent conclure un bail d'une année, reconduit chaque année et résiliable moyennant un préavis d'un mois, dans le souci de se réserver la possibilité de reprendre le logement au moment de la retraite.

Si les dispositions de la loi nouvelle devaient s'appliquer, cette pratique ne pourrait plus être poursuivie.

Selon les renseignements qui ont été fournis à votre Rapporteur, la formule des « unités-retraite » tend à se développer dans certaines régions.

Votre Commission estime peu souhaitable de compromettre le développement de cette formule ; elle vous propose donc d'**exclure** du champ d'application de la loi nouvelle les immeubles en copropriété comprenant uniquement des logements acquis en vue du départ à la retraite, ce qui permettrait de maintenir ces logements dans le secteur locatif.

— *Les locations à des étudiants de chambres faisant partie intégrante du logement occupé par le bailleur, ou en cas de sous-location, par le locataire principal.*

Votre Commission vous propose d'étendre la portée de cette exclusion : la location de chambres doit demeurer en dehors du champ d'application du présent texte, qu'elle soit faite à un étudiant ou à une autre personne. Car la location de chambres peut rendre d'énormes services tant aux bailleurs, notamment s'il s'agit de personnes âgées, qu'aux locataires qui peuvent ainsi trouver à se loger, sans pour autant louer un appartement tout entier.

Tels sont les six amendements que votre Commission des Lois vous propose d'adopter à l'article 2 du projet de loi.

TITRE II

DU CONTRAT DE LOCATION

Art. 3

La conclusion du contrat de location : l'écrit, les mentions obligatoires et les annexes.

L'article 3 du projet de loi fait obligation au bailleur et au locataire d'établir un contrat écrit devant contenir certaines mentions et auquel sont annexés divers documents.

Force est de constater que les dispositions de cet article entraînent un lourd formalisme, notamment en ce qui concerne le nombre et l'importance des documents ou copies qui devront être annexés au contrat lui-même.

L'article 3 procède sans nul doute d'une conception devenue aujourd'hui dominante dans le droit de la consommation, à savoir que l'écrit réglementé permet d'assurer la protection et l'information des parties contractantes et notamment de celle qui est réputée la plus faible.

1) L'obligation d'un écrit :

Le Code civil ne requiert aucune forme particulière pour le contrat de louage de choses ; l'article 1714 précise même qu'on « peut louer, ou par écrit, ou verbalement, sauf, en ce qui concerne les biens ruraux, en application des règles particulières aux baux à ferme et à colonat partiaire ».

Mais, le bail pose le problème de la preuve du contrat. A ce sujet, le Code civil définit des règles très précises en distinguant selon que le bail a ou non reçu un commencement d'exécution : « si le bail verbal

n'a encore reçu aucune exécution et que l'une des parties le nie, la preuve ne peut être reçue par témoins, quelque modique qu'en soit le prix, et quoiqu'on allègue qu'il y a eu des arrhes données ; seuls l'aveu ou le serment décisoire permettent alors d'établir l'existence du bail » (article 1715 du Code civil). S'il y a eu commencement d'exécution, la preuve testimoniale sera admise, mais si le prix du bail donne lieu à contestation, le propriétaire en sera cru sur son serment, « si mieux n'aime le locataire demander l'estimation par experts ».

Le bail *verbal* serait désormais prohibé, car l'article 3 requiert l'établissement d'un écrit non pas seulement *ad probationem*, pour la preuve du contrat, mais aussi pour sa validité, *ad validitatem*. A défaut d'écrit, le bail serait donc frappé d'une nullité d'ordre public.

Selon le premier alinéa de l'article 3, en effet, le contrat de location devrait être « rédigé par écrit » et établi en deux exemplaires originaux au moins dont l'un est remis au locataire lors de la signature du contrat. Chaque partie, à la demande de l'autre, devrait consentir à tout moment à l'établissement d'un contrat écrit ; en cas de colocation, un exemplaire du contrat serait remis à chacun des colocataires.

Dans l'amendement qu'elle a présenté sur l'ensemble de l'article 3, votre commission vous propose de retenir une nouvelle rédaction du premier alinéa.

Tout d'abord, en exigeant la rédaction de deux originaux au moins, le projet de loi semble écarter la possibilité d'établir un contrat de location par acte authentique ; en effet s'il s'agit d'un acte notarié, il n'existe qu'un seul original, la minute. Aussi votre Commission des Lois vous propose-t-elle de prévoir de manière expresse que le contrat de location serait établi par acte notarié ou sous seing privé ; le contrat sous seing privé serait fait en deux originaux au moins dont un est remis au locataire ; en cas d'acte notarié, une expédition serait délivrée au locataire ; s'il y a plusieurs locataires, chacun d'eux pourrait recevoir un original ou, selon le cas, une expédition.

Votre commission estime également souhaitable de supprimer la deuxième phrase de ce premier alinéa pour en transférer le contenu à la fin de l'article 3 ; en effet, il ne s'agit pas seulement de l'établissement d'un écrit, il faut également que le contrat écrit contienne les mentions obligatoires et soit accompagné des documents énumérés aux alinéas suivants.

2) *Les mentions obligatoires du contrat de bail.*

S'inspirant d'un accord passé en novembre 1973 entre les représentants des organismes propriétaires et gestionnaires et les représentants des locataires et des usagers, l'article 3 énumère les mentions qui, toujours à peine de nullité du contrat, doivent figurer dans l'acte de location.

Votre commission doit tout d'abord constater que cette énumération ne saurait être regardée comme limitative : le contrat de bail doit normalement comporter d'autres mentions comme par exemple la désignation des parties contractantes.

L'amendement présenté par votre commission à l'article 3 apporte tout d'abord des modifications d'ordre rédactionnel. Ainsi, il paraît préférable de substituer à la notion de « conditions de paiement du loyer » celle de « termes de paiement du loyer ».

L'amendement de votre commission tend ensuite à combler une lacune du texte ; la liste des mentions obligatoires ne comprend pas celle relative à la durée du bail. Il est indispensable que cette mention figure dans le bail ; car les effets du bail ne seront pas les mêmes selon que le contrat a été conclu pour une durée de trois ans ou de six ans.

Enfin, votre Commission vous propose de supprimer la référence au régime juridique. Cette notion qui a été ajoutée par l'Assemblée Nationale n'est pas dépourvue de toute ambiguïté. Lors des nombreuses auditions auxquelles il a procédé, votre Rapporteur a posé une question sur la signification de cette expression, mais aucune réponse satisfaisante n'a pu lui être fournie. Cela démontre que cette notion risque de poser dans la pratique des difficultés d'interprétation et d'application, sauf à contraindre le bailleur et son locataire à reprendre dans le bail l'ensemble des règles applicables au contrat. Dans ces conditions, votre Commission vous propose de supprimer la référence à la notion de *régime juridique*.

Il convient en revanche de maintenir la seconde partie de cet alinéa qui résulte d'un amendement présenté par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale. Lorsque le local fait l'objet d'un contrat de prêt conclu avec le Crédit foncier de France ou la Caisse centrale de coopération économique, le contrat de location devra mentionner la *référence dudit contrat*.

Il semble toutefois difficile, d'un point de vue pratique, d'exiger que le contrat de location mentionne les « modalités de calcul et d'actualisation du loyer-plafond et le montant de ce dernier en vigueur à la date de conclusion du contrat de location », car la réglementation relative au montant du loyer-plafond a évolué et peut encore varier.

3) *Les annexes au contrat de location.*

Le « dossier » remis au locataire devrait comprendre au plus quatre annexes :

- l'état des lieux dressé lors de la remise des clefs au locataire ;
- le cas échéant, une copie de la dernière quittance ou du dernier reçu du précédent locataire ne mentionnant pas le nom de celui-ci ainsi que l'état des lieux dressé lors du départ de ce locataire ;
- lorsque l'immeuble est en copropriété, les extraits du règlement de copropriété dûment mis à jour concernant la jouissance et l'usage des parties privatives et communes de l'immeuble et précisant la quote-part afférente au lot loué dans chacune des catégories de charges ;
- le cas échéant, le contrat d'amélioration visé à l'article 40.

La remise de ces annexes au locataire permettra sans nul doute d'améliorer son information, mais il ne faut pas non plus méconnaître les inconvénients d'un tel dispositif, notamment en ce qui concerne l'importance des frais qui en résulteront.

Votre Commission vous propose tout d'abord de supprimer l'alinéa concernant l'état des lieux qui serait établi lors de la remise des clefs. En effet, l'obligation d'annexer cet état des lieux au bail ne pourra être respectée, dans les cas où le contrat sera conclu avant l'entrée en jouissance du logement. Pour cette raison, il paraît préférable de prévoir la remise au locataire de l'état des lieux à l'article 12 qui définit précisément les règles d'établissement de ce document.

Le projet de loi exige également que le locataire reçoive, en annexe au bail, une copie de la dernière quittance ou du dernier reçu. Cette innovation doit être mise en corrélation avec la modération des loyers, car le nouveau locataire pourra ainsi comparer le loyer qui lui est proposé avec le prix du loyer précédent. Mais si tel est bien l'objectif recherché, la remise d'une copie du reçu ne s'impose pas, car le reçu est donné à l'occasion d'un paiement partiel, à la différence précisément

de la quittance qui constate le paiement de la totalité du loyer. Pour cette raison, votre commission vous propose de supprimer la référence à la notion de reçu.

De plus, il semble peu opportun d'exiger la remise au locataire de l'original de l'état des lieux établi lors du départ du précédent locataire : une simple copie suffit à assurer l'information du nouveau locataire.

Lorsque l'immeuble est en copropriété, les parties devraient également annexer au contrat de location « les extraits du règlement de copropriété dûment mis à jour concernant la jouissance et l'usage des parties privatives et communes de l'immeuble et précisant la quote-part afférente au lot loué dans chacune des catégories de charges ». Cette disposition ne sera pas d'une application facile car de nombreux règlements de copropriété n'ont pas été à proprement parler « mis à jour », d'autant qu'il n'existe pas de procédure de mise en conformité des anciens règlements avec la loi du 10 juillet 1965. Mais il faut surtout souligner que l'établissement d'une copie des extraits du règlement de copropriété entraînera un coût élevé compte tenu du nombre de feuilles qui devront être remises au locataire. Aussi bien, votre Commission estime plus raisonnable de revenir au texte du projet de loi initial qui prévoyait une simple obligation de communication ; elle vous propose également de préciser que le locataire devrait prendre connaissance de la clause du règlement de copropriété sur la destination de l'immeuble.

Enfin, l'amendement présenté par votre commission ne reprend pas l'alinéa relatif au contrat d'amélioration, car cette disposition trouve davantage sa place au titre V et notamment à l'article 40 qui définit le régime juridique de la convention passée avec l'Etat en vue de la réalisation de travaux.

4) *La sanction de la violation des dispositions de l'article 3.*

Selon le dernier alinéa de l'article 3, seul le locataire peut se prévaloir de la violation des dispositions de l'article 3.

L'article 3 déroge ainsi à une règle générale du Code civil, qui permet à toute personne d'invoquer une nullité d'ordre public.

Le « privilège » accordé ainsi au locataire se justifie par le fait que les dispositions de l'article 3 sont destinées, dans l'esprit des auteurs du texte, à protéger le locataire. On peut également considérer que le bail-

leur, s'il a agi de mauvaise foi, ne peut se prévaloir de sa propre turpitude ; il lui est donc interdit de demander l'annulation du contrat de location.

L'amendement de votre commission a pour objet de reprendre, sous une autre rédaction, le contenu de la deuxième phrase du premier alinéa.

Compte tenu de la philosophie générale du projet de loi, il ne paraît pas en effet souhaitable que le locataire soit tenu de quitter les lieux pour la seule raison que le contrat serait incomplet. Il convient donc de permettre aux parties contractantes de réparer l'erreur ou l'oubli qui a été commis en précisant que chaque partie, à la demande de l'autre, doit accepter, à tout moment d'établir un contrat conforme aux dispositions de l'article 3. Cette disposition pourrait même trouver application si un bail fait sans écrit a reçu un commencement d'exécution ; le locataire pourrait alors, à tout moment, exiger l'établissement d'un écrit.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission vous propose d'adopter à l'article 3.

Art. 4

La durée du contrat de location : le bail de six ans et le bail de trois ans

A l'heure actuelle, le droit civil, à la différence du droit commercial et du droit rural, ne fixe aucune durée pour les baux à loyer.

En vertu du principe de la liberté des contrats, c'est aux parties elles-mêmes qu'il appartient de convenir de la durée du bail ; le contrat de location peut être à durée indéterminée ou déterminée.

Il faut faire une exception pour le bail conclu en application des articles 3 *bis* (1° et 2°), 3 *ter*, 3 *quater* ou 3 *quinquies* de la loi du 1^{er} septembre 1948 ; le bailleur et le locataire peuvent revenir à la liberté du loyer sous la condition notamment de conclure un bail pour une durée de six ans et renouvelable pour une période qui ne peut être inférieure à trois ans.

En fixant une durée impérative pour tous les contrats de location portant sur les locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation, le Gouvernement nous propose d'instaurer une stabilité plus grande du contrat de bail.

Sur le problème de la durée du bail, l'Assemblée Nationale a estimé nécessaire d'apporter au projet de loi des modifications dont il faut souligner l'importance.

Selon le projet de loi initial, le bail devait être conclu pour une durée qui ne pouvait être à six ans et renouvelé pour des périodes triennales. Pendant la durée du bail, le bailleur ne pouvait demander la résiliation du contrat à moins que ce contrat ne contienne une clause l'autorisant à résilier le bail en vue de la reprise du logement.

La Commission des Lois de l'Assemblée Nationale a critiqué l'excès de rigidité du système proposé et a proposé de l'assouplir en offrant aux bailleurs, personnes physiques, une option entre un bail de six ans et un bail de trois ans.

Dans le texte qui a été en définitive adopté par l'Assemblée Nationale, le bail de six ans demeurerait le principe.

Toutefois, par exception à cette règle générale, les bailleurs, s'ils sont des personnes physiques, pourraient conclure avec les locataires un bail de trois ans sous la condition de renoncer, pendant le cours du contrat initial, au droit de résiliation en vue de la reprise du logement. Il s'ensuit bien entendu que les personnes morales ne pourraient conclure un bail de trois ans.

Mais quelle que soit la durée du contrat initial, le bailleur pourrait à l'expiration du bail initial et même renouvelé, refuser de le renouveler pour le reprendre ou le rendre libre de toute occupation.

Votre Commission doit constater que l'institution d'une option entre le bail de six ans et celui de trois ans constitue une amélioration importante du texte initial dans le sens d'une plus grande souplesse.

Votre Commission des Lois a donc accepté le principe d'une option entre le bail de six ans et le bail de trois ans.

Elle vous proposera néanmoins d'insérer après le présent article un article additionnel permettant de conclure un bail d'une durée moins longue, lorsque le locataire ou le bailleur peut faire état de motifs d'ordre familial, professionnel ou de santé.

D'une manière générale, la recherche d'une plus grande stabilité des rapports contractuels peut en effet apparaître comme une conséquence directe de l'affirmation du droit au logement.

Il faut rappeler que dans un accord signé en novembre 1973, les représentants des organismes propriétaires et gestionnaires avaient admis le principe d'un bail conclu pour une durée de trois ans et reconduit tacitement d'année en année.

Mais surtout le bail de trois ans présente des avantages aussi bien pour les bailleurs que pour les locataires, car force est de constater que le bail de six ans est relativement peu protecteur pour le locataire lorsque le bailleur, personne physique, a souhaité insérer la clause autorisant la reprise annuelle. Avec le bail de trois ans, le locataire qui respecte ses obligations est au moins assuré d'occuper le local jusqu'au terme du contrat initial. Mais cela se traduira sans doute par une différence de loyer entre le bail de trois ans et un bail de six ans avec reprise.

L'**amendement** présenté par votre Commission des Lois a pour premier objet de permettre aux parties contractantes de conclure un bail d'une durée supérieure à six ans, comme le prévoyait d'ailleurs le texte initial ; il peut, en effet, arriver que le bailleur accepte de louer pour une durée plus longue, notamment dans le cas où le local est à usage mixte d'habitation et professionnel. Quoi qu'il en soit, la durée du contrat se calculera à compter de sa date d'effet, telle qu'elle est prévue dans le titre de location en application de l'article 3.

Le second objet de l'amendement porte sur le bail de trois ans. Il paraît inexact d'énoncer que le bailleur personne physique, renonce au droit de résiliation en vue de la reprise tel qu'il est prévu à l'article 6 *bis* (et non pas à l'article 5, alinéa 2, ce qui correspond à une erreur matérielle). En effet, le bailleur ne renonce pas à proprement parler au droit de résiliation ; dès lors qu'il conclut un bail de trois ans, il ne peut à peine de nullité insérer une clause rendant les dispositions de l'article 6 *bis* applicables pendant la durée du contrat initial.

Par ailleurs, il faut remarquer que la notion de renonciation ne trouve pas sa place dans une matière qui est d'ordre public. Le régime juridique du bail de trois ans ne comprend pas le droit de reprise jusqu'au renouvellement du contrat ; il est donc préférable d'énoncer que le bailleur ne peut exercer pendant la durée du contrat initial le droit de résiliation prévu à l'article 6 *bis*.

Tel est le contenu de l'amendement que votre Commission des Lois vous propose d'adopter à l'article 4 du projet de loi.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 4

La faculté de conclure un bail d'une durée moins longue que celle prévue à l'article 4

L'Assemblée Nationale, en ouvrant une option entre un bail de six ans et un bail de trois ans, a introduit une plus grande souplesse dans le dispositif retenu par le Gouvernement ; les parties pourront ainsi adapter la durée du contrat de location à leurs besoins.

Mais les objections tirées de la rigidité d'une durée fixée d'une manière impérative par la loi pour l'ensemble des contrats de location conservent toute leur valeur.

Le champ de la liberté contractuelle demeure encore restreint, ce qui peut conduire à des situations proches de l'absurde car, même si le locataire ne veut occuper un logement que pour deux années, il sera tenu de conclure un bail de trois ans. A l'inverse, si le bailleur entend se réserver la possibilité de résilier le bail en vue de la reprise, il sera conduit à conclure un bail de six ans, alors que, peut-être, il ne souhaite louer que pour une année.

C'est pourquoi votre Commission des Lois estime nécessaire de permettre aux bailleurs et locataires de convenir d'une durée inférieure à six ans ou trois ans.

Mais pour bénéficier de cette dérogation, le bailleur, pour ce qui concerne sa résidence propre, ou le locataire, devrait faire état de motifs d'ordre familial, professionnel ou de santé qui justifieraient le choix de la durée du contrat.

Un de ces motifs peut résider par exemple dans le détachement d'un salarié dans une filiale étrangère de la société mère qui l'emploie. S'il connaît la durée de ce détachement, il lui serait loisible de louer pendant cette période et il serait assuré de retrouver son logement au terme de son détachement.

Mais pour déjouer toute fraude, votre commission vous propose de préciser que ces motifs devront figurer dans le contrat de bail, ce qui permettrait au juge, le cas échéant, d'en apprécier la réalité.

Enfin, ces motifs d'ordre professionnel, familial ou de santé pourraient concerner tout aussi bien le bailleur ou le locataire que leur conjoint, leurs ascendants ou descendants respectifs.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission des lois vous propose d'insérer après l'article 4.

Articles 5 et 5 bis

Le congé donné par le locataire

Il résulte de l'article précédent que le bail portant sur un local à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel sera obligatoirement à durée déterminée, le bail à durée indéterminée étant désormais contraire à l'ordre public.

Si l'on appliquait les dispositions générales du code civil, le bail ne pourrait cesser, en dehors de la volonté commune des parties, qu'à l'arrivée du terme prévu ; en d'autres termes, pendant le cours du contrat, le bailleur ou le locataire ne pourrait obtenir la résiliation du bail qu'en justice et seulement dans les cas où l'autre partie n'aurait pas exécuté tout ou partie de ses obligations principales.

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale déroge à ces principes généraux au profit du locataire qui pourrait donner congé à tout moment, dans les conditions prévues à l'article 8, pour des raisons familiales, professionnelles ou de santé.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement était quelque peu différent ; il permettait au locataire de donner congé à tout moment, sauf pendant la première année de la location ; le locataire pouvait toutefois, pendant la première année de location, résilier le bail pour des motifs tirés des raisons familiales, professionnelles ou de santé.

Force est de constater que l'une et l'autre de ces solutions instituent une rupture dans l'équilibre des droits et obligations des bailleurs et des locataires. Le locataire pourra résilier le bail à tout moment pour certains motifs, alors que le bailleur sera en tout état de cause obligé de s'adresser au juge. Au surplus, l'exigence par la loi d'un motif est d'une faible portée pratique, car si le locataire a quitté les lieux en notifiant son congé en application de l'article 5, il sera peu fréquent que le

bailleur assigne en justice le locataire pour contester la réalité des raisons invoquées par le locataire dans son congé.

En tout état de cause, ces considérations témoignent de la difficulté de trouver un compromis satisfaisant entre le respect de la loi contractuelle, et donc de la durée du bail, et la nécessaire mobilité géographique ou professionnelle du locataire.

Dans cet esprit, votre Commission vous propose d'adopter une solution qui s'inspire de celle prévue pour les baux de six ans conclus en application des articles 3 *bis* (1° et 2°), 3 *quater* et 3 *quinquies* de la loi de 1948.

Selon cet amendement, le principe serait que le locataire pourrait « résilier » le contrat au terme de chaque année dudit contrat, sans qu'il ait à justifier de raisons particulières. Le départ du locataire peut, en effet, être motivé par d'autres raisons que celles qui ont été énumérées d'une manière limitative par l'Assemblée Nationale.

A titre d'exemple, le locataire peut, au terme de la deuxième année, accéder à la propriété d'un logement, soit par acquisition, soit même par héritage ; il serait dans ce cas peu opportun de l'obliger à attendre l'expiration du bail notamment s'il s'agit d'un bail de six ans, sauf à l'inciter à invoquer, pour la forme, un motif quelconque tiré de raisons familiales, professionnelles ou de santé. A l'inverse, le bailleur serait au moins assuré de « conserver » son locataire pendant au moins une année. Par ailleurs, si le bailleur n'exécute pas ses obligations, le locataire sera tenu de passer par la voie de la résiliation judiciaire.

Mais par exception à cette disposition, le locataire pourrait résilier le contrat à tout moment pour des raisons d'ordre familial, professionnel ou de santé. Dans la mesure où il s'agit d'une dérogation à la règle générale prévue au premier alinéa, cette disposition devra être interprétée d'une manière stricte et, si le motif invoqué n'est pas réel, le bailleur pourra demander des dommages-intérêts dans la limite du préjudice qu'il aura subi.

Tel est le sens de l'**amendement** présenté par votre Commission.

Pour ce qui est de l'article 5 *bis*, votre Commission vous en propose la suppression. De fait, il paraît inutile de distinguer à cet égard entre le bail de six ans et celui de trois ans, dans la mesure où les règles relatives au congé du locataire sont les mêmes, quelle que soit la durée du contrat initial. Certes, dans le bail de trois ans, le locataire est le

seul à pouvoir résilier unilatéralement le contrat de location, mais cela résulte expressément des dispositions des articles 6, 6 *bis* et 6 *ter*, et de l'application des dispositions générales du Code civil sur la résiliation judiciaire des contrats à durée déterminée. Il s'agit par ailleurs d'une inexactitude, car le bailleur peut résilier le bail de trois ans dans le cas où ce contrat contient une clause de résiliation de plein droit pour défaut de paiement du loyer et des charges, sans préjudice, bien entendu, de l'application des dispositions de l'article 16.

Telles sont les raisons de l'**amendement de suppression de l'article 5 bis**.

Art. 6

Le renouvellement du contrat de location

Selon le Code civil, le bail à durée déterminée cesse de plein droit à l'expiration du terme fixé, sans qu'il soit nécessaire de donner congé (article 1737), mais si le preneur reste et est laissé en possession par le bailleur, il s'opère un nouveau bail dont l'effet est réglé par l'article relatif aux locations faites sans écrit : c'est la *tacite reconduction*. Mais, à l'arrivée du terme, le bailleur peut s'opposer à la reconduction du bail en signifiant son congé.

L'article 6 tend précisément à protéger le locataire contre un refus de renouvellement, qui, sans être abusif au sens strict du terme, serait discrétionnairement décidé par le bailleur.

Pour assurer cette protection, le projet de loi institue au profit du locataire une sorte de droit au renouvellement au bail.

En effet, à l'expiration du contrat initial, le bail serait renouvelé « par tacite reconduction », sauf notification par l'une des parties de ne pas renouveler le contrat, selon les règles prévues à l'article 8 pour le congé.

Mais, alors que le locataire n'a pas à motiver son congé, la décision du bailleur de ne pas renouveler le contrat doit être fondée soit sur la décision de vendre le logement dans les conditions définies à l'article 6 *bis*, soit sur un motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le locataire des obligations lui incombant en application de l'article 9.

L'article 6 constitue sans nul doute la disposition la plus importante et aussi la plus novatrice du titre II sur le contrat de location ; c'est pourquoi votre Commission a estimé indispensable d'en préciser la rédaction et d'en définir les conséquences sur le plan du droit, en ce qui concerne la nature juridique du renouvellement, le régime juridique du bail renouvelé et le motif du refus par le bailleur de renouveler le contrat.

1) *La nature juridique du renouvellement :*

L'Assemblée nationale s'est prononcée par voie d'amendement sur la nature juridique du renouvellement en précisant qu'il s'agit d'un renouvellement par « tacite reconduction ».

Pour votre Commission des Lois, cette qualification juridique ne paraît pas conforme au Code civil. Cette notion a en effet une signification précise : la tacite reconduction suppose que le preneur, à l'expiration d'un bail à durée déterminée, reste dans les lieux sans que le bailleur ait manifesté son opposition. En d'autres termes, si aucun congé ne lui a été signifié, il résulte de l'article 1738 du Code civil que le preneur peut invoquer la tacite reconduction.

Ainsi la tacite reconduction repose sur une présomption de volonté commune des parties, comme la Cour de cassation l'a décidé à plusieurs reprises et, notamment, dans un arrêt en date du 16 mai 1973.

Peut-on vraiment parler en l'occurrence de présomption de volonté commune ? Le contrat de location, à l'expiration du terme fixé, se renouvelle de plein droit ; le renouvellement se produit par l'effet de la loi, et non par l'effet de la volonté des parties, fût-elle présumée, d'autant que le présent texte est d'ordre public. Certes, chacune des parties peut notifier sa décision de ne pas renouveler le contrat et, en l'absence de congé, on pourrait considérer qu'il y a volonté communes des parties et, partant, reconduction tacite. Ce raisonnement ne saurait emporter la conviction, car si le bailleur ne peut invoquer l'un des motifs limitativement prévus par la loi, son congé sera inopposable au locataire et le bail se renouvellera en dépit de la volonté contraire du bailleur.

Mais surtout, le Code civil fait produire à la tacite reconduction un effet bien précis : selon l'article 1738 du Code civil, il s'opère par la tacite reconduction « un nouveau bail dont l'effet est réglé par l'article

relatif aux locations faites sans écrit ». Or, le bail verbal est un contrat à durée indéterminée et chacune des parties peut à tout moment donner congé à l'autre selon les délais de préavis fixés par l'usage des lieux.

Cette solution a été confirmée par la jurisprudence et récemment par un arrêt de la Cour de cassation en date du 3 novembre 1981.

Selon cette décision, la tacite reconduction a pour effet de substituer au bail primitif, un bail sans détermination de durée ; la Cour de cassation a donc cassé l'arrêt d'une Cour d'appel qui avait décidé qu'un bail de trois ans, faute d'avoir été dénoncé dans le délai de préavis qu'il prévoyait, avait été reconduit pour une durée de trois années et qu'il devait recevoir pleine exécution jusqu'à l'expiration de cette période.

La notion de tacite reconduction paraît donc incompatible avec les autres dispositions de l'article 6 : le bail initial serait renouvelé non pas pour une durée indéterminée, mais pour une période fixe qui est soit de trois ans dans le projet de loi initial, soit dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, d'une même durée que le contrat initial.

La confusion peut certes provenir du fait que la pratique a élaboré une autre définition de la tacite reconduction : de nombreux contrats de location stipulent en effet que le bail initial est reconduit tacitement d'année en année. Mais c'est abusivement que cette clause-type utilise cette notion car, dans ce cas, le bail est uniquement prolongé pour une durée déterminée, alors que la tacite reconduction, selon le Code civil, donne naissance à un nouveau bail à durée indéterminée.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des Lois estime souhaitable de **supprimer** dans le premier alinéa de l'article 6 **la référence à la tacite reconduction** ; il suffit d'énoncer que le bail se renouvelle, sauf notification du congé par l'une des parties.

2) Le régime juridique du bail renouvelé :

Selon le projet de loi initial, le bail de six ans devait se renouveler pour une période triennale.

Pour tenir compte de l'introduction du bail de trois ans, l'Assemblée nationale a profondément modifié cette règle en disposant que le bail serait renouvelé pour la même durée que celle du contrat initial.

En d'autres termes, il semble que le bail de six ans soit renouvelé pour six ans et celui de trois ans pour trois ans, bien que l'article 6 *ter* fasse encore référence à des « périodes triennales de renouvellement ».

La solution retenue par l'Assemblée nationale présente de graves inconvénients pour le bail de six ans. En effet, le congé pour vendre, tel qu'il est prévu à l'article 6 *ter*, ne pourra être notifié que tous les six ans. Certes, l'article 6 *ter* permet au bailleur de résilier le bail au terme de la troisième année du contrat, à la seule fin de vendre le local mais il ne pourra le faire que sous la condition d'invoquer des « circonstances économiques ou familiales graves ». La même constatation doit être faite pour la reprise du logement, car, si le contrat ne contient pas une clause autorisant la résiliation à cette fin, le bailleur devra attendre au moins six années pour reprendre le logement pour lui-même ou sa famille. Or, plus on s'éloigne de la date de conclusion du contrat initial, plus grande est l'imprévision des parties.

Il est vrai que l'Assemblée nationale a prévu d'une manière expresse la possibilité pour le bailleur et le locataire de modifier le régime juridique de leur contrat, mais le risque est alors grand que les parties ne parviennent pas à un accord.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des Lois estime plus opportun de revenir au texte initial du projet de loi : **le bail de six ans sera renouvelé pour trois ans, tout comme celui qui a été conclu à l'origine pour trois ans.**

Par ailleurs, le texte adopté par l'Assemblée nationale ne règle pas le problème de la fixation du nouveau loyer lors du renouvellement. Or, si le bail se renouvelle de plein droit, par l'effet de loi, la négociation sur le nouveau loyer risque de susciter quelques nouvelles difficultés ; aussi bien, votre Commission des Lois estime nécessaire de préciser qu'à défaut d'accord intervenu entre le bailleur et le locataire sur le nouveau prix du loyer, le bailleur le fixera sous réserve de respecter les dispositions du Titre IV relatives à la modération des loyers. De la sorte, si l'augmentation du loyer tient compte des accords de modération ou d'un décret pris en application du Titre IV, il faudra considérer que la demande du bailleur est légitime et le locataire devra l'accepter.

3) Le motif du congé donné par le bailleur :

Selon le deuxième alinéa de l'article 6, la décision du bailleur de ne pas renouveler le contrat de location doit être fondée soit sur la déci-

sion de vendre le logement en application de l'article 6 *ter*, soit sur un motif légitime et sérieux tiré notamment de l'inexécution par le locataire des obligations lui incombant en application de l'article 9.

Votre Commission des Lois vous propose tout d'abord de combler une lacune du texte adopté par l'Assemblée nationale, il y a lieu en effet de viser, en même temps que la décision de vendre le logement, celle de le reprendre en application de l'article 6 *bis*.

Il faut ensuite constater que le projet de loi ne met pas sur le même plan la décision de vendre ou de reprendre et le motif légitime et sérieux.

La raison en est qu'il s'agit de motifs d'une nature juridique différente.

Le motif légitime et sérieux sera soumis à l'appréciation du juge qui appréciera souverainement si le motif invoqué dans le congé est légitime et sérieux et peut justifier le refus par le bailleur de renouveler le contrat.

Tel n'est pas le cas de la décision de vendre ou de reprendre le logement. Cette décision est en quelque sorte une **cause péremptoire** de congé. Le locataire doit quitter les lieux dès lors que le bailleur lui signifie selon les règles prévues par la loi sa volonté de vente ou de reprise. L'article 6 *ter* précise même, en cas de congé donné en vue de la vente, que le locataire est déchu de tout titre d'occupation à l'expiration du délai de préavis : il devient alors occupant sans titre s'il demeure dans les lieux, il pourra être expulsé par ordonnance du juge des référés, sous réserve de verser une indemnité d'occupation pour réparer l'ensemble du préjudice subi par le bailleur, cette indemnisation devant être en principe supérieure au prix du loyer.

Le congé donné pour un motif autre que la vente ou la reprise du logement soulève au contraire un problème de fond qu'il appartiendra au tribunal d'instance de trancher. En cas de contestation de la part du locataire, le tribunal devra en effet apprécier souverainement le caractère légitime et sérieux du motif allégué par le bailleur. L'obligation de saisir le tribunal et non pas le juge des référés entraînera sans nul doute un allongement des procédures. Mais il s'agit là encore d'une conséquence directe de l'affirmation par l'article premier du droit au logement : nul ne doit être privé de son logement si ce n'est pour un motif légitime et sérieux.

Il faut au surplus remarquer que les conditions exigées pour la validation du congé sont cumulatives : le motif doit être légitime et sérieux. Si le caractère sérieux n'est pas de nature à soulever de graves difficultés d'interprétation, il n'en est pas de même du caractère légitime du motif invoqué par le bailleur. Cette notion entraînera un contentieux abondant, ce qui constitue le défaut majeur du présent projet de loi. Il est vrai que la même notion existe en matière de baux commerciaux, mais cela s'explique par la reconnaissance au titulaire du fonds de commerce du droit au bail ou de ce que l'on a appelé la propriété commerciale, alors que le projet de loi se refuse à reconnaître au locataire un véritable droit au bail ou une sorte de « propriété locative ».

Mais en dépit de toutes ces objections, votre Commission des Lois vous propose d'accepter le deuxième alinéa de l'article 6 qui constitue la pierre angulaire de la réforme proposée par le Parlement.

En effet, le juge ne pourra que reconnaître la validité du congé donné par le bailleur, lorsqu'il se justifie notamment par une violation grave de l'une des obligations principales du locataire.

D'un point de vue pratique, si le juge reconnaît la validité du congé, le renouvellement du contrat n'aura point lieu ; le locataire sera considéré rétroactivement comme un occupant sans titre et devra une indemnité d'occupation fixée par le juge. Dans le cas contraire, le juge constatera que le contrat initial doit être renouvelé conformément à la loi.

Mais si votre Commission des Lois a adopté une telle attitude, c'est que le texte adopté par l'Assemblée nationale consacre, sans qu'il puisse y avoir contestation au fond devant le juge, pour les bailleurs personnes physiques le droit de reprendre annuellement et pour l'ensemble des bailleurs le droit de refuser le renouvellement du contrat à la seule fin de vendre.

L'amendement présenté à l'article 6 par votre Commission supprime également le troisième alinéa de cet article, car votre Commission a estimé souhaitable de regrouper à l'article 8 toutes les dispositions relatives au congé.

Le dernier alinéa de cet article doit être également supprimé, dans la mesure où le bail renouvelé est soumis aux mêmes règles que le contrat initial ; il est inutile de préciser que, pendant le cours du bail renouvelé, le locataire pourra donner congé dans les conditions prévues à l'article 5.

Art. 6 bis

La reprise du logement

L'article 6 bis constitue également une disposition importante, car la possibilité pour le bailleur de reprendre son logement pour ses besoins ou ceux de sa famille permet d'atténuer les servitudes qui résultent, pour les baux de six ans, de la durée excessive du contrat initial et, pour les deux catégories de contrat de location, du droit au renouvellement.

En effet, dans le cas où le contrat est conclu pour une durée de six ans, le bailleur, personne physique, peut chaque année à la « date anniversaire du contrat » résilier le contrat, à la condition qu'une stipulation de celui-ci l'y autorise, en vue d'habiter lui-même le local ou d'y « loger » son conjoint, ses descendants, ses ascendants ou les descendants ou les ascendants de son conjoint, le même droit pouvant être exercé par le conjoint survivant. Le droit de reprise devrait être exercé dans le délai de six mois et pour une durée qui ne peut être inférieure à deux ans.

A l'expiration du bail, le bailleur pourrait ne pas renouveler le contrat en vue de reprendre le logement selon les mêmes conditions.

Enfin, lors du renouvellement, le bailleur pourrait insérer dans le contrat, s'il ne le prévoit pas déjà, une stipulation autorisant la reprise du logement.

Votre Commission des Lois vous propose d'**adopter** cet article qui permet, sans nul doute, de sauvegarder le droit de propriété du bailleur, personne physique.

Votre Commission des Lois a néanmoins estimé souhaitable d'apporter à cet article plusieurs modifications dont la plus importante concerne la possibilité, pour le bailleur, d'insérer dans le contrat, lors du renouvellement du contrat, une clause autorisant la résiliation du contrat en vue de la reprise du logement, *et ce quelle que soit la durée du contrat initial.*

Au premier alinéa de cet article, votre commission n'a pas jugé opportun de maintenir dans un texte de loi la notion de « date anniversaire » ; il paraît préférable d'énoncer que le bailleur pourra résilier le contrat au terme de chaque année de celui-ci.

Ainsi, le projet de loi est très clair sur la nature juridique de la décision du bailleur : celui-ci pourra, si une clause du contrat l'y autorise, résilier unilatéralement le contrat sans s'adresser à la justice ; il s'agit là d'une entorse notable aux règles générales du contrat, puisque la résiliation d'un contrat à durée déterminée ne peut être que judiciaire, hormis le cas d'une clause de résiliation de plein droit. Cela ne veut pas dire pour autant que le projet de loi privilégie le bailleur, dans la mesure où, selon l'amendement présenté par votre commission à l'article 5, le locataire pourrait donner congé au terme de chaque année du contrat.

La troisième phrase du premier alinéa précise en outre que le même droit pourra être exercé par le conjoint survivant. S'il s'agit bien du droit de résilier le bail, on ne voit pas comment cette disposition pourra être appliquée. En effet, ou bien, le conjoint survivant est titulaire du bail et dans ce cas il pourra exercer le droit de résiliation sans qu'une disposition particulière n'ait à le préciser, ou bien le conjoint survivant n'a pas hérité du bail et dans ce cas, il est sans titre pour exercer ce droit. Pour cette double raison, votre commission estime nécessaire de supprimer cette phrase qui, de toute façon, présente l'inconvénient de susciter des difficultés d'interprétation.

En ce qui concerne la dernière phrase de cet alinéa, votre commission vous propose d'en préciser la rédaction sur le modèle de la loi de 1948 : le bénéficiaire de la reprise devrait occuper le logement dans les six mois suivant l'expiration du délai de préavis et pendant une durée qui ne peut être inférieure à deux ans à compter du départ du locataire.

Cette disposition appelle deux commentaires de la part de votre commission. Tout d'abord, l'article n'exige pas, au contraire des dispositions de l'article 46 que l'occupation soit effective et continue ; cela signifie que le bailleur pourra reprendre le logement en vue d'en faire sa résidence secondaire. Il faut ensuite observer que le délai de 6 mois pour entrer en jouissance des lieux court à compter du départ du locataire ; en d'autres termes, si le locataire devenu occupant fait obstacle à la reprise en demeurant dans les lieux, le bailleur ou le bénéficiaire de la reprise seront considérés de bonne foi.

Par ailleurs, votre Commission a jugé opportun de préciser que le bailleur ou le bénéficiaire de la reprise seront exonérés de l'obligation d'habiter le local pendant le délai de deux ans, dès lors qu'ils peuvent faire état de motifs d'ordre professionnel, familial ou de santé.

Le deuxième alinéa de l'article 6 *bis* assimile, au bailleur, personne physique, les associés de certaines sociétés immobilières, ceux des sociétés civiles constituées entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré, de même que les membres d'une indivision. Votre Commission vous propose de supprimer cet alinéa pour en transférer le contenu dans un article additionnel qui serait inséré après l'article 6 *quater*, car la définition des personnes physiques assimilées à un bailleur concerne non seulement la reprise du logement mais aussi la faculté de conclure un bail de trois ans (article 4, alinéa 2), et le congé en vue de la vente pendant le cours du contrat.

Au troisième alinéa de l'article 6 *bis*, concernant la reprise du logement lors du renouvellement, l'amendement présenté par votre Commission se borne à apporter des modifications de coordination avec la nouvelle rédaction proposée pour la première phrase du premier alinéa : ainsi, à l'expiration du contrat initial ou du contrat renouvelé, quelle qu'ait été la durée du contrat initial, le bailleur, personne physique, peut refuser de renouveler le contrat de location en vue de reprendre le logement.

Après cet alinéa, votre Commission vous propose d'insérer un nouvel alinéa selon lequel le locataire, au terme du délai de préavis, serait déchu de tout titre d'occupation. Cette disposition est en fait reprise du deuxième alinéa de l'article 6 *ter*. Cette insertion se justifie par l'identité de nature juridique de la reprise et de la vente du logement, qui sont toutes deux des motifs péremptoires de congé, non soumis à l'appréciation au fond du juge.

Mais, la modification la plus importante du présent amendement concerne le dernier alinéa de l'article 6 *bis*, qui permet au bailleur d'insérer, lors du renouvellement du bail, une clause autorisant la résiliation du contrat en vue de la reprise. D'un point de vue juridique, l'insertion d'une telle clause correspond à une modification unilatérale du contrat alors que celui-ci résulte de la volonté commune des parties. C'est là une innovation remarquable dans notre droit ; le contrat est en principe la loi intangible des cocontractants et, ce que les parties ont fait, ne peut être défait ou modifié que d'un commun accord.

Cette dérogation au droit commun peut se justifier par le fait que le renouvellement est imposé au bailleur ; il importe donc de lui permettre d'insérer cette clause.

Mais force est de remarquer que le champ d'application de cette disposition n'est pas délimité par le texte du projet de loi. Votre Com-

mission estime indispensable d'en préciser la rédaction afin de prévoir que cette faculté sera offerte au bailleur quelle que soit la durée du contrat initial. Lors du renouvellement du contrat de location, le bailleur peut en effet souhaiter se réserver la possibilité de reprendre le logement pour ses besoins propres ou ceux de sa famille. Sur ce point, le bail de trois ans doit obéir aux mêmes règles que le bail de six ans ; à défaut, le bailleur qui aurait conclu à l'origine un bail de trois ans aurait lors du renouvellement moins de droits que le titulaire d'un bail de six ans.

Tels sont les principaux éléments de l'amendement que votre Commission des Lois vous propose d'adopter à l'article 6 *bis*.

Art. 6 ter

Le refus de renouvellement ou la résiliation du contrat de location en vue de la vente

L'article 6 *ter* relatif au congé en vue de la vente a été introduit dans le projet de loi par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement qui a souhaité ainsi atténuer les inconvénients résultant du caractère automatique du renouvellement et de la durée trop longue du contrat initial de six ans.

Lors de chaque renouvellement, le bailleur serait en droit de refuser le renouvellement du bail à la seule fin de vendre le logement à un tiers. Le bailleur aurait ainsi la possibilité, lors du renouvellement du contrat de location, de vendre le local libre de tout occupant, ce qui est une amélioration incontestable par rapport au texte initial du projet de loi.

Le second alinéa de l'article 6 *ter* concerne le bail de six ans : dans ce cas, le bailleur aurait la faculté de résilier le contrat de location au terme de la troisième année du contrat de location, à la seule fin de vendre le local, si des circonstances familiales ou économiques graves le justifient.

Lors de l'examen de cette disposition, votre Commission des Lois a estimé souhaitable d'élargir les possibilités pour le bailleur de résilier le contrat de location en vue de la vente du logement.

On ne voit pas en effet pour quelle raison le bailleur, personne physique, devrait attendre le terme de la troisième année du contrat ; si des « circonstances économiques ou familiales » graves justifient la vente local, le bailleur doit avoir le droit de procéder à cette vente à tout moment.

De même, la distinction entre le bail de trois et celui de six ans ne repose sur aucun fondement, car la vente peut se révéler nécessaire quelle que soit la durée du contrat initial.

Mais surtout votre Commission a été animée par le souci d'assurer un meilleur équilibre entre les droits et obligations des bailleurs et des locataires. Si le locataire peut donner congé à tout moment pour des raisons d'ordre familial, professionnel ou de santé, l'idée d'équilibre commande également que le bailleur ait à tout moment la possibilité de résilier le contrat en vue de la vente du logement, si des raisons familiales, professionnelles ou de santé justifient cette vente.

Tel est l'objet essentiel de l'**amendement** que votre Commission des Lois vous propose d'**adopter** à l'article 6 *ter*.

La nouvelle rédaction de cet article tient également compte des différentes modifications que votre Commission a apportées aux articles précédents, comme par exemple celles concernant la durée du bail de six ans ou le transfert du contenu du deuxième alinéa de l'article 6 *bis* dans un article additionnel qui serait inséré après l'article 6 *quater*.

Art. 6 *quater*

Le congé en vue de la vente

Si, en vertu de l'article 6 *ter*, le bailleur peut refuser de renouveler le contrat de location ou le résilier en vue de vendre le local, l'article 6 *quater* assure la protection du locataire en obligeant le bailleur à lui proposer la vente du local. Le congé constitue en effet une *offre de vente* valable pendant la durée du délai de préavis, c'est-à-dire pendant trois mois ; toutefois, lorsque le locataire exprime son intention de recourir à un emprunt, le délai de préavis et le contrat de location sont protégés de trois mois, à moins que les parties conviennent d'un délai plus long. Passé le délai de préavis, le locataire est déchu de tout titre

d'occupation ; aussi bien l'intention de vendre est une cause péremptoire de la cessation du contrat de location, qu'il s'agisse du refus de renouvellement ou, pour le bail de six ans, de la résiliation.

Sans remettre en cause l'économie générale de l'article 6 *quater*, l'amendement présenté par votre Commission des Lois tend à une nouvelle rédaction de cette disposition.

Pour les formes et conditions de la vente, l'article 6 *quater* renvoie aux dispositions de l'article 10 de la disposition de la loi du 31 décembre 1975, telles qu'elles ont été modifiées par la loi du 4 janvier 1980.

Ce renvoi n'est guère satisfaisant, car la loi de 1975 concerne une situation différente de celle visée au présent article. La loi de 1975 a accordé au locataire ou à l'occupant de bonne foi un droit de préemption en cas de vente consécutive à la division d'un immeuble par appartements ; la vente porte donc sur un local occupé et le vendeur n'entend pas résilier ou refuser de renouveler le contrat.

Tel n'est pas le cas en l'occurrence puisque le bailleur donne congé pour aliéner un local libre de tout occupant.

Mais surtout le renvoi pur et simple à la loi de 1975 en tient pas compte des règles particulières prévues à l'article 6 *quater* et notamment du fait que le délai accordé au locataire est au moins égal à celui du congé qui lui a été signifié par le locataire. Enfin, le deuxième alinéa de l'article 10, relatif à la vente conclue avec un tiers en violation du droit reconnu au locataire ou à l'occupant de bonne foi n'est pas applicable en l'espèce ; car le bailleur entend rendre libre le local préalablement à la vente.

Dans le souci de lever toute difficulté d'interprétation, votre Commission des Lois estime plus opportun d'abandonner ce renvoi pour édicter dans le présent article les règles relatives au congé notifié en vue de la vente du local.

Ainsi le bailleur devrait faire connaître au locataire dans le congé notifié en application de l'article 6 *quater*, à peine de nullité de ce congé, le prix et les conditions de la vente projetée.

Le congé vaudrait offre de vente au profit du locataire.

L'offre de vente serait valable non pas pendant le délai de préavis, comme le prévoit le projet de loi, mais pendant les deux premiers mois

seulement de ce délai. Pour votre Commission, il importe que le locataire notifie le plus rapidement possible son intention d'acheter par priorité le logement. La décision de vendre est en effet une cause péremptoire de congé et le propriétaire doit être en mesure, dès avant l'expiration normale du bail, de savoir s'il peut vendre à l'acquéreur de son choix ou s'il est tenu de conclure le contrat de vente avec le locataire en place.

Cet amendement présente d'ailleurs l'avantage d'allonger le délai dont le locataire pourrait disposer pour la réalisation de l'acte de vente.

Votre Commission des Lois estime en effet souhaitable de reprendre ici les dispositions prévues à l'article 57 pour l'offre de vente qui serait faite à l'occasion de la division d'un immeuble par appartements.

C'est ainsi que le locataire qui accepterait l'offre ainsi notifiée disposerait, à compter de la date d'envoi de sa réponse au bailleur, d'un délai de deux mois pour la réalisation de l'acte de vente. Si, dans sa réponse, il notifie son intention de recourir à un prêt, l'acceptation par le locataire de l'offre de vente serait subordonnée à l'obtention du prêt et le délai de réalisation de la vente serait porté à quatre mois. Le contrat de location serait alors prorogé jusqu'à l'expiration du délai de réalisation de la vente, mais si la vente n'a pas été réalisée dans ce délai, l'acceptation de l'offre de vente serait nulle de plein droit et le locataire déchu de tout titre d'occupation.

Le quatrième alinéa du texte proposé par votre Commission concerne la faculté pour le locataire de se substituer à l'acquéreur si la vente a été consentie à des conditions ou à un prix plus avantageux pour ce dernier.

Afin d'assurer une information complète du locataire l'amendement précise également que les termes de ces dispositions doivent être reproduits dans chaque notification, qu'il s'agisse du contrat de vente ou du congé.

Enfin, le dernier alinéa de l'amendement présenté par votre Commission des Lois tend à exclure du champ d'application de l'article 6 *quater* les actes intervenant entre parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus et ceux portant sur les immeubles mentionnés au deuxième alinéa de l'article premier de la loi n° 53.286 du 4 avril 1953 (et non pas au premier alinéa de cet article, ce qui correspond à une erreur matérielle).

Tel est la nouvelle rédaction de l'article 6 *quater* que votre Commission des Lois vous propose de retenir.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 6 *quater*

L'assimilation de certaines personnes au bailleur pour l'application des articles 4, alinéa 2, 4 *bis*, 6 *bis* et 6 *ter*, alinéa 2.

L'article additionnel que votre Commission des Lois vous propose d'insérer après l'article 6 *quater* a pour objet de reprendre le contenu du deuxième alinéa de l'article 6 *bis*, en y apportant certaines modifications d'ordre rédactionnel ou de coordination.

Ce transfert trouve sa justification dans le fait que les dispositions du deuxième alinéa de l'article 6 *bis* assimilent certaines personnes au bailleur, personne physique, pour l'application, non seulement de cet article, mais également des articles 4, alinéa 2, 4 *bis*, 6 *bis* et 6 *ter*, alinéa 2.

Il s'agit des associés d'une société ayant pour objet la construction ou l'acquisition d'immeubles en vue de leur division par fractions destinées à leur être attribuées en propriété ou en jouissance, des associés d'une société civile constituée entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus et enfin des membres d'une indivision.

Les différences entre le texte de l'article 6 *bis* et le présent article additionnel sont les suivantes :

1. Il paraît, en premier lieu, inexact, de faire référence aux « attributaires » d'un local car, s'ils ont effectivement cette qualité, les membres d'une société d'attribution peuvent, de ce fait même, invoquer le bénéfice des dispositions applicables aux personnes physiques, dans la mesure où ils sont déjà bailleurs.

Tel n'est pas le cas des associés ayant seulement *vocation* à un local et qui n'ont donc pas encore la qualité de bailleur ; c'est à ces associés qu'il importe de conférer les mêmes avantages qu'au bailleur, personne physique.

2. Lorsque le bailleur est une société civile constituée exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus, la société pourrait invoquer le bénéfice des dispositions des articles 4, alinéa 2,

4 *bis*, et 6 *ter*, alinéa 2 ; elle pourrait également exercer le droit de résiliation prévu à l'article 6 *bis*, pourvu que le bénéfice de la reprise soit réservé aux associés ou aux membres de leur famille.

3. Lorsque le logement appartient à plusieurs personnes, l'absence de personnalité morale de l'indivision interdit d'affirmer que l'indivision est un bailleur, comme le prévoit à tort le deuxième alinéa de l'article 6 *bis* ; il paraît préférable d'énoncer que les membres de l'indivision pourront également invoquer les dispositions de ces articles dans le respect bien entendu des règles prévues par le Code civil.

Tel est l'objet du présent article additionnel.

Art. 7

La cession du contrat de location et la sous-location

Selon l'article 1717 du Code civil, le preneur a droit de sous-louer et même de céder son bail, si cette faculté ne lui a pas été interdite. Cette faculté peut être interdite pour le tout ou partie, mais cette clause est toujours de rigueur, c'est-à-dire d'interprétation stricte. C'est ainsi que la jurisprudence a estimé que le bailleur commet un abus de droit, s'il refuse son agrément sans raison sérieuse ou motif légitime : l'autorisation de justice peut même suppléer celle du bailleur.

Mais chaque fois qu'il a accordé des avantages particuliers au preneur en place, le législateur a limité, voire interdit la faculté de céder le bail. Ainsi, afin de lutter contre la spéculation ou la pratique des « pas-de-porte », le droit rural édicte la prohibition de principe de toute cession. Selon l'article 78 de la loi du 1^{er} septembre 1948, le preneur n'a le droit en principe ni de sous-louer, ni de céder son bail, sauf clause contraire du bail ou accord du bailleur.

L'article 7 du projet de loi déroge, lui aussi, à l'article 1717 du Code civil : le contrat de location ne peut être cédé par le locataire, sauf autorisation écrite du bailleur.

Votre Commission des Lois vous propose d'**accepter** cette disposition : l'autorisation expresse du bailleur doit être requise pour la cession du bail.

Il convient, toutefois, de combler une lacune importante du projet de loi en visant également la sous-location : le locataire ne saurait sous-louer le logement sans l'accord exprès et par écrit du bailleur.

Mais cet amendement pose inévitablement le problème de l'applicabilité de la présente loi au contrat de sous-location.

Sur ce sujet, il faut rappeler que la Commission des Lois de l'Assemblée nationale avait proposé d'exclure du champ d'application du projet de loi les sous-locations, au motif que les dispositions du titre II étaient incompatibles avec les caractéristiques de la sous-location.

Cet amendement a été finalement repoussé par l'Assemblée nationale, après les explications de M. QUILLIOT ; le Ministre a en effet soutenu que les difficultés techniques seraient en pratique résolues par l'adage « nemo plus juris transferre potest quam ipse habet ».

De fait, le locataire ne pourra transmettre plus de droits au sous-locataire qu'il n'en a lui-même en vertu de la loi ou du contrat qu'il a conclu avec le bailleur.

Force est toutefois de constater que l'application de ce principe général du droit n'est pas suffisante pour écarter des dispositions qui sont d'ordre public.

Tel est le cas notamment des dispositions relatives à la durée du contrat de location. Le locataire peut-il conclure un contrat de sous-location d'une année seulement, au seul motif qu'il se trouverait à un an du renouvellement du bail ?

Cette question donnera lieu sans nul doute à des difficultés d'interprétation et c'est dans le souci de lever ces difficultés que votre Commission des Lois estime souhaitable de prévoir expressément à l'article 7 du projet de loi que les dispositions de l'article 4 sur la durée du bail ne seront pas applicables au contrat de sous-location. Doivent être également exclues les dispositions qui sont une conséquence directe de l'article 4, à savoir l'article 5 sur la résiliation à l'initiative du locataire et l'article 6 sur le droit au renouvellement du bail, lors de l'expiration du contrat.

La question demeure toutefois de savoir quels droits le sous-locataire pourra exercer à l'encontre du bailleur aux lieu et place du locataire principal. Il semble incontestable que le bailleur principal pourra exercer, en application de l'article 6 *bis*, le droit de reprise du

logement, quand bien même le contrat de sous-location serait en cours : le sous-locataire ne saurait faire obstacle à la reprise du logement. Mais, dès lors que le bailleur a accepté le principe de la sous-location, le sous-locataire, n'est plus à proprement parler un tiers vis-à-vis de lui : le sous-locataire sera en droit d'exercer non pas l'action oblique en vertu de l'article 1166 du Code civil, mais une véritable action directe contre le propriétaire du logement. On pourrait même envisager que le sous-locataire invoque, en application de l'article 6 *ter*, le droit d'acquérir par priorité le logement, au lieu et place du locataire principal, dans le cas où celui-ci n'accepterait pas l'offre de vente qui lui est faite par le bailleur dans le congé. Votre Commission des Lois juge peu opportun d'accorder une telle possibilité au sous-locataire. Aussi vous propose-t-elle de préciser que le sous-locataire ne pourra invoquer le bénéfice des dispositions des articles 6 *ter* et 6 *quater*.

Tel est l'objet du premier paragraphe de l'**amendement** présenté à l'article 7 du projet de loi.

Quant au second paragraphe de cet amendement, il tend à supprimer les deux alinéas 2 à 4 de cet article ; selon votre Commission des Lois, il semble en effet préférable de consacrer un article particulier à des dispositions qui ont trait au transfert du bail.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 7

Le transfert du bail en cas de décès du bailleur ou d'abandon de domicile

Le présent article additionnel qui serait inséré après l'article 7, tend à reprendre le contenu des alinéas 3 à 4 de cet article, sous réserve de certaines modifications importantes.

Bien que le bail soit un contrat conclu *intuitu personae*, le Code civil a admis le principe de sa transmissibilité à cause de mort. Selon l'article 1742 du Code civil, le contrat de louage n'est point résolu par la mort du bailleur, ni par celle du preneur. Le bail fait donc partie de la succession et se trouve transmis aux héritiers comme tout autre bien appartenant au de *cujus*.

Sur le modèle de la loi du 1^{er} septembre 1948, le deuxième alinéa de l'article 7 du projet déroge à cette règle générale : en cas de décès du locataire, le bail serait transféré à l'ascendant, descendant, concubin notoire ou personne à charge, sous la condition qu'il ait vécu effectivement avec lui depuis au moins un an à la date du décès.

Cette limitation est d'ailleurs conforme à la philosophie générale du projet de loi ; le logement n'est pas un bien comme un autre et seuls sont dignes d'intérêt ceux qui occupent effectivement le logement, ce qui explique que les héritiers, ne vivant pas dans ce logement, soient exclus du bénéfice du bail, par dérogation aux règles du droit successoral.

L'héritier devrait même s'effacer devant le concubin notoire du locataire. La référence au concubin notoire représente à cet égard une innovation par rapport à l'article 5 de la loi de 1948 sur le transfert du droit au maintien dans les lieux. A la vérité, les travaux préparatoires de la loi de 1948 montrent que le législateur a surtout voulu viser par cette expression la concubine. La jurisprudence a toutefois résisté, estimant à l'époque qu'un lien « illégitime » ne pouvait être créateur de droits.

Il existe une seconde différence par rapport à l'article 5 de la loi de 1948, à savoir que le conjoint du preneur ne figure plus dans l'énumération des personnes pouvant bénéficier du bail. Le projet de loi initial faisait référence au conjoint, mais c'est la Commission des Lois de l'Assemblée nationale qui a supprimé cette référence, au motif que les droits du conjoint étaient régis par l'article 1751 du Code civil.

De fait, cette disposition a institué ce que l'on a appelé la cotitularité du bail ; selon l'article 1751 du Code civil, le droit au bail du local, sans caractère professionnel ou commercial, qui sert effectivement à l'habitation de deux époux est, quel que soit leur régime matrimonial et nonobstant toute convention contraire, et même si le bail a été conclu avant le mariage, réputé appartenir à l'un ou l'autre des époux.

Mais c'est oublier que la Cour de cassation, dans un arrêt rendu le 8 octobre 1970, a considéré que l'article 1751 du Code civil créait une indivision ; c'est donc les règles du droit successoral, et notamment les règles de l'attribution préférentielle qui s'appliquent. En effet, selon les alinéas 6 et 7 de l'article 832 du Code civil, le conjoint survivant, comme tout héritier copropriétaire, peut demander l'attribution préférentielle du droit au bail du local qui lui sert effectivement d'habitation, s'il y avait sa résidence à l'époque du décès.

Mais comme le projet de loi a entendu écarter les règles du droit successoral et dans la mesure où l'article 1751 du Code civil ne peut s'appliquer, le conjoint survivant ne pourra invoquer aucun droit sur le bail.

Dans le souci d'éviter cette interprétation, votre Commission des Lois estime indispensable de préciser que les dispositions relatives au transfert du bail en cas de décès s'appliqueront sans préjudice de celles de l'article 832, alinéas 6 et 7 du Code civil. Ainsi seront préservés les droits du conjoint survivant sur le logement qui lui sert effectivement d'habitation, pour reprendre les termes du Code civil.

Le troisième alinéa de l'article 7 a été introduit par l'Assemblée nationale : il vise à permettre le transfert du bail au concubin lorsqu'intervient la fin de la vie commune.

Cette disposition présente plusieurs inconvénients. Tout d'abord, le projet fait référence au concubin, sans exiger la condition aujourd'hui traditionnelle de notoriété. Le projet de loi ne semble pas non plus exiger que le concubin occupe effectivement le local. Enfin, le projet de loi conduit à une inégalité de traitement entre le concubin et le conjoint, puisque celui-ci ne pourrait bénéficier de la même libéralité.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des Lois estime préférable d'en revenir à la solution qui a été retenue par le législateur de 1948. C'est en cas d'abandon du domicile par le locataire que le bail continuerait au profit des descendants, des ascendants, du concubin notoire ou des personnes à charge, qui vivaient effectivement avec lui au cours de l'année qui a précédé l'abandon du domicile.

Cette modification serait en tout état de cause conforme à la philosophie générale du projet de loi, qui cherche à préserver les droits des personnes occupant effectivement le logement.

La notion d'abandon de domicile doit s'entendre de la même façon que celle utilisée par la loi de 1948 : il s'agit, pour reprendre une formule de la Cour de cassation, d'« un départ brusque et imprévisible, qu'il soit volontaire ou forcé et non d'un changement d'habitation prévu à l'avance ».

Quoi qu'il en soit, cette disposition devrait s'appliquer sans préjudice de l'article 1751 du Code civil ; le bail continuera au profit du conjoint, dès lors que le logement sert effectivement à son habitation.

A défaut de personnes remplissant, lors du décès ou de l'abandon de domicile, les conditions prévues au présent article, le bail serait résolu de plein droit.

Mais en cas de demandes multiples, le juge devrait se prononcer en fonction des intérêts en présence.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre Commission vous propose d'insérer après l'article 7.

Art. 8

Le congé

Le Code civil ne contient aucune disposition impérative sur les formes du congé, ni sur la durée du délai de préavis.

Si le bail est fait sans écrit, et partant à durée indéterminée, l'article 1736 permet à chacune des parties de donner congé à l'autre sous la réserve d'observer les délais fixés par l'usage des lieux qui peuvent varier en fait de six semaines à un an.

Lorsque le bail est fait par écrit et qu'un congé a été signifié au preneur, celui-ci ne peut invoquer, aux termes de l'article 1739, la tacite reconduction, même s'il a continué sa jouissance. Mais en l'absence de tout congé, un bail à durée indéterminée se substitue au contrat initial, dès lors que le preneur demeure dans les lieux.

La « Commission Delmon » s'est attachée à élaborer une clause-type sur le congé dans l'accord de novembre 1973 :

« Le congé, quel qu'en soit le destinataire, est donné par lettre recommandée ou par acte d'huissier, avec un préavis de trois mois à compter, soit de l'envoi de la lettre recommandée — le cachet de la poste faisant foi —, soit de la notification de l'acte. Lorsque le délai de préavis vient à expiration dans le courant d'un mois, le bail produit effet jusqu'au dernier jour du mois ».

L'article 8 du projet de loi prévoit des règles similaires.

Le congé donné par le bailleur ou le locataire doit être adressé avec un préavis de trois mois, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par acte d'huissier de justice ; le délai de trois mois peut être réduit par le locataire à un mois, en cas de mutation ou de perte d'emploi.

Lorsqu'il est donné en vue de la reprise du logement, le congé doit indiquer le lien de parenté, le nom et l'adresse du bénéficiaire de la reprise.

Mais la délivrance de ce congé ne ferait pas obstacle à la prorogation des effets du contrat par accord exprès entre les parties, pour une période inférieure à un an.

Les deux derniers alinéas de l'article 8 ont trait au paiement du loyer pendant le cours du délai de préavis. Si le congé émane du bailleur, le locataire n'est redevable du loyer que pendant qu'il occupe réellement les lieux ; dans le cas contraire, le locataire doit payer le loyer jusqu'à l'expiration du délai de préavis, à moins que le local se trouve occupé avant la fin du préavis par un autre locataire en accord avec le bailleur.

L'amendement présenté par votre Commission des Lois a pour seul objet d'apporter à l'article des améliorations d'ordre rédactionnel.

Le projet de loi ne contient aucune précision sur le point de départ du délai de préavis. Cette lacune doit être comblée et votre Commission vous propose de prévoir que le délai devra courir à compter du premier jour suivant la réception de la lettre recommandée ou la notification de l'acte d'huissier.

Votre Commission des Lois estime également nécessaire de préciser que tout congé donné par le bailleur doit indiquer le motif allégué. Il résulte, en effet, des dispositions précédentes que le congé du bailleur doit être dans tous les cas motivé, conformément à l'article 6, qu'il s'agisse de la reprise, de la vente du logement ou bien évidemment du motif légitime et sérieux. Il convient d'ajouter que le congé donné par le locataire, à l'exception de celui notifié au terme de chaque année du contrat, doit énoncer le motif allégué, c'est-à-dire les raisons d'ordre professionnel, familial ou de santé qui peuvent justifier la résiliation à tout moment du contrat de location.

Enfin, le présent amendement tend à rectifier la même erreur de renvoi que celle figurant au second alinéa de l'article 4. La « reprise »

du logement est régie non plus par l'article 5, alinéa 2, mais par l'article 6 *bis*.

Tels sont les éléments essentiels de l'amendement que votre Commission des Lois vous propose d'**adopter**.

Art. 9

Les obligations principales du locataire

Selon l'article 1728 du Code civil, le locataire est tenu de deux obligations principales :

1. D'user de la chose louée en bon père de famille et suivant la destination qui lui a été donnée par le bail, ou suivant celle présumée d'après les circonstances, à défaut de convention ;

2. De payer le prix du bail aux termes convenus.

Mais le locataire doit également répondre des dégradations et des pertes (articles 1732 et 1735), de l'incendie (articles 1733 et 1734) et assurer les réparations locatives et de menu entretien (articles 1754 et 1765).

L'article 9 du projet de loi reprend ces dispositions pour les expliciter ou tenter d'en actualiser la rédaction ; il étend même les obligations principales du locataire en y ajoutant l'obligation d'assurance que les auteurs du Code civil ne pouvaient prévoir.

Il faut également remarquer que l'article 9 confère à l'ensemble des obligations énumérées le caractère d'« obligations principales » que le Code civil a réservé au paiement du loyer et à la jouissance en bon père de famille.

Mais surtout, ces obligations seraient impératives et non plus supplétives, ce qui interdit aux parties d'y déroger.

Votre Commission des Lois a accepté l'économie générale de l'article 9, dans la mesure où les sept obligations principales sont liées à la nature même du contrat de bail.

Elle a néanmoins estimé souhaitable d'y apporter plusieurs modifications ou adjonctions dont certaines ont pour objet de rapprocher le texte adopté par l'Assemblée nationale de la rédaction des dispositions du Code civil.

Il y a lieu de définir avec rigueur le contenu des obligations qui incomberont au locataire, car l'inexécution de l'une seulement de ces obligations peut constituer la cause légitime et sérieuse d'un refus de renouvellement ou d'une résiliation judiciaire.

Le premier **amendement** présenté à l'article 9 est d'ordre purement rédactionnel ; il paraît en effet opportun de reprendre au premier alinéa de cet article les termes mêmes de l'article 1728 : « le locataire est tenu des obligations principales suivantes », cette rédaction permettant de donner une qualification juridique aux sept obligations du locataire :

— *Le paiement du loyer et des charges*

Le paiement du loyer et des charges est l'une des obligations essentielles d'un locataire, dans la mesure où elle est liée à la nature même du contrat de bail. La disposition adoptée par l'Assemblée nationale présente l'avantage de mentionner expressément le paiement des charges, alors que le Code civil n'y fait aucune référence. Encore faut-il préciser que l'obligation porte uniquement sur les charges récupérables, telles qu'elles sont définies à l'article 14 ; tel est l'objet principal de l'**amendement** présenté au deuxième alinéa de l'article 9.

— *La jouissance paisible du logement*

Votre Commission des Lois a tout d'abord constaté que le texte adopté par l'Assemblée nationale ne reprend pas la notion d'*usage du logement en bon père de famille*. Sans doute le Gouvernement a-t-il considéré que cette expression devait relever de la catégorie des archaïsmes juridiques. Il faut le regretter, car la notion d'usage en bon père de famille, telle qu'elle a été interprétée par la jurisprudence, est beaucoup plus large que celle de jouissance paisible, sans oublier qu'une confusion risque d'être créée avec l'obligation qui est faite au propriétaire d'assurer au preneur une « jouissance paisible » des lieux. En dépit de tous ces inconvénients, votre Commission ne vous propose pas de revenir au texte du Code civil de 1804. Elle estime, en revanche, essentiel de combler une lacune importante du projet de loi concernant la destination des lieux. L'article 1728, 2°, du Code civil interdit en effet au locataire de modifier la destination des lieux, telle qu'elle a été précisée par le bail. L'**amendement** présenté par votre Commission des Lois tend à réparer cet oubli : le locataire devra jouir paisiblement du

logement suivant la destination qui lui a été donnée par le bail. Si le locataire souhaite modifier la destination des lieux, notamment pour y exercer une profession, le locataire devra obtenir l'accord du propriétaire pour une modification du bail en cours.

— *L'obligation de répondre des dégradations et pertes*

Selon le quatrième alinéa du texte adopté par l'Assemblée nationale, le locataire serait tenu de répondre des dégradations et des pertes qui surviennent pendant la durée du contrat dans les locaux dont il a la jouissance exclusive, à moins qu'il ne prouve qu'elles ont eu lieu par cas de force majeure, par la faute du bailleur ou par le fait d'un tiers.

Le projet de loi maintient donc la présomption simple de responsabilité que l'article 1732 du Code civil a institué à charge du locataire. Mais il existe néanmoins dans le texte un progrès par rapport au Code civil, car la preuve contraire que le locataire devra rapporter sera non plus négative, mais positive : en effet, le locataire pourra écarter la présomption de la loi en prouvant que les dégradations ou pertes sont dues à un cas de force majeure, au fait du bailleur ou d'un tiers. Le locataire se trouverait dans une situation moins difficile, car les juristes de droit privé aiment à rappeler que la preuve négative est une « preuve diabolique ». L'amendement présenté par votre Commission à cet alinéa est d'ordre purement technique ; il convient de préciser que seul le fait d'un tiers *qu'il n'a pas introduit dans le logement* exonère le locataire de sa responsabilité. Quoi qu'il en soit, il faut noter que le quatrième alinéa de cet article ne fera pas obstacle à l'application des articles 1732 et 1733 du Code civil sur la responsabilité du locataire en cas d'incendie.

— *la prise en charge de l'entretien courant et des menues réparations*

Aux termes de l'article 1754 du Code civil, les réparations locatives et de menu entretien, dont le locataire est tenu, « s'il n'y a clause contraire », sont celles désignées comme telles par l'usage des lieux et celles que ledit article énumère ; l'article 1755 du Code civil précise toutefois qu'aucune des réparations réputées locatives n'est à la charge des locataires, quand elles ne sont occasionnées que par vétusté ou force majeure. Le cinquième alinéa de l'article 9 reprend ces dispositions tout en utilisant une terminologie qui se veut plus contemporaine. La « Commission Delmon » a en effet estimé dans un accord passé en novembre 1973, que l'expression « entretien courant et menues réparations » était plus « exacte » et plus « compréhensible » que celle utilisée par les auteurs du Code civil. Le texte du projet de loi utilise une troisième notion plus générale, celle de réparations locatives. C'est un

décret en Conseil d'Etat qui définira ces réparations locatives d'une manière non limitative et il est vraisemblable que le Gouvernement s'inspirera, pour l'élaboration de ce décret, du contenu de l'accord passé au sein de la « Commission Delmon » en novembre 1975 et relatif aux réparations locatives concernant les parties privatives des locaux d'habitation. L'amendement présenté par votre Commission est d'ordre purement juridique. En effet, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale laisse accroire que le locataire devrait prendre à sa charge l'ensemble des réparations locatives, quand bien même elles ne seraient pas occasionnées par vétusté, malfaçon, cas fortuit ou cas de force majeure ; il convient de placer cette exclusion en facteur commun à l'entretien courant, aux menues réparations et aux réparations locatives. L'amendement présenté ajoute en outre la notion de vice de construction.

— *L'obligation de ne pas transformer les locaux et équipements loués sans l'assentiment exprès du bailleur*

Selon l'article 1730 du Code civil, le locataire est tenu de rendre la chose telle qu'il l'a reçue, suivant cet état. Le sixième alinéa de l'article 9 du projet de loi explicite cette obligation. C'est ainsi que le locataire ne peut sans l'assentiment exprès du bailleur, transformer les locaux et équipements loués. En cas de violation de cette obligation de ne pas faire, le bailleur peut exiger la remise en état des lieux à son départ ou conserver à son bénéfice les transformations effectuées sans que le locataire puisse réclamer une quelconque indemnité, et ce par application de la théorie de l'accession ; toutefois, le bailleur peut exiger la remise immédiate des lieux en état lorsque les transformations effectuées par le locataire mettent en péril le bon fonctionnement des équipements ou la sécurité du local. L'amendement présenté par votre Commission des Lois a pour seul objet de préciser la rédaction de cette disposition. Dans le souci d'éviter tout litige, il paraît en effet opportun d'exiger que le bailleur donne son assentiment par écrit ; par ailleurs, il convient de prévoir que le locataire sera, le cas échéant, astreint à remettre les lieux en leur état primitif.

— *L'obligation de ne pas s'opposer à la réalisation, en cours de bail, de réparations à la charge du bailleur qui sont urgentes et qui ne peuvent être différées jusqu'à la fin du bail*

Le septième alinéa de cet article reprend avec des termes différents le contenu du premier alinéa de l'article 1724 du Code civil sur les réparations urgentes et qui ne peuvent être différées jusqu'à la fin du bail. Mais force est de constater que dans l'état actuel de sa rédaction, le texte du projet de loi est bien moins protecteur que le Code civil, car l'alinéa dont il s'agit omet de reprendre la règle prévue au deuxième

alinéa de l'article 1724 : « si les réparations durent plus de quarante jours, le prix du bail sera diminué à proportion du temps et de la partie de la chose louée dont il aura été privé ». La protection du locataire exige à l'évidence que cette disposition soit intégrée dans le présent projet de loi. Aussi l'amendement présenté par votre Commission prévoit-il que le locataire devra souffrir les réparations urgentes, *sans préjudice de l'application de l'article 1724, alinéa 2, du Code civil* ; cette formule présente l'avantage de conférer à cette disposition un caractère d'ordre public.

— *L'obligation de s'assurer pour tous les risques locatifs*

Cette disposition est une innovation dans notre droit civil, car l'obligation de s'assurer n'est pas prévue dans le Code civil, mais elle est devenue une clause de style dans les contrats de location. Tout en approuvant cette innovation, votre Commission des Lois a dû estimer que la notion de « risques locatifs » pouvait, en raison de son caractère imprécis, donner lieu à des interprétations divergentes. Selon votre Commission, le dernier alinéa de cet article, dans la mesure où celui-ci traite des obligations principales résultant du contrat de bail, doit être rédigé d'une manière plus précise : le locataire doit s'assurer non pas contre tous les risques, mais seulement contre ceux dont il doit répondre à l'égard de son bailleur. Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission a présenté au dernier alinéa de l'article 9.

Sous réserve des amendements qu'elle a présentés, votre Commission vous propose d'adopter l'article 9 du projet de loi.

Art. 10

Les obligations principales du bailleur

L'article 10 du projet de loi a pour objet de déterminer les obligations qui incombent, à titre principal, au bailleur.

Cet article, comme l'article précédent, ne fait d'ailleurs que reprendre les obligations du bailleur, telles qu'elles sont prévues par le Code civil.

Selon l'article 1719 du Code civil, en particulier, « le bailleur est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière :

« 1. De délivrer au preneur la chose louée ;

« 2. D'entretenir cette chose en état de servir à l'usage pour lequel elle a été louée ;

« 3. D'en faire jouir paisiblement le preneur pendant la durée du bail ;

« 4. D'assurer également la permanence et la qualité des plantations. »

L'article 1720, alinéa premier, précise l'obligation de délivrance du bailleur : « il est tenu de délivrer la chose en bon état de réparations de toute espèce ». Quant au second alinéa de cet article, il met à la charge du bailleur une *obligation d'entretien*, exception faite des réparations dites locatives ou de menu entretien qui doivent être faites par le locataire.

L'obligation de garantie est également précisée par l'article 1721 du Code civil : le bailleur doit garantir au preneur pour tous les vices ou défauts de la chose louée qui en empêchent l'usage, quand même le bailleur ne les aurait pas connus lors du bail ; s'il résulte de ces vices ou défauts quelque perte pour le preneur, le bailleur est tenu de l'indemniser.

Mais dans la mesure où elles seraient reproduites, moyennant certaines modifications dans le texte qui est d'ordre public, les dispositions du Code civil perdraient leur caractère supplétif : le bailleur ne saurait donc s'exonérer en tout ou en partie de l'une des obligations qui lui incomberaient, fût-ce avec l'accord exprès du locataire.

L'amendement que votre Commission vous propose d'**adopter** au premier alinéa de l'article 10 est d'ordre purement rédactionnel ; il semble en effet préférable de reprendre ici la rédaction du Code civil en énonçant que « le bailleur est tenu des obligations principales suivantes : ».

Le deuxième alinéa de l'article 10 concerne l'obligation de délivrance qui constitue pour le bailleur l'obligation essentielle du contrat de location : le bailleur serait tenu « de délivrer au locataire le logement en bon état de réparations de toute espèce ». Le projet de loi reprend en fait pour les fusionner en un seul alinéa les termes du deuxième alinéa de l'article 1779 et ceux du premier alinéa de l'article 1720 du Code civil. Mais il faut remarquer que l'Assemblée nationale a exclu les réparations locatives. A cet égard, le projet de loi est bien moins protecteur que le Code civil qui oblige le bailleur à délivrer la

chose louée en bon état de réparations de toute espèce ; le bailleur doit donc, avant l'entrée en jouissance du nouveau preneur, effectuer toutes les réparations locatives, lorsque le précédent locataire n'a pas fait diligence. Certes, cette disposition présente un caractère supplétif, si bien qu'à l'heure actuelle, le locataire peut accepter les locaux dans l'état où il se trouvent, en vertu d'une clause insérée dans le bail et par laquelle il déclare « bien connaître les lieux » ; il arrive même que le locataire s'engage à exécuter tout ou partie des réparations locatives. Le projet de loi semble donc admettre la licéité de ces clauses ou engagements. Votre Commission des Lois, dans le souci d'assurer l'équilibre du contrat du bail, a estimé préférable de revenir au texte du Code civil : le bailleur doit être tenu de délivrer le local en bon état de réparation de toute espèce, y compris les réparations locatives, car il ne serait pas convenable que le nouveau locataire prenne en charge le coût de ces réparations aux lieux et place du bailleur ou du locataire précédent, ce qui, dans certains cas, peut correspondre à une majoration déguisée du loyer, d'autant que le bailleur peut imposer, lors de la fin du bail, en vertu de l'article 9, la réalisation de ces réparations.

Le troisième alinéa de l'article 10 concerne l'obligation de garantie : le bailleur serait tenu de garantir le locataire contre les vices ou défauts de nature à faire obstacle à la jouissance du logement. Dans la forme, cette disposition est moins complète que le texte du Code civil qui établit une distinction entre une obligation générale de garantie et la garantie contre les vices ou défauts susceptibles d'empêcher l'usage normal de la chose louée. L'obligation générale de garantie est fixée à l'article 1719 aux termes duquel le bailleur est tenu de faire jouir paisiblement le preneur du logement ; la garantie particulière contre les vices et défauts du logement est, elle, fixée à l'article 1721. L'**amendement** présenté par votre Commission tend à combler cette lacune, car il importe que la protection du locataire contre les troubles de jouissance revête un caractère d'ordre public, au même titre que la garantie contre les vices ou les défauts de la chose louée. Votre commission vous propose également de préciser que l'obligation de garantie contre les vices ou défauts recevra application quand même le bailleur ne les aurait pas connus lors de la conclusion du bail, comme le prévoit le Code civil dans son article 1721. Il convient enfin de réserver l'application du second alinéa de cet article, selon lequel le bailleur doit à son locataire une indemnité, s'il résulte des vices ou défauts quelque perte pour le locataire. Quoi qu'il en soit, il demeure entendu que, conformément à une jurisprudence constante, la garantie ne vaut que pour les vices cachés ainsi que l'exige d'ailleurs l'article 1641. Tel est l'objet de l'amendement présenté au troisième alinéa de l'article 10.

L'alinéa suivant met le bailleur dans l'obligation d'accepter les aménagements réalisés par le locataire, dès lors que ceux-ci ne constituent pas une modification de la chose louée.

Le dernier alinéa de l'article 10 a été introduit par l'Assemblée nationale sur la proposition de sa Commission de la Production et des Echanges : le bailleur serait tenu d'informer le ou les locataires avant toute modification de la chose louée ou toute diminution ou suppression des services rendus. Cette disposition, dans l'état actuel de sa rédaction, laisse à penser qu'une simple information préalable du locataire serait suffisante pour permettre au bailleur de modifier la chose louée d'une manière unilatérale. Une telle innovation constituerait sans nul doute une régression par rapport au droit positif, car il est aujourd'hui interdit au bailleur de procéder à une modification de la chose louée sans l'accord préalable du locataire. L'article 1723 du Code civil prévoit, en effet, que le bailleur ne peut changer la forme de la chose louée, cette interdiction étant une conséquence directe de l'obligation d'assurer au locataire une jouissance paisible du logement. Or, précisément, votre commission vous a proposé d'ajouter au troisième alinéa de l'article 10 que le bailleur ne pourrait troubler la jouissance paisible du logement ; cette adjonction empêche désormais le bailleur de modifier tout ou partie du local loué sans autorisation préalable et expresse du locataire. Il en est de même de la diminution ou de la suppression des services rendus qui doivent normalement entraîner une diminution corrélative du prix du loyer ; là encore le bailleur doit solliciter l'accord de son locataire à moins que cette suppression ou diminution ne résultent d'une délibération collective des copropriétaires. Dans la mesure où l'exigence d'un accord préalable du locataire paraît en tout état de cause préférable à une simple information de celui-ci, votre Commission des Lois vous propose de **supprimer** le dernier alinéa.

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements présentés qui sont tous animés par le souci de se rapprocher, autant que faire se peut de la rédaction du Code civil, votre Commission des Lois vous propose d'**adopter** cet article.

Art. 11

La remise gratuite d'une quittance ou d'un reçu au locataire

L'article 11 du projet de loi concerne la remise d'une quittance ou d'un reçu au locataire.

Il convient de rappeler à ce propos que la loi n° 77-1457 du 29 décembre 1977 relative à diverses dispositions en matière de prix permet au locataire ou à l'occupant de bonne foi d'exiger la remise d'une quittance ou d'un reçu à l'occasion d'un règlement par lui effectué ; il s'agit même d'une disposition qui avait été introduite dans ce projet de loi par le Sénat, à l'initiative de notre regretté collègue, Lionel de TINGUY, au nom de la Commission des Lois.

Le présent projet de loi adopte une solution plus rigoureuse en obligeant le bailleur à remettre gratuitement une quittance ou un reçu dans tous les cas et quand bien même le locataire n'en ferait pas la demande.

Force est de constater que la généralisation de cette obligation risque d'entraîner des frais qui peuvent se révéler inutiles, notamment lorsque le locataire règle le loyer et les charges par chèque ou par virement de compte, la preuve de son paiement étant ainsi constituée par l'encaissement du chèque par le bailleur ou par le débit du compte du locataire.

La délivrance d'une quittance ou d'un reçu ne présente de véritable intérêt qu'en cas de paiement en espèces ou encore pour l'accomplissement de certaines formalités administratives.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des Lois vous propose de revenir à la solution retenue par le Sénat en 1977 : le bailleur ne serait tenu de remettre une quittance ou un reçu que si le locataire en fait la demande, c'est-à-dire en fait dans les seuls cas où le locataire y trouverait intérêt.

Tel est le premier objet de l'**amendement** présenté par votre Commission des Lois.

Cet amendement porte également sur la distinction entre le reçu et la quittance, car votre commission a estimé souhaitable de préciser cette distinction. La quittance doit être remise si la totalité du loyer et des charges est effectivement réglée par le locataire ; en revanche, si celui-ci n'effectue qu'un paiement partiel, c'est un reçu qui doit être délivré.

Le dernier alinéa de l'article 11 exige que la quittance ou le reçu portent le détail des sommes versées par le locataire, en distinguant entre le loyer, le droit du bail et les autres charges. Le document, quittance ou reçu, qui sera remis au locataire, devrait enfin préciser

l'imputation que le locataire a déclaré donner à ce règlement, conformément à l'article 1253 du Code civil, à l'occasion de tout règlement que recevrait le bailleur.

Selon le Code civil, l'imputation est une opération qui consiste à déterminer quelle obligation est éteinte par le paiement dans le cas où le débiteur est tenu de plusieurs dettes envers le même créancier. L'article 1253 ouvre donc à ce débiteur le droit de déclarer, lorsqu'il paie, quelle dette il entend acquitter.

Lorsque la quittance ne porte aucune imputation, l'article 1256 précise même que « le paiement doit être imputé sur la dette que le débiteur avait pour lors le plus d'intérêt d'acquitter entre celles qui sont pareillement échues ; sinon, sur la dette échue, quoique moins onéreuse que celles qui ne le sont point. Si les dettes sont d'égale nature, l'imputation se fait sur la plus ancienne, toutes choses égales, elle se fait proportionnellement ».

Dans ces conditions, la disposition prévue par le projet de loi paraît d'une faible portée pratique. Votre Commission vous propose néanmoins de la maintenir dans un souci d'information du locataire. Sur ce point, l'amendement présenté par votre Commission se borne à transférer le contenu de cette disposition à la fin du troisième alinéa de l'article 11, dans la mesure où cet alinéa concerne plus particulièrement le contenu de la quittance ou du reçu.

Art. 12

L'état des lieux lors de la remise et de la restitution des clefs

A l'heure actuelle, le Code civil n'impose pas d'établir un état des lieux avant l'entrée en jouissance.

L'article 1730 du Code civil prévoit toutefois que, s'il a été fait un état des lieux, le preneur ne doit rendre la chose louée que telle qu'il a reçue, suivant cet état, à l'exception de ce qui a péri ou a été dégradé par vétusté ou par force majeure.

Mais, s'il n'a pas été fait d'état des lieux, le Code civil, dans son article 1731, établit une présomption en faveur du bailleur : le preneur est en effet présumé avoir reçu le local en bon état des réparations locatives et doit les rendre tels, sauf preuve contraire.

Cette disposition montre toute l'importance qui s'attache à l'établissement d'un état des lieux dès l'entrée en jouissance du preneur. La pratique a malheureusement révélé que ce document n'était pas dressé, la plupart du temps par négligence, ce qui n'a pas manqué d'entraîner des difficultés au moment du départ du locataire, notamment pour la restitution des sommes correspondant au dépôt de garantie.

Pour remédier à cette situation, l'article 13 du projet de loi institue, conformément à un accord passé entre les représentants des bailleurs et ceux des locataires, l'obligation d'établir un état des lieux, non seulement lors de la remise des clefs au locataire, mais aussi lors de la restitution de celles-ci au bailleur. L'état des lieux serait dressé contradictoirement par les parties ou, à défaut, par huissier de justice à l'initiative de la partie la plus diligente après mise en demeure de l'autre partie. S'il n'a pas été fait d'état des lieux, la présomption établie par l'article 1731 du Code civil ne pourrait être invoquée par le bailleur ; le bailleur serait donc tenu de rapporter la preuve que le locataire a reçu, lors de l'entrée en jouissance, les locaux en bon état de réparations locatives. Enfin, dans le cas où l'état des lieux serait établi par huissier de justice, les frais seraient supportés par moitié par les parties, et ce, par analogie avec le partage des honoraires des intermédiaires, tel qu'il est prévu à l'article 44 du projet de loi.

Votre Commission des lois a approuvé cette disposition qui permettra de résoudre les difficultés de preuve sur l'évolution de l'état du logement pendant la durée du contrat de location.

L'**amendement** qu'elle vous propose d'approuver a pour seul objet d'apporter à cet article des améliorations d'ordre purement technique.

Le texte résultant de cet amendement pose tout d'abord le principe que l'état des lieux doit être établi contradictoirement par les parties, tant lors de l'entrée en jouissance du locataire qu'au moment de son départ.

A défaut, en cas de désaccord entre les parties ou bien lorsque le locataire a quitté le logement d'une manière intempestive, l'état des lieux serait dressé à l'initiative de la partie la plus diligente. Sur ce point, votre Commission estime opportun de préciser que le recours à l'huissier de justice ne sera possible qu'à l'issue d'un délai de huit jours suivant la mise en demeure, l'autre partie dûment appelée

Un exemplaire de l'état des lieux serait remis au locataire, qu'il s'agisse de celui établi lors de l'entrée en jouissance, ou de celui dressé lors du départ du locataire.

Les frais seraient supportés *dans tous les cas* par moitié par le bailleur et le locataire. Ainsi cette disposition ne serait pas limitée au seul cas de l'intervention d'un huissier de justice, car il peut arriver que le bailleur et le locataire fassent appel aux services d'un intermédiaire pour l'établissement contradictoire d'un état des lieux.

Le dernier alinéa du texte proposé par votre Commission reprend enfin la règle du projet de loi, selon laquelle la présomption établie par l'article 1731 du Code civil ne saurait trouver application.

Art. 13

Le dépôt de garantie

Le dépôt de garantie, que la pratique a d'ailleurs qualifié fausement de cautionnement, est destiné à garantir l'exécution par le locataire de ses obligations à l'égard du bailleur.

En l'absence de toute réglementation particulière, le dépôt de garantie a été à l'origine de nombreux conflits qui ont le plus souvent détérioré gravement les rapports entre bailleurs et locataires.

L'expérience a en effet montré que certains bailleurs exigent le versement d'un dépôt d'un montant excessif qui vient s'ajouter au loyer payé d'avance, et, le cas échéant, aux frais d'agence, cette accumulation de sommes rendant particulièrement onéreuse l'accession à la location.

Mais des difficultés plus graves surviennent lors du départ du locataire, car le bailleur refuse parfois la restitution des sommes versées sous le prétexte ou au motif que le locataire n'a pas laissé le logement en bon état de réparations locatives.

Les locataires, de leur côté, se font parfois justice, en refusant de payer les deux derniers mois de loyer, estimant à tort que les sommes qu'ils doivent se compensent avec celle qu'ils avaient déposée lors de l'entrée en jouissance des lieux.

Dans le souci de remédier à ces difficultés, les organisations des propriétaires d'immeubles ont accepté, dans le protocole passé avec l'Etat le 18 décembre 1972, d'engager leurs adhérents à respecter des règles particulières. Selon ce protocole, les sommes versées à titre de garantie devaient, sauf dérogation justifiée par la précarité ou la nature de la location, être limitées à deux mois de loyer. Si elles dépassaient ce montant maximum, ces sommes devaient porter intérêt au profit du locataire à un taux qui ne pouvait être inférieur au taux en vigueur au moment du contrat des livrets ordinaires de la Caisse d'Epargne. C'est enfin dans un délai de trois mois à compter du départ du locataire que ces sommes, y compris le montant éventuel des intérêts capitalisés au fur et à mesure de leur échéance, devaient faire l'objet d'un remboursement au locataire, déduction faite de tout ce qui était dû au bailleur et notamment de ce qui était nécessaire pour la remise en état du local.

Cet engagement a été précisé en ce qui concerne la révision du cautionnement par un accord conclu au sein de la Commission permanente pour l'étude des charges locatives en Septembre 1973. Selon cet accord, si le contrat est muet sur la révision du cautionnement pendant la durée du bail, en fonction de l'évolution du loyer, le locataire est fondé à se prévaloir de son intangibilité, par application des principes généraux du Code civil.

Lors d'un accord conclu en 1980, la « Commission Delmon » a estimé nécessaire de proposer aux propriétaires et locataires une clause type rédigée comme suit :

« Lorsqu'un cautionnement est prévu par le bail pour garantir l'exécution par le preneur de ses obligations locatives, il ne peut être supérieur à deux mois de loyer en principal.

» Il est restitué dans un délai maximum de trois mois à compter du départ du preneur, déduction faite le cas échéant des sommes restant dues au bailleur sous réserve de justifications par le preneur du versement des sommes dont le propriétaire pourrait être responsable en ses lieu et place.

» Le montant de ce dépôt de garantie ne porte pas intérêt au bénéfice du locataire ; en revanche il ne doit faire l'objet d'aucune révision durant l'exécution du contrat de location. »

L'article 13 du projet de loi s'inspire sans nul doute de ce dernier accord pour établir des règles impératives destinées à éviter les conflits susceptibles de naître entre les bailleurs et les locataires, tant lors de la conclusion du bail, que lors de la cessation des rapports contractuels.

Ainsi, lorsqu'un dépôt de garantie est prévu par le contrat de location pour garantir l'exécution par le locataire des obligations lui incombant, il ne saurait être supérieur à deux mois de loyer en principal ; un dépôt de garantie ne pourrait être imposé au cas où le loyer serait payable d'avance et par trimestre.

Le dépôt de garantie serait restitué dans un délai maximum de deux mois à compter du départ du locataire, déduction faite des sommes restant dues au bailleur et de celles dont celui-ci pourrait être tenu aux lieu et place du locataire.

Le montant de ce dépôt de garantie ne pourrait 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 dépôt de garantie produirait intérêt au taux légal au profit du locataire.

Votre Commission des Lois vous propose d'accepter le principe de cette disposition qui, sans nul doute, présente l'avantage de mettre un terme aux abus qui ont pu être constatés dans la pratique.

Elle vous propose néanmoins d'apporter à cet article trois modifications.

La première de ces modifications concerne l'hypothèse dans laquelle le loyer serait payable d'avance et par trimestre. Le projet de loi précise que dans ce cas, aucun dépôt de garantie ne pourra être exigé du locataire. Cette disposition doit être approuvée, dans la mesure où cette modalité de paiement du loyer rend inutile le versement d'un dépôt de garantie. L'amendement proposé par votre Commission a pour seul objet de combler une lacune du texte. En effet, l'article 9 dans son deuxième alinéa prévoit que le paiement mensuel du loyer est de droit lorsque le locataire en fait la demande. Aussi bien le locataire pourra invoquer le bénéfice de cette disposition sans être pour autant tenu de verser le dépôt de garantie. L'amendement présenté par votre Commission a précisément pour objet de parer à cet inconvénient en prévoyant que si le locataire demande le bénéfice du paiement mensuel, le bailleur pourra exiger le versement d'un dépôt de garantie.

La deuxième modification, qui porte sur le délai maximum de restitution du dépôt de garantie, répond au souci de votre Commission de se rapprocher, autant que faire se peut, du contenu des accords passés

entre les associations de propriétaires et celles représentant les locataires au sein de la Commission Delmon. Or, l'accord de 1980 a fixé à trois mois le délai maximum, dans lequel le bailleur devra restituer les sommes versées par le locataire. Il convient donc de reprendre les termes de cet accord et de porter le **délai maximum de restitution** de deux à **trois mois**. Le propriétaire peut avoir en effet besoin de ce délai pour connaître le montant définitif des réparations locatives que le locataire négligent n'aurait pas effectuées.

La troisième et dernière modification concernant la **révision du dépôt de garantie** répond également au souci de votre Commission de tenir compte des accords passés entre les bailleurs et les locataires.

L'accord de 1980 s'est borné à prohiber la révision du dépôt de garantie durant le cours du bail.

Il importe donc de supprimer l'interdiction prévue par le projet de loi de procéder à cette révision au moment du renouvellement du bail. Le dépôt de garantie doit en effet suivre la même évolution que le loyer, dans la mesure où les sommes versées à titre de garantie sont destinées principalement à garantir le paiement par le locataire du loyer prévu au contrat.

Art. 14

La définition des charges récupérables

Le Code civil ne contient aucune disposition particulière sur les charges dont le remboursement peut être demandé au locataire.

Il n'en demeure pas moins que les charges sont soumises aux mêmes dispositions de droit civil que les loyers dont elles constituent l'accessoire.

A la vérité, le problème des charges locatives n'est qu'une conséquence du développement des immeubles collectifs et, en particulier, des immeubles en copropriété.

Or, les charges locatives ont connu une progression considérable, tenant notamment à l'augmentation du prix de l'énergie, des tarifs publics ou des services, à tel point que ces charges prennent figure d'un second loyer.

Plus précisément, les charges locatives soulèvent deux difficultés particulières, celle de leur définition et celle de leur justification.

L'article 14 du projet de loi a pour objet de définir les charges « récupérables » tandis que l'article 15 précise les règles relatives à la justification de ces charges.

La définition des charges récupérables constitue très souvent la cause essentielle des litiges qui ont opposé bailleurs et locataires pendant le cours du contrat de location.

Aussi bien, la Commission technique Nationale, qui a été mise en place à la suite du protocole signé en 1972 entre l'Etat et les représentants des propriétaires d'immeubles, a eu pour tâche essentielle de définir les charges locatives et elle a même pris en 1974 la dénomination de Commission permanente d'Etude des charges locatives. Pour la Commission permanente, seuls peuvent avoir juridiquement la nature de charges récupérables :

— les services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée (fournitures et dépenses de personnel) ;

— les dépenses d'entretien courant et de menues réparations sur les éléments (locaux et équipements d'usage commun de la chose louée) ;

— impôts pour lesquels le législateur l'a expressément prévue (droit de bail) ou qui correspondent à des services dont le locataire profite directement (taxe de balayage, taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

A la vérité, le problème de la répartition des charges entre le bailleur et ses locataires présente le plus grand intérêt dans les cas où la fixation du prix des loyers fait l'objet d'une réglementation ; il serait illusoire de réglementer le loyer sans les charges, car le propriétaire, faute de percevoir les loyers qu'il estime nécessaires, risque d'exiger le remboursement de charges qui n'incombent pas normalement au locataire, ce qui reviendrait à une augmentation déguisée du loyer principal.

C'est donc fort logiquement que la loi de 1948 a pris le soin d'énumérer dans son article 38 les charges dont le bailleur peut exiger le remboursement par le locataire ou l'occupant ; elle distingue parmi ces « dépenses récupérables » les prestations communes (entretien de l'ascenseur, chauffage et éclairage des parties communes), les taxes locatives (balayage, enlèvement des ordures), les fournitures indivi-

duelles (chauffage, eau chaude et eau froide, etc.), les autres dépenses et notamment les grosses réparations demeurant obligatoirement à la charge du bailleur.

L'article 38 de la loi du 1^{er} septembre 1948 est applicable aux logements appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré.

Il faut rappeler à cet égard qu'un décret du 18 septembre 1980 a modifié l'article 38 afin de prévoir que seraient considérés comme charges récupérables par les propriétaires, les trois-quarts de la rémunération totale des gardiens d'immeubles chargés de l'entretien des parties communes ; auparavant, ces sommes étaient incluses dans le loyer principal.

Cette modification a appelé de nombreuses critiques, au motif, notamment, qu'elle était intervenue sans aucune concertation préalable avec les usagers. Par ailleurs, de nombreux propriétaires ont cru pouvoir augmenter, sur le fondement du décret, les charges locatives, sans pour autant diminuer dans la même proportion le loyer principal.

Aussi, le Gouvernement a-t-il estimé souhaitable d'insérer dans le texte relatif à la modération des loyers, une disposition définissant les charges locatives des logements du secteur appartenant à des organismes HLM, ainsi que pour les logements conventionnés appartenant aux collectivités locales, mais gérés par des organismes HLM.

Selon l'article 9 de la loi du 30 décembre 1981, qui a modifié la rédaction de l'article L 442-3 du Code de la Construction et de l'Habitation, les charges récupérables, sommes accessoires au loyer principal, sont exigibles en contrepartie :

- des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée ;
- des dépenses d'entretien courant et de menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée qui ne sont pas la conséquence d'une erreur de conception ou d'un vice de réalisation ;
- du droit de bail et des impositions qui correspondent à des services dont le locataire profite directement.

L'article 10 de la même loi a rendu cette nouvelle définition des charges récupérables applicables :

1° aux logements appartenant aux sociétés d'économie mixte ou à leurs filiales, ainsi qu'aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des Dépôts et de Consignation, à l'exception de leurs

logements régis par le chapitre III de la loi n° 1360 du 1^{er} septembre 1948, auxquels les dispositions de l'article 38 de ladite loi restent applicables ;

2° aux logements dont le loyer est réglementé dans le cadre de prêts conclus entre le Crédit Foncier de France ou la Caisse Centrale de Coopération Economique et tout bailleur, personne physique ou morale.

Le texte de l'article L 442-3 du Code de la Construction et de l'Habitation est repris mot pour mot par l'article 14 du présent projet de loi, si bien que la nouvelle définition de charges récupérables, prévue par la loi du 30 décembre 1981 serait étendue à l'ensemble des logements du secteur actuellement libre.

Comme pour les logements appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, la liste des charges récupérables serait fixée d'une manière limitative par décret en Conseil d'Etat.

Votre Commission des Lois ne peut donc que vous proposer d'accepter un texte qui a déjà été adopté par le Parlement pour le secteur des HLM.

L'**amendement** qu'elle vous propose d'adopter est néanmoins destiné à lever une ambiguïté qui s'est glissée dans la rédaction du quatrième alinéa relatif au droit de bail et *aux impositions* qui correspondent à des services dont le locataire profite directement. Il apparaît en effet, que la notion d' « imposition », en raison de son caractère imprécis, peut donner lieu à de nombreuses interprétations. La meilleure solution serait en l'occurrence de revenir au texte prévu par l'article 38 de la loi de 1948 qui fait référence aux *taxes locatives*, ces taxes étant en fait la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de balayage.

Le dernier alinéa de l'article 14 réserve l'application des dispositions de l'article L 442-3 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 10 de la loi du 30 décembre 1981. Cette rédaction peut paraître surprenante, car le contenu de l'article L 442-3 et de l'article 10 est identique à celui de l'article 14 du projet de loi. Cette disposition signifie en réalité que le Gouvernement souhaite préserver la liberté de prévoir dans le décret pris pour l'application du code de la construction et de l'habitation, des dispositions différentes pour le secteur des HLM.

Sous la réserve de l'amendement qu'elle soumet à votre approbation, votre Commission des Lois vous propose d'accepter le présent article.

Art. 14 bis

La justification des charges

L'article 14 bis tend à améliorer la protection et l'information du locataire en ce qui concerne les charges dont il doit le remboursement en bailleur.

Il pose tout d'abord le principe que les charges récupérables ne seraient exigibles que sur justification.

Le deuxième alinéa concerne plus particulièrement les modalités de paiement des charges récupérables qui peuvent donner lieu au versement d'une ou plusieurs provisions, ces provisions devant faire l'objet de régularisations annuelles. Les demandes de provisions seraient justifiées par la communication des résultats antérieurs arrêtés lors de la précédente régularisation ou d'un état prévisionnel. Un mois avant l'échéance de la régularisation annuelle ou de la demande de paiement sur justification, le bailleur adresse à chaque locataire un décompte par nature de charges ainsi que dans les immeubles collectifs le mode de répartition entre tous les locataires de ce bailleur ; le bailleur doit communiquer également les quantités consommées et les prix unitaires de ces consommations pour le bâtiment ou l'ensemble des bâtiments d'habitation concernés.

Dans les immeubles en copropriété, le syndic serait tenu de mettre à la disposition des copropriétaires bailleurs les informations qui doivent être communiquées aux locataires.

Enfin, durant un mois avant et après l'échéance mentionnée au deuxième alinéa, les pièces justificatives, notamment les factures et les contrats de fourniture et d'exploitation en cours et leurs avenants sont tenus à la disposition des locataires par le bailleur ou, en cas de copropriété, par le syndic.

Votre Commission des Lois se doit de mettre l'accent sur la lourdeur des procédures d'information mises en place par cet article, qui

risque d'entraîner d'importants coûts de gestion, notamment dans les immeubles collectifs ; l'expérience montre, au surplus, que le trop grand nombre d'informations risque d'aller à l'encontre du but recherché.

Votre Commission des Lois vous propose néanmoins, d'adopter le principe de l'article 14 bis, moyennant un **amendement** dont le seul objet est d'améliorer la rédaction de cette disposition et d'alléger certaines des obligations mises à la charge du bailleur, notamment dans les immeubles collectifs.

La première modification apportée par cet amendement concerne la régularisation annuelle ; il ne peut, en effet, y avoir qu'une seule régularisation par an. En outre, toute demande tendant à la modification du montant de la provision devra être accompagnée de la communication des résultats arrêtés lors de la précédente régularisation et d'un état prévisionnel des dépenses.

Pour ce qui est du deuxième alinéa de cet article, votre Commission a accepté qu'un mois avant l'échéance de la régularisation annuelle ou de la demande de paiement sur justification, le bailleur adresse au locataire un décompte par catégorie de charges ainsi que, dans les immeubles collectifs, le mode de répartition entre tous les locataires de ce bailleur. Elle n'a pas estimé, en revanche, nécessaire de mettre à la charge du bailleur l'obligation de communiquer les quantités consommées et les prix unitaires de ces consommations pour ce bâtiment ou l'ensemble des bâtiments d'habitation concerné. Il suffit, en effet, que ces informations soient tenues à la disposition des locataires, au même titre que les pièces justificatives visées au dernier alinéa. Aussi bien, votre Commission vous propose de supprimer la deuxième phrase de l'article 14 bis, ainsi que la dernière phrase de cet article qui est dépourvue de la moindre utilité.

Quant au troisième alinéa, il oblige le syndic à mettre à la disposition des copropriétaires bailleurs les informations prévues au présent article, afin qu'elles puissent être transmises en temps utile aux locataires. La seule modification apportée à cet alinéa est d'ordre purement rédactionnel, dans la mesure où le deuxième alinéa de l'article 14 bis ne mentionne que le seul délai d'un mois.

Pour ce qui est du dernier alinéa de l'article 14 bis, votre Commission des Lois n'a pas accepté d'imposer au syndic l'obligation de mettre à la disposition des locataires les pièces justificatives. Le syndic n'a aucun lien de droit ou de fait avec le locataire. Par ailleurs, cette inno-

vation aurait ceci de paradoxal que le locataire aurait plus de prérogatives que le bailleur qui, lui, ne peut avoir accès aux pièces justificatives que lors de l'assemblée générale des copropriétaires, sous réserve des prérogatives du Conseil syndical.

Sous la réserve de ces modifications, votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 15

La prescription des actions en paiement des charges récupérables

L'article 15 du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale a pour objet de fixer à cinq ans la durée de la prescription pour l'action en paiement des charges récupérables. Quant aux prescriptions en cours à la date de la publication de la loi nouvelle, « elles seraient acquises par cinq ans, sans que cette disposition puisse avoir pour effet de prolonger le délai de ces prescriptions. »

Votre Commission des Lois s'est attachée à rechercher si cette disposition ne faisait pas en réalité double emploi avec le Code civil.

Selon les termes de l'article 2277 du Code civil, se prescrivent par cinq ans les actions en paiement :

- des salaires ;
- des arrérages des rentes perpétuelles et viagères et de ceux des pensions alimentaires ;
- des intérêts des sommes prêtées ;
- des loyers et fermages.

et généralement de tout ce qui est payable par année ou à des termes périodiques plus courts.

La prescription quinquennale de l'article 2277 du Code civil devrait donc s'appliquer aux charges récupérables qui sont des dettes périodiques, d'autant qu'elles s'analysent sur le plan juridique comme un accessoire du loyer.

Mais une confusion peut provenir du fait que la jurisprudence a, d'une manière constante, ajouté au texte du Code civil une condition

nouvelle, celle de la fixité du montant de la dette à chacune des échéances.

C'est ainsi que la Cour d'Appel de Paris, dans un arrêt en date du 7 juin 1978, a considéré que « les charges et réparations locatives » échappent à la prescription de cinq ans, au motif que ces prestations ne présentent pas le double caractère de fixité et de périodicité. A la vérité, la portée de cet arrêt doit être interprétée d'une manière restrictive, car le litige portait sur le remboursement non pas des charges récupérables, mais des réparations locatives qui avaient été engagées par le propriétaire après le départ du locataire.

Quoi qu'il en soit, la Cour de cassation a pu à maintes reprises décider que la prescription de l'article 2277 du Code civil s'appliquait aux charges locatives.

Ainsi, dans un arrêt rendu le 22 mai 1968 sur un problème de charges de copropriété, la Cour de cassation a établi une distinction entre les charges locatives qui constituent « la contrepartie de prestations périodiques pouvant être déterminées sinon dans leur quantum, du moins dans leur élément » et les « dépenses de réparation, d'amélioration et d'entretien qui sont nécessairement indéterminées, variables et éventuelles dans leur existence » ; c'est uniquement à ce titre que les charges de copropriété sont soumises à la prescription de droit commun.

Mais la Cour de cassation a pris une position encore plus nette dans un arrêt en date du 3 juillet 1979 en décidant que la prescription de cinq ans s'appliquait aux actions en paiement non seulement des loyers, mais généralement de tout ce qui est payable par année ou à des termes périodiques plus courts, et partant des charges locatives d'un immeuble.

Dans ces conditions, il paraît difficilement contestable que les charges récupérables sont soumises aux mêmes règles de prescription que le loyer.

Cette solution juridique doit d'autant plus s'imposer aujourd'hui que l'article 14 du projet de loi qualifie ces charges de « sommes accessoires au loyer principal ». Cette qualification légale suffit à rendre applicable l'adage « *accessorium sequitur principale* » ; la prescription quinquennale peut être invoquée aussi bien pour le loyer principal que pour son accessoire, les charges.

Il ne paraît donc pas souhaitable de légiférer par juxtaposition ou répétition de dispositions, d'autant que la prescription de l'action en paiement serait fixée dans le Code civil pour le loyer principal et pour les charges par le présent texte.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des Lois vous propose de **supprimer** cet article.

Art. 16

La suspension provisoire des effets de la clause de résiliation de plein droit pour non paiement des loyers et des charges.

Le droit au logement n'est pas à proprement parler une innovation que le présent texte introduirait dans notre droit civil.

Sans parler de la loi du 1^{er} septembre 1948, c'est bien la notion de droit au logement, même si elle n'a pas été affirmée expressément, qui a inspiré les nombreuses dispositions prises par le législateur en vue d'assurer la protection du locataire contre l'expulsion.

D'une manière générale, la mesure d'expulsion ne peut intervenir qu'en application d'une décision de justice devenue définitive. Mais l'article 1244 du Code civil accorde au juge la faculté, en considération de la position du débiteur et compte tenu de la situation économique, d'accorder pour le paiement des délais qui emprunteront leur mesure aux circonstances sans toutefois dépasser un an, et de surseoir à l'exécution des poursuites, toutes choses demeurant en l'état ; s'il est dans l'impossibilité matérielle de faire face au paiement de la totalité du loyer et des charges, le locataire peut invoquer le bénéfice des dispositions de l'article 1244 du Code civil.

Lorsqu'il a été prononcé une ordonnance judiciaire d'expulsion, l'article 613-1 du Code de la construction et de l'habitation, tel qu'il a été modifié par la loi n° 80-1 du 4 janvier 1980, permet encore au juge des référés de l'immeuble, par dérogation aux dispositions de l'article 1244 du Code civil, d'accorder des délais renouvelables excédant une année aux occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel, « chaque fois que le relogement des intéressés ne pourra avoir lieu dans des conditions normales, sans que lesdits occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation ». La durée de ces délais ne peut en aucun cas être inférieure à trois mois ni supérieure à trois ans ; pour

la fixation de ces délais, le juge doit tenir compte de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la qualité de sinistré pour faits de guerre, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques, ainsi que des diligences que l'occupant justifie avoir fait en vue de son relogement.

Par ailleurs, en vertu d'une loi du 1^{er} décembre 1951, pérennisée par la loi du 4 janvier 1980, il doit être sursis à toute mesure d'expulsion, non exécutée, pendant la période dite froide qui va du 1^{er} décembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante.

Il faut enfin rappeler que le concours de la force publique peut être refusé au bailleur, à charge pour celui-ci d'intenter un recours en indemnité contre la puissance publique.

L'article 16 du projet de loi tend à ajouter à l'ensemble de ce dispositif, déjà très protecteur du locataire ou de l'occupant, une nouvelle mesure concernant la mise en œuvre de *la clause de résiliation de plein droit pour défaut de paiement du loyer et des charges*.

Comme pour l'ensemble des contrats synallagmatiques, la résiliation du bail à durée déterminée, pour défaut du bailleur ou du preneur de remplir leurs engagements, ne peut intervenir que par décision de justice. Le juge n'est pas tenu de prononcer la résiliation du bail ; s'il estime que l'inexécution fautive n'est pas d'une gravité suffisante pour justifier la cessation du bail, le juge a la faculté d'allouer des dommages-intérêts ou même d'accorder des délais de grâce en application de l'article 1184, alinéa 3, du Code civil.

La clause de résiliation de plein droit permet précisément d'éviter le recours à la procédure judiciaire ; le bail est résilié de plein droit dès lors qu'il est constaté que l'une des parties n'a pas exécuté les obligations prévues par le contrat.

Il est bien évident que la mise en œuvre d'une telle clause peut présenter de graves dangers pour le locataire. Aussi bien, la jurisprudence s'est efforcée d'en atténuer les inconvénients ; ainsi, dans un arrêt rendu le 15 décembre 1976, la Cour de cassation a estimé qu'un commandement de payer délivré au locataire en son absence pendant la période de vacances ne saurait avoir pour effet de mettre en jeu une clause résolutoire, prévue à l'expiration d'un délai de huit jours après le commandement, le bailleur ayant en l'espèce agi de mauvaise foi.

Mais il faut surtout rappeler que la loi du 1^{er} septembre 1948 a institué une procédure particulière destinée à protéger le locataire contre le caractère automatique de la clause résolutoire. Selon l'article 80 de cette loi, la clause insérée dans le bail prévoyant la résiliation de plein droit faute de paiement du loyer aux échéances convenues ne produit effet qu'un mois après la date de la sommation ou du commandement de payer demeuré infructueux, la mise en demeure ou le commandement de payer devant, à peine de nullité, mentionner ce délai. S'il est saisi par le preneur dans un délai d'un mois, le juge des référés peut lui accorder pour le paiement du loyer des délais dans les termes de l'article 1244 du Code civil. Les effets de la clause résolutoire sont suspendus pendant le cours des délais octroyés par le juge et cette clause est réputée n'avoir jamais joué si le locataire se libère dans les conditions déterminées par l'ordonnance du juge.

L'article 16 du texte adopté par l'Assemblée Nationale retient des dispositions analogues à celles de l'article 80 de la loi du 1^{er} septembre 1948 :

— la clause de résiliation de plein droit pour défaut de paiement du loyer ou des charges aux échéances convenues ne produirait effet qu'un mois après un commandement de payer demeuré infructueux ;

— s'il est saisi avant l'expiration de ce délai, le juge pourrait, en considération des situations économiques des parties, accorder au locataire des délais de paiement renouvelables qui ne sauraient excéder deux années.

Pendant le cours de ces délais, les effets de la clause de résiliation de plein droit seraient suspendus et si le locataire se libère dans les conditions fixées par le juge, la clause de résiliation serait réputée n'avoir jamais joué.

Le commandement de payer devrait enfin reproduire, à peine de nullité et en caractères très apparents, les dispositions de cet article.

Force est toutefois de constater qu'il existe entre l'article 16 du projet de loi et l'article 80 de la loi de 1948 deux différences substantielles.

Tout d'abord, l'article 16 déroge au droit commun de l'article 1244 du Code civil en accordant au locataire des délais renouvelables qui pourront aller jusqu'à deux ans.

Le juge compétent serait ensuite le tribunal d'instance et la rédaction de cet article semble exclure le recours à la procédure de référé contrairement à la loi de 1948.

Cette double innovation par rapport à la loi de 1948 risque d'entraîner un allongement considérable des délais de paiement qui peut être gravement préjudiciable au bailleur.

En particulier, le doublement des délais de grâce paraît peu conciliable avec les caractéristiques de la clause de résiliation de plein droit. Le paradoxe est même que le titulaire d'un bail ne comprenant pas la clause de résiliation de plein droit ne pourrait qu'invoquer le bénéfice des dispositions de l'article 1244 du Code civil qui n'accorde au débiteur qu'un délai maximum d'un an.

Il faut ajouter à cela que l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a estimé dans un arrêt rendu le 30 avril 1964, qu'une cour d'appel peut accorder un délai de grâce pour partie de la dette en fixant comme point de départ de ce délai la date de signification de l'arrêt, quand bien même le débiteur se serait vu octroyer en référé un délai d'un an à compter de l'ordonnance.

On ne sait pas non plus pourquoi le locataire ou l'occupant de bonne foi soumis à la loi de 1948 serait moins bien traité que les locataires du « secteur libre ».

A la vérité, le renvoi au droit commun de l'article 1244 qui prévoit un délai de grâce d'une année suffit à assurer une protection efficace du locataire qui ne peut momentanément payer le loyer ou les charges.

Pour les mêmes raisons, votre Commission des Lois estime préférable de reprendre les termes de l'article 80 de la loi de 1948 pour donner compétence au juge des référés ; la procédure de référé paraît mieux convenir à la situation visée à l'article 16.

Aussi l'amendement présenté par votre Commission des Lois tend-il à prévoir dans le deuxième alinéa de l'article 16 que le juge des *référés*, saisi par le locataire à peine de forclusion avant l'expiration du délai d'un mois peut accorder au locataire des délais de paiement dans les termes de l'article 1244 du Code civil.

Les effets de la clause de la résiliation seraient suspendus pendant le cours des délais ainsi octroyés. Si le locataire se libère selon les délais et modalités fixés par le juge, la clause serait réputée n'avoir jamais

joué. Mais votre Commission estime souhaitable de préciser que si le locataire ne respecte pas l'ordonnance du juge, le contrat de location pourra être résilié par le bailleur si bien que la clause de résiliation produira dès lors tous ses effets.

Le renvoi pur et simple au droit commun de l'article 1244 du Code civil enlève toute sa raison d'être au quatrième alinéa de l'article 16 du projet de loi, car l'article 1244 du Code civil permet déjà au juge saisi d'une action en résiliation du bail d'accorder des délais de paiement au locataire.

Votre Commission des Lois vous propose donc d'adopter cet amendement, étant précisé que le locataire privé des moyens d'existence pourrait invoquer le bénéfice des dispositions de l'article 17.

Art. 16 bis

(Art. 819 du code de procédure civile : la saisie-gagerie)

La saisie-gagerie est une voie d'exécution organisée dans l'intérêt du bailleur ou du locataire principal par les articles 819 et suivants de l'ancien code de procédure civile.

Aux termes du premier alinéa de l'article 819 de l'ancien Code de procédure civile, « les propriétaires et principaux locataires de maisons ou bien ruraux, soit qu'il y ait bail, soit qu'il n'y en ait pas, peuvent, un jour après le commandement, et sans permission du juge, faire saisir-gager pour loyers et fermages échus, les effets et fruits étant dans lesdites maisons ou bâtiments ruraux, et sur les terres ».

L'article 16 bis qui résulte d'une initiative du Gouvernement tend à compléter cet alinéa afin de subordonner l'exercice de cette faculté à la permission du juge, en ce qui concerne les locaux entrant dans le champ d'application du présent texte.

A la vérité, la portée pratique de cette adjonction doit être mise en doute, car le deuxième alinéa de l'article 819 permet au président du tribunal de grande instance de dispenser le saisissant du respect du délai d'un jour franc. Or, en pratique, il est bien peu de saisies-gageries où cette permission ne soit demandée et accordée, à raison de l'avantage qu'il y a à ne pas prévenir un jour avant le locataire dont on désire saisir les meubles.

Quoi qu'il en soit, votre Commission des Lois se doit de rappeler que la procédure civile, et tout particulièrement les règles relatives aux voies d'exécution, ressortissent à la compétence du règlement en vertu de l'article 37 de la Constitution.

Par voie de conséquence, l'article 16 bis ne trouve pas sa place dans un texte de loi et votre Commission des Lois vous propose de le **supprimer**.

Art. 17

Le maintien du contrat de location au profit des locataires de bonne foi et privés de moyens d'existence

L'article 17 du projet de loi apparaît aux yeux du Gouvernement comme une conséquence directe et nécessaire de l'affirmation par la loi du droit au logement.

Selon cet article, le locataire de bonne foi, s'il « se trouve privé des moyens d'existence » pourrait demander au juge de rejeter la demande du bailleur tendant à faire constater ou prononcer la résiliation du contrat pour défaut de paiement du loyer et des charges dûment justifiées ; il serait tenu compte, pour l'appréciation de la situation du locataire, de son âge, de son état de santé, de ses biens, de sa situation fiscale et des différents obstacles qui peuvent l'empêcher d'exercer une activité rémunérée.

En d'autres termes, si le locataire est dans l'impossibilité de payer le loyer ou les charges, il n'y aura pas seulement maintien dans les lieux ; le contrat de location sera en fait continué en vertu de la décision du juge, ce qui constitue sur le plan juridique une solution différente de la loi de 1948.

Mais il faut remarquer que le projet de loi se borne à poser une règle de principe et renvoie à une loi ultérieure le soin de préciser les conditions d'indemnisation du propriétaire, les ressources qui seront affectées à cette indemnisation, ainsi que les modalités de relogement éventuel du locataire et c'est uniquement à compter de la publication de cette loi ultérieure que les dispositions de l'article 17 pourraient être invoquées par les locataires concernés.

L'originalité de cette disposition dans notre droit civil explique sans nul doute l'ampleur de la discussion qui s'est ouverte à l'Assemblée Nationale. La Commission des Lois de l'Assemblée Nationale avait même présenté un amendement de suppression en soulignant notamment que le problème des locataires privés des moyens d'existence était avant tout un problème d'ordre social qui relève plus d'une réforme des aides au logement que d'un alourdissement des charges imposées aux propriétaires. Finalement, cet amendement n'a pas été adopté par l'Assemblée Nationale, compte tenu de l'engagement pris par le Ministre de l'urbanisme et du logement de déposer le projet de loi d'application dans un délai d'un an.

Lors de l'examen de cette disposition, votre Commission n'a pas été défavorable à l'encontre d'une mesure susceptible de résoudre certaines situations certes marginales, mais qui malheureusement existent encore de nos jours. Les locataires bénéficient pendant un certain temps de l'accès gratuit au logement, encore faudrait-il que les bailleurs ne supportent pas les conséquences financières d'une charge qui leur est imposée dans l'intérêt général.

A cet égard, l'article 17 introduit une innovation intéressante, car la loi ultérieure annoncée par le Gouvernement contiendrait des dispositions assurant l'indemnisation des propriétaires pour les impayés qui leur sont imposés par le juge. L'application de cette mesure peut même être plus favorable que la situation actuelle qui voit certains bailleurs être contraints d'accepter le maintien du locataire dans les lieux sans pour autant percevoir les loyers et les charges correspondant à l'occupation du local.

Mais si elle n'a pas entendu remettre en cause le principe même du maintien du contrat de location au profit du locataire privé des moyens d'existence, votre Commission des Lois n'a pu accepter la démarche retenue par le Gouvernement et l'Assemblée Nationale, qui consiste à annoncer une mesure pour en renvoyer ensuite les modalités d'application à une loi ultérieure.

Pour votre Commission des Lois, en effet, il ne paraît pas de bonne technique législative de se prononcer sur une règle de principe sans en connaître les modalités qui seront en définitive prévues pour sa mise en application effective. Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous propose d'adopter. A titre d'exemple, le texte de l'article 17 est muet sur la solution qui sera retenue pour le financement du fonds de solidarité dont la création a été envisagée par le Gouvernement.

Aussi votre Commission vous propose-t-elle de s'en remettre à la loi ultérieure pour l'ensemble des dispositions qui devront être élaborées pour atteindre l'objectif recherché par le Gouvernement.

Art. 18

Clauses réputées non écrites

L'article 18 a pour objet de réputer non écrites les clauses qu'il énumère. Il convient donc, à cet égard, de constater que le projet de loi tend à s'inspirer des travaux réalisés non seulement par la « Commission Delmon » mais également par la Commission des Clauses abusives qui a été instituée par la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à la protection et à l'information des consommateurs de biens et services.

Les recommandations de la Commission Delmon : l'accord de novembre 1973

Par un accord passé en novembre 1973 au sein de la Commission Technique Nationale, les représentants des organismes propriétaires et gestionnaires d'une part, des locataires et usagers d'autre part, ont convenu de proscrire les clauses suivantes :

1. la clause prévoyant une responsabilité collective des occupants de l'immeuble en cas de dégradation des parties communes ;

2. la clause selon laquelle le preneur déclare avoir une parfaite connaissance des lieux et les accepter comme tels (puisque le principe de l'état des lieux obligatoire a été admis par la Commission Technique Nationale) ;

3. la clause selon laquelle le propriétaire n'est tenu que des réparations prévues à l'article 606 du Code civil. Cette clause est en effet contraire au principe selon lequel c'est au propriétaire de fournir et de maintenir, pendant la durée du bail, la chose louée en état, sous réserve des dispositions de l'article 1754 qui définit les réparations locatives ou de menu entretien dont le locataire est tenu, sauf clause contraire ;

4. l'inclusion dans la liste des charges récupérables, telles qu'elles ont été énumérées par la Commission Technique Nationale :

- la contribution foncière,
- l'assurance de l'immeuble couvrant les risques incombant au bailleur,
- les frais de gérance de l'immeuble,
- les frais d'équipement de l'immeuble.

Toutefois, la Commission Technique Nationale a admis la possibilité pour les parties de recourir à telle ou telle de ces clauses mais seulement dans des cas « très exceptionnels ».

Selon les termes de l'accord, les baux conclus à compter du 1^{er} janvier 1974 devaient être mis en conformité avec les termes de l'accord national, les baux en cours devant, dans toute la mesure du possible, faire l'objet d'avenants en conséquence.

Les recommandations de la Commission des Clauses abusives.

Le chapitre IV de la loi du 10 janvier 1978 a prévu un ensemble de règles destinées à protéger les consommateurs contre l'insertion de clauses abusives dans les contrats conclus entre professionnels et non-professionnels d'une part, et les consommateurs d'autre part.

Plus précisément, l'article 35 permet à des décrets en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission des Clauses abusives, d'interdire, de limiter ou de réglementer les clauses relatives au caractère miné ou déterminable du prix ainsi qu'à son versement, à la consistance de la chose louée ou à sa livraison, à la charge des risques, à l'étendue des responsabilités et garanties, aux conditions d'exécution, de résiliation, résolution ou reconduction des conventions « lorsque de telles clauses apparaissent imposées aux non-professionnels ou aux consommateurs par un abus de la puissance économique de l'autre partie et confère à cette dernière un avantage excessif », les clauses interdites par décret étant réputées non-écrites.

Pour assurer la mise en œuvre de l'article 35, la loi du 10 janvier 1978 a institué, auprès du Ministre chargé de la Consommation, une Commission des Clauses abusives comprenant notamment des magistrats, des représentants de l'administration ainsi que des représentants des associations de consommateurs ou de professionnels.

La Commission des Clauses abusives peut recommander la suppression ou la modification de clauses qui présentent un caractère abusif, le Ministre chargé de la Consommation ayant la faculté de rendre publiques ces recommandations.

Il est hors de doute que la loi du 10 janvier 1978 s'applique aux baux des locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation lorsqu'ils sont conclus entre un professionnel et un particulier.

Aussi bien la Commission des Clauses abusives s'est attachée à rechercher si les baux couramment conclus entre propriétaire et locataire contenaient des clauses qui lui paraissaient imposées par un abus de la puissance économique du bailleur et lui confèreraient un avantage excessif. La Commission des Clauses abusives a émis en particulier une recommandation dont l'un des objets était précisément de suggérer d'éliminer des contrats de location les clauses suivantes ayant pour objet ou pour effet :

1. L'indication des références du régime juridique auquel est assujettie la location ;

2. La précision de la durée du contrat et de la date à laquelle il prend effet ;

3. L'indication de l'identité et de la qualité des parties ;

4. L'état des lieux contradictoirement dressé ;

5. L'énumération des réparations locatives ;

6. L'énumération des charges récupérables et une information sur l'évolution de leur montant et sur leur répartition au cours des douze derniers mois (notamment eau, chauffage, électricité, entretien) ;

7. Une clause donnant au locataire toute la possibilité de vérifier le montant réel des charges dont le remboursement lui est demandé, par la production des pièces comptables justificatives ou celles des contrats que le bailleur a pu conclure à ce titre ;

8. L'engagement par le bailleur de rembourser dans un délai maximum de trois mois à compter de la fin du contrat de location, le montant du dépôt de garantie, déduction faite, le cas échéant, des sommes qui lui sont dues ;

La Commission a également suggéré :

Que soient éliminées des contrats de location de locaux à usage d'habitation proposés aux locataires, les clauses suivantes ayant pour objet ou pour effet :

1. D'exonérer le bailleur de sa responsabilité en cas de non-délivrance des lieux loués dans les conditions prévues lors de la conclusion du contrat ;

2. D'empêcher le locataire d'obtenir réparation du préjudice qu'il subit en cas de modifications unilatéralement effectuées par le bailleur, portant soit sur les lieux loués, soit sur les prestations prévues ;

3. D'exonérer le bailleur de son obligation d'entretenir les lieux loués et de procéder aux réparations qui lui incombent ;

4. D'obliger le locataire à souffrir toutes les réparations jugées utiles par le bailleur, sans aucune diminution du loyer, même si les réparations durent quarante jours ;

5. De limiter l'obligation de réparation du bailleur aux seuls travaux visés par l'article 606 du Code civil ;

6. De décharger le bailleur de son obligation de garantie, notamment en cas de défauts ou vices empêchant l'habitation des lieux loués dans des conditions normales ;

7. De décharger le bailleur de sa responsabilité du fait de ses préposés ;

8. De limiter le droit du locataire de jouir en bon père de famille des lieux loués, notamment d'interdire directement ou indirectement la constitution ou le fonctionnement d'associations ;

9. De faire payer au locataire des charges autres que celles considérées comme récupérables ;

10. De fixer une limite au droit du locataire de vérifier le montant des charges dont le montant lui est réclamé ;

11. D'exiger du preneur un dépôt de garantie supérieur à deux mois de loyer ;

12. D'autoriser le bailleur à résilier unilatéralement le contrat en dehors des cas de mauvaise foi du locataire ;

13. D'empêcher le jeu normal de l'article 1152 du Code civil sur la révision des clauses pénales ;

14. D'obliger le locataire à rembourser les frais et honoraires exposés pour le recouvrement judiciaire et de prévoir un remboursement forfaitaire des frais exposés en cas de recouvrement non judiciaire ;

15. De déroger aux règles légales de compétence territoriale ou d'attribution.

Force est toutefois de constater que les recommandations de la Commission des Clauses abusives comme celles de la Commission Delmon ne présentent aucun caractère obligatoire. Il ne s'agit que de simples recommandations et les particuliers conservent la liberté de ne pas les respecter.

Les dispositions du présent projet de loi tiennent déjà compte de certaines de ces recommandations. C'est ainsi qu'à la lecture de cette liste, il apparaît que certaines des dispositions du Titre II du projet de

loi reprennent plusieurs des recommandations émises par la Commission des Clauses abusives. En effet, il sera désormais interdit d'imposer au locataire le paiement des charges autres que celles considérées comme récupérables ou d'exiger du preneur un dépôt de garantie supérieur à deux mois de loyer.

Mais l'article 18 a pour objet particulier de proscrire purement et simplement certaines clauses qui peuvent révéler un abus de puissance économique.

La clause par laquelle le bailleur s'exonère de la responsabilité de son fait personnel ou du fait des personnes dont il doit répondre.

Selon cet alinéa, le bailleur ne pourrait plus s'exonérer de la responsabilité de son fait personnel (art. 1382 du Code civil) ni du fait des personnes dont il doit répondre en vertu de la loi (art. 1384 du Code civil) ; le propriétaire devra ainsi assumer la réparation des dommages causés, notamment par ses mandataires ou ses préposés.

La clause qui oblige le locataire en vue de la vente ou de la location du local à laisser visiter celui-ci les jours fériés ou plus de deux heures les jours ouvrables.

Cet alinéa a pour objet de mettre un terme à certains abus dans l'exercice du droit de visite des locaux ; le respect de la tranquillité du locataire exige en effet que le propriétaire ne puisse faire visiter un local les jours fériés ou plus de deux heures les jours ouvrables.

La clause par laquelle le locataire est obligé de souscrire une assurance auprès d'une compagnie choisie par le bailleur.

L'article 18 interdit désormais au propriétaire d'imposer le choix d'une compagnie d'assurance déterminée.

La clause qui prévoit l'ordre de prélèvement automatique comme unique mode de paiement du loyer ou qui impose au locataire la signature par avance de traites.

Votre Commission des Lois vous propose de combler une lacune de cet alinéa en proscrivant les clauses par lesquelles le locataire s'engagerait à signer par avance des *billets à ordre*. Le billet à ordre est, en effet, un titre de droit cambiaire qui peut présenter en l'occurrence les mêmes dangers que la lettre de change.

La clause par laquelle le locataire autorise le bailleur à prélever ou à faire prélever les loyers directement sur son salaire dans la limite cessible.

Cet alinéa qui a été introduit par l'Assemblée Nationale vise à prévenir toute pression qu'exercerait les bailleurs pour prélever directement les loyers sur le salaire du locataire.

La clause qui prévoit la responsabilité collective des locataires en cas de dégradation d'un élément commun de la chose louée.

C'est un accord Delmon qui a recommandé la suppression de cette clause qui revient à faire supporter par la collectivité des locataires les conséquences d'actes qui ont été commis par certains d'entre eux, voire par des tiers.

La clause par laquelle le locataire s'engage par avance à des remboursements sur la base d'une estimation faite unilatéralement par le bailleur au titre des réparations locatives.

Il résulte du projet de loi que les réparations locatives sont exigibles sur justification ; il convient donc d'interdire toute estimation forfaitaire et faite unilatéralement par le bailleur.

La clause qui autorise le bailleur à diminuer ou à supprimer des prestations stipulées au contrat sans prévoir la diminution correspondante du loyer et des charges et, le cas échéant, une indemnisation.

Cette clause est contraire à l'idée même du contrat qui doit être la loi des parties, au sens de l'article 1134 du Code civil. Le bailleur ne saurait être autorisé à diminuer ou à supprimer les prestations stipulées au contrat sans accepter une diminution corrélative de loyer ou, le cas échéant, de charges, sans préjudice du versement d'une indemnisation si le locataire parvient à rapporter la preuve d'un préjudice particulier.

La clause qui prévoit la résiliation de plein droit du contrat en cas d'inexécution des obligations du locataire pour un motif autre que le défaut de paiement du loyer ou des charges.

La clause de résiliation de plein droit est une clause qui permet de résilier le contrat en dehors de toute intervention d'un tribunal.

Cette disposition revient à interdire toutes les clauses de résiliation de plein droit, notamment celles qui sont insérées dans le contrat pour le cas d'inexécution des obligations locatives. Une seule exception est prévue pour les clauses de résiliation de plein droit : en cas de non-paiement du loyer et des charges, étant rappelé que l'article 16 du projet de loi a prévu des règles destinées à atténuer le caractère expéditif de la mise en œuvre de cette clause.

L'amendement présenté par votre Commission est d'ordre purement rédactionnel : la clause de résiliation de plein droit pourra produire tous ses effets si le locataire ne paie pas le loyer et l'ensemble de ses *accessoires*.

La clause qui autorise le bailleur à percevoir des amendes en cas d'infraction aux clauses d'un bail ou d'un règlement intérieur de l'immeuble.

Cette disposition a pour objet de prohiber les amendes de caractère purement privé qui étaient prévues afin d'assurer le respect du bail ou du règlement intérieur de l'immeuble.

La clause qui interdit au locataire l'exercice d'une activité politique, syndicale, associative ou confessionnelle.

Ce dernier alinéa a été introduit par l'Assemblée Nationale en vue d'autoriser l'exercice par le locataire d'une activité politique, syndicale, associative ou confessionnelle. Il faut rappeler que la Commission des Clauses abusives a recommandé l'élimination de la clause interdisant directement ou indirectement la constitution ou le fonctionnement d'associations au sein du logement. Votre Commission tient à souligner que ces activités doivent être exercées sous réserve des obligations incombant aux locataires ; en particulier, la prohibition de cette clause ne doit pas dispenser le locataire de jouir paisiblement de son logement ou de l'utiliser en bon père de famille, conformément à la destination qui a été prévue par le bail.

Sous le bénéfice de ces observations et de l'amendement qu'elle a présenté au cinquième alinéa, votre Commission des Lois vous propose d'adopter l'article 18 du projet de loi.

TITRE III

DE L'ORGANISATION DES RAPPORTS COLLECTIFS DE LOCATION

Le titre III du projet de loi, qui consacre l'avènement des rapports collectifs de location, constitue une innovation, tant juridique que sociologique, dans le domaine du logement.

L'officialisation des rapports collectifs de location est conçue comme un remède aux maux dont seraient affectées les relations qu'entretiennent les bailleurs et les locataires. Comme l'a indiqué Mme le Ministre de la Consommation devant l'Assemblée Nationale (J.O. Débats A.N. 22 janvier 1982, p. 331), le Gouvernement considère que le contrat individuel de location, tel qu'il est régi par notre Code civil, repose sur la fiction selon laquelle « le contrat individuel résulterait de deux volontés égales, celle du bailleur et celle du locataire ».

Le rétablissement d'un équilibre passerait donc par la définition d'un cadre collectif dans lequel doivent s'insérer les rapports entre bailleurs et locataires.

Le projet de loi suit les brisées de la politique contractuelle entre bailleurs et locataires, instituée par le protocole d'accord du 18 décembre 1972 et concrétisée par la création de la Commission permanente pour l'étude des charges locatives et des rapports entre bailleurs, gestionnaires et usagers le 13 mai 1974, et de la Commission des clauses abusives, instaurée par la loi du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs.

Mais pour le Gouvernement, l'inconvénient majeur des accords conclus au sein de la « Commission DELMON » résidait dans leur absence de force contraignante.

Le projet de loi entend combler cette lacune par une légalisation de la concertation entre bailleurs et locataires qui s'inspire des relations entre organisations patronales et organisations syndicales dans le monde du travail.

La délimitation d'un cadre des rapports locatifs implique la reconnaissance des intercesseurs, l'organisation de la concertation et la légalisation des accords collectifs de location.

Le titre III du projet de loi procède tout d'abord par une reconnaissance des associations de locataires dont l'existence et l'activité avaient précédé le droit. Les associations de locataires qui interviennent tant dans le cadre d'un immeuble qu'au plan départemental ou national deviennent les acteurs privilégiés des rapports collectifs de location.

L'article 20 dispose que les bailleurs et les gestionnaires sont tenus de reconnaître comme interlocuteurs, d'une part, les associations de locataires relevant d'une organisation siégeant à la Commission nationale des rapports locatifs et, d'autre part, les associations auxquelles ont adhéré au moins 10 % des locataires de l'immeuble considéré.

Au plan départemental et national, l'article 27 définit les critères de représentativité que doivent réunir les associations de bailleurs et les associations de locataires pour siéger au sein des commissions départementales du logement et de la commission nationale des rapports locatifs.

La consécration du fait associatif s'accompagne d'une reconnaissance des droits des associations. Les associations de locataires disposent par le truchement de leurs représentants statutaires, dont la liste est notifiée aux bailleurs (article 21), de droits de consultation et d'information. Tel est l'objet de l'article 22 qui prévoit la consultation des représentants statutaires sur la gestion du bâtiment et leur accès aux documents et factures servant à la détermination des charges locatives. L'information recueillie par les associations pourra être diffusée par un panneau d'affichage.

En matière de congé, les représentants statutaires bénéficient d'une protection qui réside dans l'intervention d'une formation de conciliation créée au sein de la commission départementale du logement (article 24). Cette disposition s'inspire du régime du licenciement des « salariés protégés » en droit du travail.

En outre, dans les immeubles soumis au statut de la copropriété, les locataires peuvent assister à l'assemblée générale de copropriété et formuler toutes observations sur les questions inscrites à l'ordre du jour.

En ce qui concerne l'institutionnalisation de la concertation entre bailleurs et locataires, le projet de loi crée deux instances de négociation : les commissions départementales du logement et la commission nationale des rapports locatifs.

Les commissions départementales du logement constituent une enceinte de dialogue entre bailleurs et locataires et le cadre de la négociation des accords collectifs départementaux (article 25).

La commission nationale des rapports locatifs, dont la mission est de promouvoir l'amélioration des rapports entre bailleurs et locataires, parachève un édifice dont la finalité réside dans la conclusion d'accords collectifs.

Une typologie des accords collectifs qui peuvent être conclus entre bailleurs et locataires, permet de distinguer les accords d'immeuble (article 19), les accords départementaux et les accords nationaux (article 28).

Certains de ces accords peuvent être étendus. Il s'agit, tout d'abord, des accords locaux qui s'imposent à l'ensemble de l'immeuble dès lors qu'ils ont été ratifiés par la majorité des locataires ou par des associations regroupant la majorité de ces derniers (article 19, alinéa 3).

Tel est le cas également des accords nationaux qui peuvent être rendus obligatoires pour tout ou partie de leurs clauses par décret en Conseil d'Etat (article 30).

Les accords collectifs de location dont le régime juridique s'apparente à celui des conventions collectives du travail doivent être réduits (article 28 bis), et prévoir une durée d'application (article 28 ter).

Les accords à durée indéterminée peuvent cesser par la volonté de l'une des parties.

Les accords s'imposent de plein droit à tous les adhérents des associations signataires et aux membres des associations qui ont adhéré ultérieurement à l'accord (article 28 quinquies et 28 sexies).

Quant à l'ordre de priorité des différents accords collectifs, la volonté décentralisatrice qui anime le projet de loi se traduit par la primauté de l'accord d'immeuble, ratifié par la majorité des locataires ou par des associations regroupant la majorité de ces derniers sur les accords nationaux rendus obligatoires et, a fortiori, sur les accords départementaux (article 29 bis).

Quant aux gestionnaires, dont les organisations représentatives siègent dans les Commissions départementales du logement et au sein de la Commission nationale des rapports locatifs, leur rôle se limite à participer à l'élaboration des accords collectifs auxquels ils peuvent adhérer ultérieurement.

Enfin, votre Commission s'est préoccupée de l'avenir, dans ce nouveau cadre des rapports collectifs, des expériences originales de représentation des résidents, qui ont vu le jour dans les grands ensembles comme celui de Sarcelles ou de Poissy. L'institutionnalisation du rôle des associations de locataires comme représentants des locataires peut sembler en retrait par rapport à la formule des conseils de résidents, élus à la représentation proportionnelle, par les habitants des grands ensembles. La poursuite de ces expériences passerait par une inclusion du mode de représentation des résidents des grands ensembles dans le champ des accords collectifs conclus au niveau d'un immeuble d'habitation ou d'un ensemble d'immeubles d'habitation.

Après avoir défini l'esprit du titre III, il convient de procéder à l'examen des articles qui le composent.

Art. 19

Accords conclus pour un bâtiment ou un ensemble de bâtiments

La concertation entre bailleurs et locataires que le titre III du projet de loi tend à institutionnaliser, par une reconnaissance officielle du rôle des associations de locataires et par une légalisation de la négociation entre bailleurs et locataires, peut aboutir à la conclusion d'accords collectifs au niveau d'un bâtiment d'habitation ou d'un ensemble de bâtiments d'habitation.

Tel est l'objet de l'article 19 du projet de loi qui définit les principes qui régissent la conclusion des accords collectifs d'immeubles, entre un ou plusieurs bailleurs et une ou plusieurs associations de locataires.

Il convient, tout d'abord, de souligner que la conclusion et même la négociation de tels accords restent facultatives. S'ils sont conclus, les accords doivent porter sur une ou plusieurs des matières énumérées, de manière non exhaustive, à l'article 29. En pratique, ces accords porteront sur la maîtrise des charges locatives, sur l'amélioration et l'entretien des parties communes, les actions d'animation culturelle et sociale, etc.

La logique décentralisatrice du projet de loi conduit à privilégier l'immeuble ou l'ensemble immobilier pour en faire l'échelon principal de la concertation entre bailleurs et locataires, alors même que les enceintes de négociation se situent au plan départemental, au sein des commissions départementales du logement, ou au niveau national, dans le cadre de la commission nationale des rapports locatifs. Votre Commission des Lois admet la nécessité d'une concertation dans les immeubles d'une certaine dimension où les rapports directs entre locataires et bailleurs ont fait place à l'anonymat et parfois à l'incompréhension.

En revanche, elle considère qu'il n'est pas opportun d'institutionnaliser, ni d'encadrer ou de réglementer le dialogue qu'entretiennent quotidiennement les propriétaires et les locataires dans les petits immeubles.

Votre Commission vous propose donc d'exclure du champ d'application de l'article 19, les bâtiments d'habitation ou les ensembles de bâtiments d'habitation qui comportent moins de 30 logements.

Le deuxième alinéa de l'article 19, qui résulte d'un amendement présenté par la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale, dispose qu'un accord conclu entre un ou plusieurs bailleurs et une ou plusieurs associations représentant les locataires, peut se diffuser à l'ensemble du patrimoine immobilier du ou des bailleurs co-signataires.

Votre Commission n'est pas favorable à une telle disposition qui lui semble contredire l'esprit du titre III qui entend privilégier la réalité concrète et quotidienne des accords conclus au niveau d'un immeuble. La diffusion d'un accord conclu par un bailleur dans le cadre d'un immeuble précis, à l'ensemble de son patrimoine immobilier, sans doute dispersé dans sa localisation et hétérogène dans sa composition, va à l'encontre des objectifs poursuivis par le projet de loi. Pour cette raison, le deuxième alinéa ne figure plus dans la nouvelle rédaction de l'article 19 que votre Commission vous propose.

Le troisième alinéa de cet article institue une procédure d'extension des accords conclus en vertu de l'article 19. En effet, un accord conclu entre un bailleur et une ou plusieurs associations de locataires peut lier le bailleur à l'ensemble des locataires, dès lors que les associations signataires regroupent la majorité des locataires de l'immeuble ou que la majorité de ces derniers ont adhéré par écrit à l'accord.

Un accord ainsi ratifié s'applique à l'ensemble du bâtiment, mais également aux nouveaux locataires qui sont entrés dans l'immeuble postérieurement à sa conclusion.

La primauté de l'accord local étendu au sein de la hiérarchie des accords, a conduit votre Commission à renforcer les conditions qui président à son extension.

En effet, aux termes de l'article 29 bis du projet de loi, un accord d'immeuble étendu, par application des dispositions du troisième alinéa de l'article 19, l'emporte sur un accord national rendu obligatoire par décret en Conseil d'Etat et, a fortiori, sur un accord conclu au sein d'une commission départementale du logement. Une telle autorité ne se justifie que si l'accord résulte d'un large consensus laissant présumer de son adéquation aux réalités concrètes de l'immeuble concerné. **Votre Commission vous propose donc de rétablir la condition de majorité qualifiée prévue dans le projet initial du Gouvernement.** Ainsi, un accord local ne pourra être étendu à l'ensemble d'un immeuble que par une adhésion des **trois-quarts** des locataires ou d'associations regroupant les **trois quarts** des locataires de l'immeuble.

Quant au quatrième alinéa de l'article 19, il institue à la charge du bailleur, une obligation d'informer les locataires, préalablement à la signature d'un accord d'immeuble, de l'existence éventuelle d'accords portant sur le même objet et conclus sur le plan départemental ou national.

Cette disposition se conçoit puisque les accords conclus au titre de l'article 19, alinéa 3, sont investis d'une autorité qui s'impose à tout autre accord conclu au niveau national et étendu par décret en Conseil d'Etat, conformément aux dispositions de l'article 30.

Dès lors, une connaissance des accords conclus au niveau départemental ou national et portant sur le même objet, s'avère indispensable, préalablement à la signature d'un accord au niveau d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles. Mais il semble inopérant de mettre à la seule charge du bailleur cette obligation d'information. En effet, le bailleur isolé qui n'est pas membre d'une association ne disposera pas des moyens de connaître l'existence d'autres accords. Dans la recherche d'une telle information, les associations semblent mieux armées que les individus. En outre, cette disposition va à l'encontre de la volonté, qui anime le projet de loi, d'équilibrer les droits et les obligations des bailleurs et des locataires.

Pour ces raisons, votre Commission des Lois vous propose **d'adopter le principe d'une information mutuelle entre bailleurs et locataires**, mais à la condition qu'ils soient membres d'une association de bailleurs ou d'une association de locataires.

Telles sont les dispositions principales de la nouvelle rédaction de l'article 19 que votre Commission des Lois vous propose d'adopter.

Art. 20

Représentativité des associations de locataires au niveau d'un ensemble immobilier

Cet article définit les associations déclarées de locataires que les bailleurs et les gestionnaires sont tenus de reconnaître comme interlocuteurs au niveau d'un bâtiment d'habitation ou d'un ensemble de bâtiments d'habitation. Les critères retenus permettent de distinguer deux catégories d'associations locales :

— d'une part, les associations regroupant des locataires de bâtiments d'habitation ou de l'ensemble de bâtiments d'habitation dont la représentativité découle de leur affiliation à une association siégeant à la commission nationale des rapports locatifs et donc, représentative au plan national ;

— d'autre part, les associations ayant pour objet exclusif la représentation des locataires du bâtiment et dont la représentativité résulte du nombre de locataires regroupés qui doit être au moins égal à 10 % de ces derniers.

Dans la logique du choix effectué à l'article précédent, votre Commission a considéré que cette reconnaissance du rôle des associations de locataires, en tant qu'interlocuteurs désignés des bailleurs et des gestionnaires, ne présentait d'utilité que dans les immeubles d'une certaine dimension où le besoin d'une concertation se fait davantage sentir. **Aussi, votre Commission vous propose-t-elle de limiter l'institutionnalisation de la concertation entre bailleurs et associations de locataires aux bâtiments d'habitation et aux ensembles de bâtiments d'habitation, comportant au moins 30 logements.**

S'agissant des critères de représentativité des associations de locataires, votre Commission a estimé qu'ils introduisaient une discrimination entre les deux catégories d'associations. En effet, il suffira à deux locataires d'un immeuble de s'affilier à une association représentative au niveau national pour créer, dans un immeuble, une association qui se verra, ipso facto, conférer la représentativité, sans pour autant regrouper un minimum de locataires.

En revanche, les associations non « affiliées » à une association siégeant à la commission nationale des rapports locatifs et dont l'activité s'exerce dans le cadre d'un immeuble, devront faire la preuve quantitative de leur représentativité, en regroupant au moins 10 % des locataires de cet immeuble.

En conséquence, votre Commission vous propose d'uniformiser les critères de représentativité en imposant aux deux catégories d'association **un seuil de représentation d'au moins 20 % des locataires de l'immeuble considéré.**

L'exigence d'un seuil minimum de 20 % permettra d'instaurer un dialogue entre les bailleurs et des associations qui, représentant effectivement les locataires, pourront assumer pleinement leur rôle d'interlocuteurs.

Enfin, votre Commission des Lois vous propose de prévoir une troisième catégorie d'associations d'immeubles que les bailleurs seront tenus de reconnaître comme interlocuteurs : les associations affiliées à une association à vocation générale mais comportant une section spécialisée dans le domaine du logement. Cette disposition a pour objet de

prémunir les associations familiales et les associations de consommateurs contre le risque d'une non-reconnaissance de leur représentativité au niveau de la commission nationale des rapports locatifs. Comme les deux précédentes catégories d'associations locales, les associations de locataires affiliées à une association à vocation générale devront regrouper 20 % des locataires du bâtiment ou de l'ensemble de bâtiments.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission des Lois vous demande d'adopter.

Art. 21

Notification au bailleur de la liste des représentants des associations

Cet article prévoit que les associations déclarées, dont l'activité s'exerce au niveau d'un bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments, notifient au bailleur et, le cas échéant, au gestionnaire, la liste de leurs représentants statutaires. L'emploi du terme de « liste » dans la rédaction de l'article laisse supposer une pluralité de représentants statutaires par association de locataires. A la limite, tous les locataires d'un immeuble pourraient se voir conférer la qualité de représentant statutaire et bénéficier de la protection prévue, en matière de congé, par l'article 24 du projet de loi.

En outre, un grand nombre de parties à la négociation hypothèque les chances de conclusion d'un accord entre bailleurs et locataires.

Enfin, les dispositions de cet article ne font pas obstacle à ce que les locataires d'un immeuble soient représentés par des délégués qui ne résident pas dans l'immeuble ou le groupe d'immeubles concernés. Or, il paraît nécessaire et conforme à l'esprit du titre III du projet de loi qui privilégie une décentralisation de la concertation, pour ancrer les accords dans la réalité quotidienne de la vie de l'immeuble, de prévoir que les représentants statutaires seront choisis parmi les locataires du bâtiment d'habitation ou de l'ensemble de bâtiments d'habitation.

Pour toutes ces raisons, votre Commission vous propose de retenir le principe de la représentation de chacune des associations d'un

bâtiment d'habitation ou d'un ensemble de bâtiments d'habitation, par un seul représentant statutaire, domicilié dans l'immeuble où il exerce son activité associative.

Art. 22

Droits des associations de locataires

Dans un immeuble ou un groupe d'immeubles, les associations représentatives de locataires se voient reconnaître des droits qu'elles exercent par le truchement de leurs représentants statutaires. En effet, l'article 22 institue au bénéfice des associations de locataires un droit de consultation et d'information.

Le rôle d'interlocuteurs des représentants statutaires est consacré par leur consultation, à leur demande, sur les différents aspects de la gestion de l'immeuble. Si leurs avis demeurent consultatifs, les représentants statutaires n'en conservent pas moins l'initiative de la consultation. De plus, il convient de souligner qu'ils peuvent se faire assister, lors de ces consultations, par un représentant de leur fédération départementale ou nationale.

Votre Commission, tout en ne s'opposant pas au principe de la consultation des représentants statutaires, à leur initiative, a considéré néanmoins qu'il convenait de prévoir un calendrier des consultations et un rythme de la concertation.

En effet, la gestion d'un immeuble, généralement soumise à des périodes trimestrielles, ne nécessite pas une consultation hebdomadaire, ni même mensuelle, des représentants statutaires. Un usage abusif du droit de consultation pourrait se traduire par un « harcèlement » des gestionnaires, préjudiciable à la bonne marche de l'immeuble.

En conséquence, votre Commission vous propose d'adopter un amendement tendant à introduire **un rythme trimestriel de la consultation** tout en conservant leur droit d'initiative aux représentants statutaires.

En ce qui concerne le droit à l'information des associations, il convient de distinguer l'accès à l'information de la diffusion de cette information.

L'accès à l'information est garanti par l'obligation qui est faite aux bailleurs ou aux syndics des immeubles en copropriété de mettre à la disposition des représentants statutaires, les documents et les factures servant à la détermination des charges locatives.

Des réserves peuvent être émises sur le bien-fondé d'une disposition qui non seulement implique un surcroît de travail pour les gestionnaires, mais encore privilégie les représentants statutaires par rapport aux copropriétaires.

En effet, aux termes de l'article 26 du décret du 17 mars 1967 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, seuls des membres du conseil syndical, habilités à cet effet par ce dernier, peuvent prendre connaissance et copie, au bureau du syndic, de toutes pièces et documents se rapportant à la gestion du syndic et, d'une manière générale, à l'administration de la copropriété. En conséquence, au sein d'une copropriété, les représentants statutaires bénéficieront de droits à l'information supérieurs à ceux des propriétaires.

Quant à la diffusion de l'information, le troisième alinéa stipule que les associations représentatives doivent disposer d'un panneau d'affichage situé dans un lieu de passage des locataires.

Votre Commission des Lois vous propose de réserver le panneau d'affichage aux seules informations relatives à la vie de l'immeuble. Tel est le sens du deuxième amendement que votre Commission des Lois vous soumet.

Art. 23

Participation des locataires aux assemblées de copropriété

Aux termes de la loi n° 65.557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, et notamment de son article 17, les décisions du syndicat de la copropriété sont prises en assemblée générale des copropriétaires. Ainsi, en l'état actuel du droit, seuls les copropriétaires participent aux assemblées générales de copropriété. L'article 23 du projet de loi qui nous est soumis reconnaît aux locataires le droit d'assister aux assemblées générales de copropriété. Il convient de souligner que les locataires ne sont pas cantonnés dans un rôle d'observateurs puisqu'ils peuvent formuler toutes observations sur les ques-

tions inscrites à l'ordre du jour de l'assemblée générale de la copropriété. Pour que cette disposition ne soit pas formelle, le syndic de la copropriété est tenu de notifier aux locataires, par voie d'affichage et par lettre, toutes les précisions relatives à la tenue et à l'ordre du jour de l'assemblée générale.

Au-delà des problèmes soulevés par l'inexistence des liens juridiques entre les locataires des immeubles en copropriété et le syndic et, partant, de l'impossibilité pour ce dernier de connaître l'identité des locataires et donc de les informer, cette disposition n'a pas semblé opportune à votre Commission.

En effet, un afflux massif des locataires ne pourrait qu'aggraver les difficultés inhérentes à la tenue des assemblées générales qui réunissent, pourtant, des copropriétaires liés par des intérêts communs.

Votre Commission des Lois vous propose donc **de réserver aux seuls représentants statutaires des associations regroupant les locataires de l'immeuble en copropriété, le droit de participer aux assemblées générales.** Une telle délimitation permettrait de préserver cette forme de « démocratie dans le logement » que constituent les assemblées générales de copropriété.

Dans ces conditions, le syndic de la copropriété qui, en application des dispositions de l'article 21, connaîtra le nom des représentants statutaires des associations de locataires de l'immeuble, sera tenu de les informer, par lettre avec demande d'avis de réception, de la date, de l'heure, du lieu et de l'ordre du jour de l'assemblée générale de la copropriété.

Telle est la rédaction de l'article 23 que votre Commission des Lois vous propose d'adopter.

Art. 24

Protection des représentants statutaires d'associations de locataires en cas de congé

Cet article, dont l'Assemblée Nationale a précisé les modalités d'application en prévoyant, dans le cadre de la Commission départementale du logement, l'intervention d'une formation de conciliation préalablement à toute action judiciaire, vise à assurer la protection des représentants statutaires des associations de locataires, en cas de congé.

Ces dispositions, qui trouvent leur inspiration dans le Code du travail, tendent à assimiler les représentants statutaires des associations

de locataires aux « salariés protégés » des entreprises. En effet, dans les entreprises, les élus du personnel que sont les membres des comités d'entreprise, les délégués du personnel et les représentants aux Comités d'hygiène et de sécurité bénéficient d'un régime spécial, dérogeant du droit commun du licenciement.

Cette procédure spécifique, qui concerne les licenciements, tant individuels que collectifs, implique l'assentiment du comité d'entreprise. En cas de refus, le licenciement ne peut intervenir que sur décision conforme de l'inspecteur du travail. S'agissant des délégués syndicaux proprement dits, la procédure de licenciement, organisée par l'article 13 de la loi du 27 octobre 1968, diffère du régime de protection des élus du personnel. En effet, le licenciement des délégués syndicaux ne requiert pas l'assentiment du comité d'entreprise et doit être autorisé par l'inspecteur du travail à qui le chef d'entreprise s'adresse directement.

L'extrapolation de la matière des relations du travail au domaine du logement se traduit par une assimilation du congé au licenciement. Le congé donné au représentant statutaire d'une association de locataires, pendant la durée de son mandat et les six mois qui suivent, doit être soumis, pour avis et préalablement à son exécution, à la formation paritaire de la conciliation siégeant au sein de chaque commission départementale du logement.

Pour votre Commission des Lois, la protection des représentants statutaires, qui s'apparente à une « sur-protection », **présente un caractère par trop général et absolu.**

En effet, les dispositions de l'article 24 s'appliquent à tous les représentants statutaires, qu'ils exercent leur mandat au niveau d'un immeuble, dans le cadre d'une commission départementale du logement ou au sein de la Commission nationale des rapports locatifs. Aussi le représentant statutaire d'une association représentée à la Commission nationale des rapports locatifs bénéficiera-t-il du régime de protection attaché à sa qualité alors même qu'il n'exerce aucune activité de représentant statutaire dans l'immeuble où il réside comme locataire. Tout se passe comme si leur mandat conférait aux représentants statutaires une sorte d'immunité sur l'ensemble du territoire national.

Votre Commission vous propose donc de limiter le bénéfice de la protection en cas de congé, aux seuls représentants statutaires domiciliés dans l'immeuble où ils exercent leur mandat de représentants

d'associations regroupant les locataires de l'immeuble ou du groupe d'immeubles.

En outre, les dispositions de l'article 24 risquent de paralyser et de priver d'effet l'exercice par le bailleur de son droit de reprise du logement pour l'habiter ou le vendre. Une succession de mandats se traduirait, de facto, par une inamovibilité des représentants statutaires.

Votre Commission vous propose donc d'exclure du champ de l'article 24, le congé donné par le bailleur, en vertu des articles 6 bis et 6 ter, pour reprendre son logement.

S'agissant des effets de la saisine de la Commission départementale du logement, préalablement à l'exécution du congé, votre Commission vous suggère une modification rédactionnelle tendant à substituer à l'expression d'« interruption du délai pour agir », celle « d'interruption de la prescription de l'action », plus conforme à la terminologie utilisée par le nouveau Code de procédure civile.

Art. 25

Commissions départementales du logement

Conformément à son objectif d'institutionnalisation de la concertation entre bailleurs et locataires, le titre III du projet de loi crée des instances de négociation : les commissions départementales du logement et la commission nationale des rapports locatifs. L'objet du présent article ne concerne que les commissions départementales du logement, instituées dans chaque département et à Paris. Un décret en Conseil d'Etat définira leur composition, leur mode de désignation et leur fonctionnement. Mais, d'ores et déjà, le deuxième alinéa du présent article dispose que chaque commission départementale comprendra, notamment, des représentants d'associations locales et de fédérations départementales de bailleurs et de locataires. Le caractère non exhaustif de cette composition, laisse supposer la participation d'organisations départementales de gestionnaires et la présence de représentants de l'administration.

En ce qui concerne leurs attributions, les commissions départementales fourniront le cadre de la négociation des accords collectifs de location visés à l'article 28 du projet de loi. Ces accords collectifs sont

appelés à régir, à l'échelon départemental, un ou plusieurs « secteurs locatifs ». Il convient de préciser que ces accords départementaux, à l'instar des accords locaux et nationaux peuvent porter, entre autres matières, sur la maîtrise des charges locatives et sur l'entretien des parties communes et locatives.

En outre, au sein de la commission départementale du logement, une formation paritaire, composée de bailleurs et de locataires, exerce une fonction de conciliation en matière de congé donné à un représentant statutaire d'association de locataires et pour la détermination du montant des nouveaux loyers.

S'agissant de leur intervention dans les contestations relatives aux loyers, les nouvelles commissions s'inscrivent dans la lignée des commissions départementales de concertation dont les lettres-circulaires des 27 juin 1979 et 15 juillet 1980 recommandaient le développement.

Hormis certaines exceptions dont la commission de Concertation du Val d'Oise, le bilan des résultats obtenus par les commissions départementales de Concertation apparaît comme limité. Leur activité ne semble pas avoir exercé d'effet dissuasif sur le volume du contentieux soumis aux juges d'instance.

Pourtant, lorsqu'elles existaient, ces commissions ont bénéficié du soutien administratif des services préfectoraux, tel le bureau du logement ou d'administrations de l'Etat, telle la direction départementale de l'équipement.

Votre commission vous propose donc d'instituer les Commissions départementales auprès du représentant de l'Etat dans le département.

Art. 26

Commission nationale des rapports locatifs

Cet article prévoit la création d'une commission nationale des rapports locatifs qui est instituée auprès du Ministre chargé de la construction et de l'habitation. Cet organisme reçoit pour mission générale de promouvoir l'amélioration des rapports entre bailleurs et locataires. La commission s'inscrit dans la lignée de la politique contractuelle inaugurée par le protocole du 18 décembre 1972 et concrétisée le

13 mai 1974, par la création de la « commission permanente pour l'étude des charges locatives et des rapports entre bailleurs, gestionnaires et usagers ».

Mais la commission nationale des rapports locatifs diffère, tant au plan de sa composition qu'au niveau de ses attributions, de sa source d'inspiration que constitue la « commission Delmon ».

S'agissant de sa composition, la commission nationale des rapports locatifs, dont un décret en Conseil d'Etat déterminera la composition définitive, le mode de désignation de ses membres et les règles de fonctionnement, comprendra notamment des représentants des associations représentatives au plan national des bailleurs et des locataires.

A l'inverse de la « commission DELMON », la présence des gestionnaires n'est pas explicitement prévue au sein de la commission nationale des rapports locatifs. Mais l'emploi de l'adverbe « notamment » dans la rédaction du troisième alinéa de l'article 26, laisse présager la participation d'autres catégories, telles que les gestionnaires, les représentants de l'administration ou des personnalités qualifiées aux côtés des bailleurs et des locataires.

Quant aux attributions de la commission nationale des rapports locatifs, le projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs entend conférer aux accords conclus en son sein une force contraignante. Conformément aux dispositions des articles 30 et 35, les accords conclus dans le cadre de la commission nationale, qu'ils soient de location ou de modération des loyers peuvent être rendus obligatoires, par décret en Conseil d'Etat, à l'ensemble des logements du secteur locatif concerné.

Sous réserve d'une modification mineure, d'ordre rédactionnel, votre Commission vous propose d'adopter les dispositions de l'article 26.

Art. 27

Représentativité au plan national ou départemental des associations de bailleurs et de locataires

La présence des associations de bailleurs et des associations de locataires dans les commissions départementales et à la commission nationale des rapports locatifs est subordonnée à leur représentativité.

Cet article définit les critères de représentativité des associations de bailleurs et de locataires au plan national ou départemental.

La plupart des critères de représentativité sont communs aux associations de locataires et aux associations de bailleurs.

Il s'agit du montant global des cotisations perçues par les associations ainsi que de leur indépendance, de leur expérience, de leur ancienneté et de leur activité dans le domaine du logement.

Pour le reste, une distinction est établie entre les associations de bailleurs et les associations de locataires.

En effet, pour les associations de bailleurs, il est tenu compte du nombre de leurs membres ainsi que du nombre de logements qu'ils détiennent.

En revanche, pour les associations de locataires, il est fait référence au nombre de leurs membres ainsi qu'à leur répartition géographique.

L'analogie avec les règles qui définissent la représentativité des organisations syndicales est évidente. L'article L 133-2 du Code du Travail dispose que « la représentativité des organisations syndicales est déterminée d'après les critères suivants : les effectifs, l'indépendance, les cotisations, l'expérience et l'ancienneté du syndicat, l'attitude patriotique pendant l'occupation ». Il convient de souligner le caractère cumulatif de ces critères qui constituent un « faisceau d'indices » que le juge combine pour apprécier l'influence du syndicat.

Deux préoccupations ont présidé à l'examen, par votre Commission des Lois, des dispositions de l'article 27 :

— **uniformiser les critères** pour les associations de locataires et pour les associations de bailleurs ;

— **assurer le pluralisme des associations de locataires** en permettant l'apparition d'associations nouvelles.

Ces objectifs se traduisent par une nouvelle rédaction de l'article 27 que votre Commission vous propose d'adopter. **La suppression du critère de l'ancienneté** favorisera la constitution d'associations nouvelles.

De plus, il convient de remarquer que les critères tirés de l'expérience et de l'activité de l'association dans le domaine du logement,

permettent à des associations à vocation générale mais, qui sont concernées au premier chef par le domaine du logement, telles que les associations familiales ou les associations de consommateurs, de se voir reconnaître la représentativité.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission des Lois vous propose d'adopter.

Art. 28

Accords collectifs conclus au niveau national ou départemental

Cet article prévoit qu'une ou plusieurs associations de bailleurs et une ou plusieurs associations de locataires, représentées au sein de la commission nationale des rapports locatifs ou dans chaque commission départementale, peuvent conclure des accords collectifs de location dans le cadre de ces instances.

Ces accords, qui ont force obligatoire pour les associations signataires ainsi que pour leurs membres, sont négociées pour un ou plusieurs secteurs locatifs. Les secteurs locatifs, au nombre de quatre, sont les suivants :

— le secteur des logements appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré ;

— le secteur des logements appartenant aux sociétés d'économie mixte et aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations, et des logements dont les conditions de location sont réglementées en contrepartie de primes ou de prêts spéciaux à la construction consentis par le Crédit foncier de France ou la Caisse centrale de coopération économique ;

— le secteur des logements appartenant aux entreprises d'assurances, à leurs filiales dans le domaine immobilier et aux sociétés immobilières créées en application de l'ordonnance n° 58-876 du 24 septembre 1958 ;

— le secteur des logements appartenant à d'autres catégories de bailleurs.

Tel est l'objet de l'article 28.

Sans remettre en cause l'économie générale de l'article 28, l'amendement présenté par votre Commission des Lois tend à préciser cette disposition.

Tout d'abord, il convient de délimiter le champ d'application des accords collectifs.

Votre Commission des Lois a estimé qu'un accord ne pouvait dépasser le cadre d'un secteur locatif. Cette précision, qui prend en considération la spécificité de chacun des secteurs locatifs, **empêche la conclusion d'accords intersectoriels.**

S'agissant du secteur des logements appartenant aux entreprises d'assurances et aux sociétés immobilières, la nouvelle rédaction que vous propose votre Commission des Lois tend à combler une lacune du texte en incluant dans ce secteur locatif les sociétés immobilières d'investissement créées par la loi n° 63.254 du 15 mars 1963.

En effet, les sociétés immobilières d'investissement (S.I.I.) ont pour objet exclusif l'exploitation d'immeubles ou de groupes d'immeubles locatifs situés en France et affectés, à concurrence des trois quarts au moins de leur superficie, à l'habitation

Sous réserve de ces modifications, votre Commission vous propose d'adopter l'article 28 du projet de loi.

Art. 28 bis

Forme des accords collectifs

Cet article prévoit que les accords collectifs de location doivent être écrits, à peine de nullité. L'inspiration du droit des conventions collectives de travail est, là encore, manifeste puisque cette rédaction est empruntée à celle de l'article L 132-5 du Code du travail.

L'obligation de la forme écrite s'impose à tous les accords collectifs de location qu'ils soient locaux, départementaux ou nationaux. L'exigence d'un écrit se justifie pleinement car les accords collectifs comportent des clauses auxquelles les contrats individuels de location devront se référer. Un accord purement verbal ne pourrait donc suffire.

Enfin, il convient de souligner que l'écrit n'est assujéti à aucune forme particulière et que les accords collectifs de location seront en fait, consignés dans un acte sous-seing privé.

Votre Commission vous propose donc d'adopter, sans modification, les dispositions de l'article 28 bis.

Art. 28 ter

Durée des accords collectifs

Cet article transpose à la matière des accords collectifs de location, la problématique des conventions collectives du travail. En effet, deux idées contradictoires doivent se combiner. Résultat d'une convergence intervenue à un moment donné et dans un contexte précis, l'accord collectif de location doit être de brève durée pour refléter les situations concrètes qui ont présidé à sa conclusion.

Véritable charte des rapports entre bailleurs et locataires, les accords collectifs doivent être assurés d'une certaine continuité.

La volonté commune des parties opère une conciliation entre ces deux impératifs contradictoires. En effet, une distinction est établie entre deux types d'accords collectifs, selon la détermination de leur durée.

Si l'accord a été conclu pour un temps déterminé, sa durée ne peut excéder trois ans. A son expiration et en l'absence de renouvellement, l'accord à durée déterminée continuera de produire ses effets comme un accord à durée indéterminée, sauf stipulation contraire.

En ce qui concerne les accords collectifs à durée indéterminée, et à l'instar des dispositions qui régissent les conventions collectives du travail, ils peuvent cesser par la volonté de l'une des parties.

Les formes de dénonciation, et surtout la durée du préavis qui doit précéder la dénonciation, sont incluses dans les clauses des accords. La dénonciation doit être notifiée aux autres signataires de l'accord.

Votre Commission vous propose d'adopter ces dispositions qui ne présentent aucune originalité par rapport au droit des conventions collectives.

Art. 28 quater

Dénonciation d'un accord collectif

A l'instar des conventions collectives du travail, les accords collectifs de location, qui ont été dénoncés, continuent de produire leurs effets.

Ces accords persistent jusqu'à la conclusion des accords destinés à les remplacer. Si cette conclusion n'intervient pas, l'accord dénoncé continue de produire ses effets pendant une durée d'un an.

Pour les accords nationaux, le délai d'un an court à compter de la date de publication au journal officiel de l'avis de dénonciation.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article qui a pour objet d'assurer la continuité des rapports collectifs et d'éviter les « vides juridiques » provoqués par la dénonciation des accords.

Art. 28 quinquies

Adhésion aux accords collectifs

Comme les conventions collectives de travail, les accords collectifs de location ne se referment pas irrémédiablement sur le cercle des parties initiales. Une association non signataire peut adhérer ultérieurement à un accord collectif. L'adhésion de l'association emporte celle de ses membres. L'adhésion s'assimilant à la signature originaire, l'association adhérente se trouvera dans la même situation juridique que les associations signataires.

Ainsi, une association adhérente pourra-t-elle exercer son droit de dénonciation au même titre qu'une association originaire.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article qui ne constitue qu'une extrapolation, au domaine des rapports de location, des dispositions qui régissent les conventions collectives.

Art. 28 sexies

Effets de l'accord collectif sur les membres d'une association signataire

Cet article dispose que les obligations qui résultent d'un accord départemental ou d'un accord national s'imposent aux personnes, qui

deviennent membres d'une association signataire de l'accord ou d'une association qui a adhéré ultérieurement à l'accord.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article qui s'inscrit dans la logique retenue pour l'organisation des rapports collectifs de location.

Art. 28 septiés

Changement de bailleurs

Cet article prévoit que les accords collectifs sont maintenus en vigueur en cas de changement de bailleurs. Sur ce point, le projet de loi innove par rapport au droit du travail.

En effet, l'article L 132-7 du Code du travail, modifié par la loi du 13 juillet 1971, dispose qu'en cas de cession, de fusion ou de scission d'une entreprise, les conventions collectives qui bénéficiaient antérieurement au personnel ne sont maintenues en vigueur que provisoirement, jusqu'à leur remplacement par de nouvelles conventions.

Soucieux d'assurer une stabilité des accords collectifs, le projet de loi relatif aux droits et obligations des bailleurs et des locataires organise une continuité fondée sur l'inclusion du local dans le champ d'un accord et non pas sur la qualité de son propriétaire. L'annexion à l'acte de cession garantit la pérennité de l'accord conclu au bureau d'un immeuble.

Votre Commission vous propose d'adopter cette disposition.

Art. 29

Objet des accords collectifs de location

Cet article précise l'objet et le contenu des accords collectifs de location qui peuvent être conclus entre les associations de bailleurs et les associations de locataires, au niveau d'un immeuble ou dans le cadre des commissions départementales de logement et de la Commission nationale des rapports locatifs.

Le premier alinéa définit l'esprit des accords qui est d'organiser les rapports entre bailleurs ou gestionnaires et locataires. Il précise en outre que les accords collectifs doivent respecter l'équilibre juridique et économique du contrat individuel de location. L'objet des accords collectifs de location diffère de celui des accords de modération des loyers qui relèvent du titre IV du projet de loi.

Votre Commission a considéré qu'il était préférable d'harmoniser les rédactions des articles 26 et 29 en assignant comme objectif aux accords collectifs « l'amélioration des rapports entre bailleurs ou gestionnaires et locataires ». Au-delà de son aspect formel, cette modification présente l'avantage d'inscrire les dispositions de l'article 19 dans la lignée des travaux accomplis par la Commission DELMON. En effet, cet organisme avait pour mission, aux termes du protocole du 18 décembre 1972, de « clarifier les rapports entre propriétaire et locataires ».

Le second alinéa de l'article 29 énumère les matières sur lesquelles peuvent porter les accords collectifs.

La lecture de cet alinéa fait apparaître l'étendue de l'objet des accords collectifs. Outre les « actions d'animation culturelle et sociale » qui relèvent davantage d'une certaine conception politique, voire idéologique, que du domaine du logement, les accords collectifs peuvent porter sur la maîtrise des charges locatives, la grille de vétusté, les réparations, l'amélioration et l'entretien des parties communes et des parties privatives, les locaux collectifs résidentiels et l'élaboration de contrats-types de location. Cette énumération n'est d'ailleurs pas limitative.

Le terme de « grille de vétusté » semble recouvrir des coefficients de durée moyenne des matériaux et des équipements que la Commission DELMON avait déterminés. Quant aux réparations, votre Commission constitue qu'elles ne relèvent pas de la compétence des accords collectifs, puisqu'aux termes de l'article 9, les réparations locatives qui incombent au locataire seront définies par décret.

S'agissant de l'entretien et de l'amélioration, votre Commission estime que les accords collectifs ne doivent concerner que les travaux portant sur les parties communes. Les contrats individuels de location continuent de régir l'entretien et l'amélioration des parties privatives.

Quant à l'élaboration de contrats-types, votre Commission estime que les accords collectifs ne doivent concerner que les travaux portant

sur les parties communes. Les contrats individuels de location contiennent de régir l'entretien et l'amélioration des parties privatives.

Quant à l'élaboration de contrats-types, votre Commission n'est pas favorable à une telle disposition. En effet, la diffusion et l'extension des accords collectifs qui peuvent être rendus obligatoires, par décret en Conseil d'Etat, risquent de se traduire par l'élaboration, au niveau national, d'un contrat-type de location qui anihilerait toute liberté contractuelle lors de la conclusion des contrats de location. Le contrat deviendrait un acte d'adhésion.

De plus, un contrat-type peut omettre une clause dont le bénéficiaire peut être invoqué par le bailleur, telle la stipulation du droit de reprise pour habiter le local.

En revanche, votre Commission n'est pas hostile à ce que les accords collectifs puissent porter sur l'élaboration de clauses-types. La Commission DELMON et la Commission des clauses abusives, instituée par la loi du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs, se sont d'ailleurs engagées dans cette voie.

Mais votre Commission a été sensible aux risques de contradiction qui peuvent surgir entre les accords collectifs et les règlements des immeubles régis par la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Tout se passe comme si le problème de la compatibilité entre l'organisation des rapports locatifs et cette autre forme de relations collectives que constitue le statut de la copropriété des immeubles bâtis n'avait pas été envisagé par le projet de loi.

En conséquence, et pour prévenir tout risque de blocage, votre Commission des Lois vous propose d'adopter le principe de la primauté des clauses du règlement de la copropriété sur les stipulations des accords collectifs de location.

Votre Commission vous propose donc d'adopter l'article 30, dans la nouvelle rédaction qu'elle vous soumet.

Art. 29 bis

Hierarchie des accords

Cet article qui résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement devant l'Assemblée Nationale organise la hiérarchie des divers accords collectifs.

L'institutionnalisation de la concertation entre bailleurs et locataires se traduit par une multiplicité d'accords collectifs. Un recensement des accords qui peuvent être conclus entre bailleurs et locataires permet de distinguer les accords d'immeuble, les accords départementaux et les accords nationaux.

Cette typologie se double d'une dichotomie entre accords qui ont fait l'objet d'une extension et accords non étendus.

L'ordre de priorité des accords résulte de la Combinaison de deux principes :

— faire prévaloir les accords étendus sur les accords qui n'ont pas fait l'objet d'une extension ;

— conférer une primauté aux « accords décentralisés » comme conclus au niveau le plus proche des réalités locales.

Le premier paragraphe dispose que les accords étendus l'emportent sur les accords non étendus. La catégorie des accords étendus comprend, d'une part, les accords d'immeuble ratifiés par la majorité des associations de locataires ou par la majorité des locataires de l'immeuble conformément aux dispositions de l'article 19, alinéa 3, et, d'autre part, les accords conclus au sein de la Commission nationale des rapports locatifs et rendus obligatoires par décret en Conseil d'Etat en vertu de l'article 30 du présent projet. Ainsi, un accord d'immeuble, ratifié par la majorité des locataires l'emporte sur les accords départementaux et sur les accords nationaux non étendus.

Le deuxième paragraphe détermine l'ordre de priorité au sein de la catégorie des accords étendus.

L'inspiration décentralisatrice du projet de loi conduit à conférer aux accords d'immeuble, ratifiés par la majorité des locataires, une autorité supérieure à celle dont disposent les accords nationaux rendus obligatoires, pour l'ensemble d'un secteur locatif, par décret en Conseil d'Etat. L'accord d'immeuble, dès lors qu'il a été signé par une ou plusieurs associations regroupant la moitié des locataires, occupe la première place dans la hiérarchie des accords collectifs.

Le troisième paragraphe détermine l'ordre de priorité des accords investis d'une moindre autorité tels que les accords conclus au niveau départemental ou au plan national, en application de l'article 28 du projet de loi. Au sein de la catégorie des accords non étendus, les accords départementaux l'emportent sur les accords nationaux.

Telle est l'économie de l'article 29 *bis* du présent projet de loi.

Cet ordre de priorité introduit une innovation juridique. En effet, il consacre la primauté d'un accord de nature juridique imprécise, l'accord collectif local, sur des contrats individuels privés, et sur un accord national étendu par décret dont la valeur, initialement contractuelle, se mue en quasi-réglementaire lors de son application.

Mais cet ordonnancement des accords collectifs peut présenter des avantages.

Tout d'abord, l'accent est mis sur l'accord conclu au niveau le plus proche des personnes directement concernées.

Ensuite, cette hiérarchie consacre la responsabilité des partenaires en incluant leurs négociations dans les réalités quotidiennes de la vie d'un immeuble.

Enfin, le système mis en place témoigne d'une certaine souplesse. En effet, le bailleur et les locataires d'un immeuble seront toujours à même de comparer le contenu des différents accords et de choisir, pour leur immeuble, les clauses qui leur conviennent. En outre, l'ordre de primauté des accords est tempéré par la possibilité offerte aux associations signataires de dénoncer un accord et de conclure un nouvel accord.

Votre Commission vous propose donc d'adopter l'article 30, sous réserve de modifications d'ordre rédactionnel.

Art. 29 ter

Application des accords collectifs

Cet article précise les effets des accords collectifs sur les contrats individuels de location.

Comme les conventions collectives, les accords collectifs produisent un effet immédiat sur les contrats de location en cours. Ils peuvent prévoir que tout ou partie de leurs dispositions s'appliquent aux contrats de location en cours. Ce pouvoir est reconnu aux accords d'immeuble comme aux accords départementaux ou nationaux.

- Votre Commission a considéré qu'il était préférable de limiter le caractère immédiat de leur effet aux seuls accords conclus au niveau d'un immeuble.

Ces accords, qui résultent d'une négociation entre des bailleurs et des locataires qui ont une expérience concrète de l'immeuble concerné, s'inséreront plus harmonieusement dans l'économie des contrats individuels.

En revanche, l'effet immédiat des accords départementaux ou nationaux, conclus à un niveau plus éloigné des parties intéressées, augmenterait le risque d'incompatibilité entre les accords collectifs et les contrats de location.

Pour cette raison, votre Commission vous propose d'adopter un amendement tendant à limiter la portée de l'article 29 *ter*, aux seuls accords d'immeuble conclus en application de l'article 19 du présent projet de loi.

Art. 30

Extension des accords nationaux

Il convient, au risque de se répéter, de rappeler que le titre III du projet de loi puise largement aux sources du droit du travail. La correspondance est évidente en ce qui concerne l'extension des accords collectifs nationaux dont le régime présente de nombreuses analogies avec celui des conventions collectives du travail.

L'article 30 prévoit que les accords collectifs de location, conclus au sein de la Commission nationale des rapports locatifs, entre associations de bailleurs et associations de locataires, peuvent être rendus obligatoires pour l'ensemble du patrimoine locatif d'un secteur. La première étape, postérieurement à la conclusion d'un accord auquel ne pourraient être parties qu'une seule association de bailleurs et une seule association de locataires, réside dans la publication au Journal Officiel d'un avis. Comme pour les conventions collectives, l'avis devra sans doute indiquer la date de conclusion de l'accord, l'identité des parties signataires et le lieu où l'accord a été déposé.

A l'expiration d'un délai d'un mois après la publication de l'avis, un décret en Conseil d'Etat peut rendre l'accord obligatoire pour tout

le patrimoine locatif du secteur dont relèvent les organisations de bailleurs signataires. Selon l'article 28 du projet de loi, les secteurs locatifs dans lesquels les accords collectifs peuvent intervenir, sont au nombre de quatre :

- le secteur des logements H.L.M. ;
- le secteur des logements appartenant à une société d'économie mixte ou à une société immobilière à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations ;
- le secteur des logements appartenant à des entreprises d'assurances ou à leurs filiales ainsi qu'à des sociétés immobilières créées en application de l'ordonnance du 20 septembre 1958 ;
- le secteur des logements appartenant aux autres catégories de bailleurs.

Il convient de souligner la possibilité offerte au décret d'extension de distraire certaines clauses de l'accord sans toutefois en modifier l'économie générale.

Tel est l'objet de l'article 30 qui présente, malgré sa filiation juridique, des différences par rapport à la procédure d'extension des conventions collectives de travail. Pour ces dernières et dans le silence des textes, une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, consacrée par les arrêts du 4 mars 1960 et du 2 mars 1962, exige la signature de toutes les organisations syndicales les plus représentatives pour que la convention puisse faire l'objet d'un arrêté d'extension.

Malgré la procédure de régularisation a posteriori, introduite par la loi du 13 juillet 1971, le principe de l'unanimité des organisations les plus représentatives conserve sa rigueur.

Pour les accords collectifs de location, le projet de loi ne retient pas cette exigence de l'unanimité. Un accord conclu pour un secteur locatif par une association nationale de bailleurs et une association de locataires pourra être rendu obligatoire pour l'ensemble du secteur concerné.

Tout en ne préconisant pas une application au domaine du logement des dispositions relatives aux conventions collectives, votre Commission vous propose d'introduire une condition de majorité. Un accord national ne pourra être rendu obligatoire que si la majorité des associations de bailleurs et la majorité des associations de locataires, représentées à la Commission nationale des rapports locatifs l'ont

signé. Cette condition conférerait une certaine « légitimité » à l'accord rendu obligatoire, puisqu'il refléterait l'assentiment de la majorité des associations.

La seconde originalité par rapport au droit des conventions collectives réside dans la faculté offerte au décret d'extension de soustraire certaines clauses de l'accord. Certes, le troisième alinéa de l'article L 133-10 du Code du travail autorise le Ministre chargé du travail à exclure du champ de l'extension des clauses de la convention collective. Mais cette exclusion ne peut intervenir qu'après que la Commission supérieure des Conventions Collectives ait formulé un avis motivé.

Votre Commission vous propose de s'inspirer de ces dispositions et de les étendre au domaine des accords collectifs de location. En effet, l'intervention de la Commission nationale des rapports locatifs, sous la forme d'un avis motivé, préalablement à l'extension de l'accord collectif, constituera une garantie de maintien de l'équilibre des clauses de l'accord. La notion d'équilibre reflète davantage l'aspect contractuel de l'accord que le terme de l'économie.

Votre Commission des Lois vous propose donc d'adopter l'article 30 dans la nouvelle rédaction qu'elle vous soumet.

Art. 31

Cessation des effets des accords rendus obligatoires

Cet article précise les conditions dans lesquelles un accord conclu au niveau national et rendu obligatoire par décret en Conseil d'Etat, cesse de produire effet. Comme pour les conventions collectives qui ont fait l'objet d'une extension par arrêté ministériel, la dénonciation ou le non-renouvellement de l'accord collectif de location rendent caduc le décret qui lui a conféré force obligatoire. Le décret ne peut proroger la vie de l'accord collectif.

Toutefois, en vertu de l'article 28 *quater* du présent projet de loi, l'accord collectif, à défaut de la conclusion d'un nouvel accord, continuera de produire effet pendant une durée d'un an.

Le sort de l'accord collectif conditionne celui du décret. Ainsi le décret n'apparaît que comme le support juridique de l'accord collectif.

Votre commission vous propose d'adopter cette disposition qui s'inscrit dans la logique de l'assimilation des accords collectifs de location aux conventions collectives du travail.

Art. 32

Adhésion aux accords collectifs des associations représentatives de gestionnaires

Cet article tend à définir la place des organisations représentatives de gestionnaires dans les rapports collectifs institués par le titre III du projet de loi.

Aux termes de l'article 28, les gestionnaires n'interviennent pas dans la conclusion des accords collectifs dont le projet de loi réserve la signature aux seuls bailleurs et locataires.

Toutefois, les associations représentatives de gestionnaires peuvent adhérer, postérieurement à sa conclusion, à un accord collectif et en assurer l'exécution.

Cette faculté milite en faveur d'une représentation des gestionnaires dans les commissions départementales du logement et au sein de la Commission nationale des rapports locatifs. Dans les instances de négociation, les gestionnaires pourront faire bénéficier les parties contractantes de leur expérience professionnelle.

Sous réserve d'une modification de forme, votre commission vous propose d'adopter les dispositions de cet article.

Art. 32 bis

Locaux collectifs à l'usage des résidents

Cet article, qui résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée Nationale, tend à insérer dans le titre III les dispositions de l'article 56 qui est supprimé.

L'article prévoit la construction de locaux collectifs résidentiels dans tous les ensembles immobiliers de plus de cinquante logements.

Par rapport aux dispositions de l'article 56 du projet initial, deux modifications sont introduites.

Tout d'abord, le texte prévoit que cette disposition s'appliquera aux immeubles dont les permis de construire seront demandés postérieurement à la publication de la nouvelle loi.

Enfin, il dispose que seules les associations de locataires de l'immeuble pourront accéder, gratuitement, aux locaux collectifs résidentiels.

Il semble que l'expression de « locaux collectifs résidentiels à l'usage des résidents » recouvrent des installations telles que des bibliothèques, des crèches ou des salles de réunions.

L'utilité sociale de ces locaux a conduit votre commission, soucieuse de préserver l'équilibre des droits entre les locataires et les bailleurs, à insérer une disposition tendant à assurer l'accès des propriétaires-résidents à l'ensemble de ces lieux.

Sous cette réserve, votre commission vous demande d'adopter les dispositions de l'article 32 *bis*.

TITRE IV

Des loyers

Le titre IV du présent projet de loi met en place un dispositif de modération des loyers, fondé sur la conclusion d'accords annuels entre les organisations de bailleurs et les organisations de locataires au sein de la commission nationale des rapports locatifs.

Selon *l'article 34*, les *accords de modération* autres que celui relatif aux organismes d'habitation à loyer modéré, fixeraient le *taux maximum d'évolution des loyers lors de la conclusion ou du renouvellement des contrats* ; toutefois, les accords ne seraient pas applicables aux loyers des locaux qui n'ont pas fait l'objet de contrat de location depuis plus de deux ans.

L'article 34 bis concerne plus particulièrement l'évolution annuelle du prix de base dans le secteur des organismes d'habitations à loyer modéré.

Selon l'article 35, chacun des accords de modération pourrait faire l'objet d'un *décret d'extension* : les accords de modération seraient alors rendus applicables à tous les logements du secteur concerné, que les bailleurs soient ou non membres des associations signataires de l'accord.

A défaut d'accord intervenu au plus tard le 15 novembre, l'article 36 permet au Gouvernement de prendre un *décret en Conseil d'Etat* fixant le taux d'évolution des loyers, sans qu'il puisse être inférieur à 80 % de la valeur de l'indice national du coût de la construction.

Mais si des circonstances économiques graves l'exigeaient, le taux d'évolution des loyers pourrait être fixé par décret en Conseil d'Etat ; ce taux serait applicable aux loyers résultant des renouvellements des contrats, aux loyers des locaux vacants ayant déjà été loués au cours des deux années précédentes mais également *aux loyers des baux en cours*, ce qui concerne la révision du loyer pendant la durée du bail.

En cas de contestation relative au montant du loyer, l'article 37 fait obligation à l'une ou l'autre partie du contrat de saisir, avant toute action en justice, la commission départementale du logement, qui devrait se prononcer dans le délai de deux mois.

Il résulte enfin de l'article 38 que le montant de la révision du loyer serait en dehors du champ d'application des accords de modération, mais serait limitée aux variations d'un indice national mesurant l'évolution du coût de la construction.

Telles sont en résumé les principales dispositions du titre IV sur les loyers ; il convient maintenant de les examiner article par article.

Art. 33

Le régime juridique général des accords de modération

L'article 33 du projet de loi initial prévoyait que l'évolution du loyer lors de la conclusion d'un nouveau contrat de location, de la révision annuelle ou du renouvellement d'un contrat de location devrait être fixée conformément aux articles 34 et 38.

Cet article a été supprimé par l'Assemblée Nationale au motif qu'il était dépourvu de la moindre utilité.

Votre Commission des Lois vous propose de rétablir cet article, mais dans une rédaction différente qui reprendrait, moyennant certaines modifications, le contenu de l'alinéa premier de l'article 34.

Selon cet alinéa, des accords de modération des loyers, applicables pour une période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre suivant, pourraient être conclus annuellement, dans le cadre d'un ou plusieurs secteurs locatifs, entre une ou plusieurs organisations de bailleurs et une ou plusieurs organisations de locataires au sein de la commission nationale des rapports locatifs, ces accords s'imposant de plein droit aux adhérents des organisations signataires.

Ainsi, cet alinéa avait valeur de disposition générale dans un article qui comprenait l'ensemble des accords de modération, y compris ceux conclus dans le secteur H.L.M.

Lors de l'examen du projet de loi, l'Assemblée Nationale a décidé de consacrer un article particulier au problème de l'évolution du prix de base des loyers dans le secteur des organismes d'habitations à loyer modéré.

La question se pose alors de savoir si les dispositions du premier alinéa de l'article 34 s'appliquent encore aux accords de modération du secteur H.L.M.

Dans le souci de lever toute ambiguïté, votre Commission des Lois vous propose de transférer, sous réserve de deux modifications, ces dispositions dans l'article 33 qui sera ainsi mis en facteur commun aux articles 34 et 34 *bis*.

La première modification apportée par votre Commission des Lois concerne l'objet des accords de modération. Dans l'état actuel de sa rédaction, le premier alinéa de l'article 34 semble admettre qu'un accord de modération puisse porter sur plusieurs secteurs locatifs. Cette solution n'est pas satisfaisante, car il existe entre les secteurs locatifs des différences parfois importantes, sans oublier que les associations de bailleurs ne sont pas les mêmes selon les secteurs locatifs. Votre commission estime que la négociation entre les bailleurs et les locataires parviendra plus facilement à un succès si un accord de modération est conclu par secteur locatif et entre les associations du secteur concerné.

La seconde modification proposée par votre commission concerne le régime juridique des accords de modération. Il semble résulter du projet de loi que les accords de modération du titre IV ne sont pas soumis aux mêmes règles que les accords collectifs de location du titre III ; ils sont en effet régis à titre principal par le titre IV et par certaines des dispositions du titre III. Afin d'éviter toute erreur d'interprétation, votre commission juge souhaitable de préciser le régime juridique des accords de modération ; le second alinéa du texte proposé par l'amendement précise ainsi que ces accords de modération seront régis par les dispositions du titre IV et par celles des articles 26 (commission nationale des rapports locatifs), 27 (représentativité des associations de bailleurs au niveau national), 28 (l'effet juridique des accords et la définition des secteurs locatifs), 28 *bis* (l'obligation d'un écrit), 28 *quinquies* (l'adhésion ultérieure des associations non signataires), 28 *sexies* (les effets des accords collectifs de location à l'égard de ceux qui deviennent membre d'une association ou ayant adhéré par la suite).

Tel est l'objet de l'amendement présenté par votre commission à l'article 33.

Art. 34

L'objet des accords de modération : la conclusion et le renouvellement des contrats

Dans un premier **amendement**, votre Commission des Lois vous propose tout d'abord de supprimer le premier alinéa de l'article 34, dont le contenu a été transféré à l'article 33 pour les raisons développées lors de l'examen de cet article.

Mais la disposition la plus importante de l'article 34 est sans nul doute le deuxième alinéa qui définit le contenu des accords de modération ; ceux-ci fixeraient le taux maximum d'évolution des loyers non seulement lors du *renouvellement* des contrats de location, mais également lors de la *conclusion des nouveaux contrats*, sauf dans les cas où le local n'aurait pas fait l'objet d'un contrat de location *depuis plus de deux ans*. Seraient donc exclus du champ d'application des accords de modération les logements neufs ainsi que les locaux qui sont restés vacants ou occupés par une autre personne qu'un locataire depuis plus de deux ans.

C'est avec la plus grande attention que votre Commission des Lois a étudié la portée et les conséquences des dispositions qui nous sont proposées, notamment pour la fixation du loyer des contrats nouveaux. L'examen de votre commission a porté bien entendu sur l'objet des accords de modération eux-mêmes mais surtout sur l'étendue des pouvoirs qui seraient accordés au Gouvernement. Car, selon l'économie générale du titre IV, la détermination à l'article 34 de l'objet des accords de modération conditionne le domaine d'intervention du Gouvernement qu'il s'agisse du décret d'extension prévu à l'article 35 ou du décret en Conseil d'Etat pris en cas de désaccord entre les associations en vertu de l'article 36.

A cet égard, il faut remarquer à titre liminaire que l'objet des accords de modération est conçu d'une manière plus large que le champ d'application de la loi du 30 décembre 1981 relative à la modération des loyers. En effet, le second alinéa de l'article 4 de cette loi a écarté le « loyer des locaux à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel dont le dernier bail ou la dernière convention de location a pris fin *depuis plus d'un an* à la date de la nouvelle location ». Par ailleurs, les dispositions de la loi de 1981 n'ont pas trouvé application lorsque la vacance des locaux résultait d'une décision de justice fondée sur l'inexécution des obligations du preneur.

Cette dernière disposition n'a pas été reprise dans le présent projet de loi qui au surplus s'applique aux locaux n'ayant pas fait l'objet d'un contrat de location *depuis plus de deux ans*.

Mais il existe entre la loi de 1981 et les dispositions du présent texte une différence plus importante encore : la loi du 30 décembre 1981 n'était applicable que pendant une période délimitée dans le temps, entre le 7 octobre 1981 et le 30 avril 1982 ; le dispositif de modération qui nous est proposé présente un caractère permanent et non temporaire.

Le titre IV du projet de loi présente l'inconvénient de cristalliser le loyer des locaux concernés : le prix du loyer 1982, tel qu'il a été modéré par la loi du 30 décembre 1981, deviendra le prix de référence pour les années futures, et c'est à partir de ce prix que le loyer évoluera en fonction des coefficients d'évolution qui auront été fixés par les associations de bailleurs et de locataires ou, selon le cas, par le Gouvernement.

Ainsi se renouvelle l'erreur qui a été commise en France entre les deux guerres mondiales : pendant cette période en effet, les loyers ont évolué à partir d'une seule référence : le prix du loyer de 1914. C'est la loi du 1^{er} septembre 1948, il faut le rappeler, qui a mis fin à ce système en procédant à une libération des loyers.

Le système proposé par le Gouvernement ignore en fait la loi du marché ; le marché peut évoluer vers la hausse comme vers la baisse, en fonction d'éléments divers qui ne peuvent être définis d'une manière abstraite par un accord national ou par un décret. L'évolution du prix des loyers se trouvera figée et au fil des années, le loyer s'éloignera de plus en plus de la réalité.

A la vérité, les inconvénients du système proposé sont moindres lorsqu'il s'agit du renouvellement des contrats de location. Dans ce cas, on peut admettre que le prix fixé par les parties lors de la conclusion du contrat initial prenne valeur de référence pour la détermination du loyer du bail renouvelé car l'on peut considérer que le bail renouvelé n'est que la continuation du bail initial. Par ailleurs, la pratique a montré que certains excès ont été commis dans l'exercice de la liberté de fixation du nouveau loyer au moment du renouvellement du contrat : des hausses abusives de loyers ont été notamment imposées à certains locataires qui ont dû subir une sorte de chantage au renouvellement. Fort heureusement, le locataire sera désormais protégé contre de tels abus puisque le refus de renouveler le bail devra être fondé sur un motif légitime et sérieux.

Mais c'est en fait la fixation d'un taux d'évolution du loyer lors de la conclusion d'un nouveau contrat de location qui soulève les plus graves objections.

Cette disposition institue en effet entre l'ancien et le nouveau contrat un lien qui peut être artificiel.

La première raison en est que les conditions du marché peuvent avoir évolué pour tel ou tel appartement dans un sens que ne pouvait prévoir l'accord national ou le décret pris par le Gouvernement.

A titre d'exemple, le prix d'un bail de six ans sans reprise sera nécessairement supérieur à celui d'un contrat de location qui contiendra la clause de résiliation unilatérale en vue de la reprise.

L'article 34 empêchera les parties de faire varier l'évolution du prix du bail en fonction de ses caractéristiques, ce qui démontre le caractère inopportun de la fixation impérative du loyer des nouvelles locations.

L'expérience en effet montre que le changement de locataire est souvent l'occasion pour le bailleur de procéder à une amélioration du logement ; pour rémunérer son investissement immobilier, le bailleur ne pourra aller au-delà des majorations qui auront été prévues par l'accord de modération ou le décret, quand bien même il aurait engagé des travaux plus importants.

De plus, si le locataire a été expulsé à la suite d'une décision de justice fondée sur l'inexécution de ses obligations, il laissera le logement en très mauvais état, ce qui conduira le propriétaire à effectuer des réparations pour le remettre en location. Il sera même contraint de le faire car, dans un amendement qu'elle a présenté au deuxième alinéa de l'article 10, votre commission a décidé de rétablir l'obligation pour le bailleur de délivrer le logement en bon état de réparations de *toute espèce*.

C'est d'ailleurs pourquoi le Sénat, lors de la première lecture du projet de loi sur la modération des loyers, avait adopté un amendement tendant à exclure les locaux vacants dès lors que la vacance résulte du départ volontaire du preneur ou d'une décision de justice fondée sur l'inexécution des obligations du preneur.

Quoi qu'il en soit, le dispositif proposé, en ce qu'il vise les nouveaux contrats risque de provoquer un coup de frein dans l'entretien et

l'amélioration des logements, car, d'une certaine manière, on ne peut décréter le taux maximum de rentabilité d'un investissement, quel qu'il soit.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des Lois estime indispensable de préserver un secteur important de libre détermination du loyer par les bailleurs et les locataires.

Aussi vous propose-t-elle d'exclure, sur le modèle de la loi du 30 décembre 1981 sur la modération des loyers, du champ d'application de l'article 34 et donc du Titre IV, les logements qui n'ont pas fait l'objet d'un contrat de location depuis plus d'un an. Les dispositions du Titre IV ne seraient pas non plus applicables aux locations de logements vacants, lorsque cette vacance résulte soit de la volonté du locataire, soit d'une décision de justice fondée sur l'inexécution par le locataire de ses obligations.

Tel est l'objet de l'amendement présenté par votre commission au deuxième alinéa de l'article 34.

Les alinéas 3, 4 et 5 de l'article 34 concernent les majorations qui pourront être prévues dans les accords de modération.

Chaque accord de modération pourra en premier lieu prévoir des majorations pouvant être échelonnées en cours de contrat en cas de loyer manifestement sous-évalué par rapport aux conditions pratiquées localement pour des immeubles comparables. Si cette disposition est sans doute destinée à introduire une plus grande souplesse dans la modération des loyers, on peut légitimement s'interroger sur les modalités pratiques de son application, car seul le juge, pourra, en cas de conflit entre le bailleur et son locataire, apprécier si le loyer est « manifestement sous-évalué », ce qui peut donner lieu à un abondant contentieux.

Chaque accord pourra en second lieu permettre des majorations de loyers en cas de travaux d'amélioration du confort, ou de la qualité phonique ou thermique depuis le début de la précédente période contractuelle de location ou à réaliser au cours du nouveau contrat. Dans « le premier cas », dispose le cinquième alinéa, la majoration s'applique lors de la conclusion ou du renouvellement des contrats suivant l'achèvement des travaux ; dans le « second cas », la majoration s'applique à partir de la date anniversaire du contrat suivant immédiatement l'achèvement des travaux. Elle tient compte du coût réel des travaux, dans la limite d'un coût maximum fixé par l'accord : cette

disposition risque en tout cas de dissuader les bailleurs d'effectuer les travaux nécessaires.

Dans le souci de favoriser la réalisation de ces travaux, votre commission vous propose de supprimer la possibilité pour l'accord de modération de fixer un maximum pour le coût des travaux ; la majoration devra tenir compte du coût *réel* des travaux.

Cette nouvelle rédaction du quatrième alinéa enlève toute son utilité au cinquième alinéa qui doit donc être supprimé.

Sous réserve de ces trois amendements, votre Commission des Lois vous propose d'adopter l'article 34.

Art. 34 bis

L'évolution du prix de base des loyers dans les secteurs des organismes d'habitations à loyer modéré

Selon l'article 34 bis, l'accord de modération conclu dans le secteur des organismes d'habitations à loyer modéré aurait pour objet, en fonction des loyers pratiqués et des travaux réalisés ou projetés, de fixer, dans les limites prévues à l'article L 442-2 du Code de la construction et de l'habitation, l'évolution du prix de base des loyers entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre suivant. Ces dispositions seraient rendues applicables aux logements régis par l'article L 353-16 du Code de la construction et de l'habitation dans les limites prévues à la convention mentionnée à cet article.

Votre Commission des Lois n'a pas souhaité émettre un avis sur cette disposition ; elle s'en remet à l'appréciation de la Commission des Affaires Economiques et du Plan.

Art. 35

Extension des accords de modération des loyers

Cet article institue une procédure semblable à celle qui est prévue pour l'extension des accords collectifs de location. A l'instar d'un

accord collectif de location, un accord de modération des loyers peut être rendu obligatoire, par décret en Conseil d'Etat, pour tout ou partie de ses stipulations, à l'ensemble des logements du secteur locatif concerné.

Certes, le décret intervient dans un domaine qui, aux termes de la répartition instaurée par la Constitution de 1958, relève de la compétence du législateur, mais pour conférer à l'accord conclu entre des associations une valeur réglementaire. Votre Commission des Lois n'est pas défavorable à un procédé qui s'apparente au régime d'extension des conventions collectives ; mais elle a tenu, dans un souci de pragmatisme, à assortir cette procédure de certaines conditions.

Tout d'abord, votre Commission des Lois a considéré qu'un accord conclu entre une seule association de bailleurs et une seule association de locataires n'offrait pas de garanties suffisantes pour être susceptible d'extension. Elle vous propose donc d'adopter le principe selon lequel seul un accord conclu par la majorité des associations de bailleurs et la majorité des associations de locataires représentées au sein de la commission nationale des rapports locatifs, peut être étendu par décret à l'ensemble des logements du secteur locatif concerné. Cette précision qui présente l'avantage d'indiquer qu'un accord de modération ne peut intervenir que dans le cadre d'un secteur locatif, interdit l'extension d'un accord intersectoriel.

Enfin, votre Commission des Lois vous propose d'indiquer que l'extension d'un accord ne sera possible que si le taux maximum d'évolution des loyers, prévu par l'accord, n'est pas inférieur à 80 % de la variation de l'indice national du coût de la construction.

Votre Commission vous propose d'adopter l'article 35 du projet de loi ainsi amendé.

Art. 36

Le décret de modération pris à défaut d'accord au sein de la Commission Nationale des Rapports locatifs

L'article 36 du projet de loi permet au Gouvernement, à défaut d'accord intervenu avant le 15 novembre de chaque année, de prendre un décret en Conseil d'Etat, fixant le taux d'évolution des loyers lors

du renouvellement du contrat de location ou dans le cas de la location de locaux vacants qui n'ont pas fait l'objet d'un contrat de location « depuis plus de deux ans » ainsi que le taux des majorations prévues aux articles 34 et 34 *bis* ; le taux ne peut être inférieur à 80 % de la valeur d'un indice national mesurant l'évolution du coût de la construction.

Une double observation s'impose à titre liminaire : en souhaitant se réserver une telle faculté, le Gouvernement envisage donc la possibilité d'un échec de la négociation collective dans un ou plusieurs secteurs locatifs, mais dans le même temps, le Gouvernement disposerait d'un moyen de pression efficace pour inciter les associations de bailleurs et de locataires à s'entendre sur l'évolution des loyers.

Mais surtout, on peut mettre en doute la constitutionnalité de l'article 36. En effet, la fixation du prix des loyers est sans conteste une matière qui ressortit à la compétence exclusive du Parlement et les différentes lois qui sont intervenues pour bloquer les loyers, limités ou modérés, les hausses sont là pour le confirmer.

L'article 36 peut donc s'analyser comme une délégation de compétence du Parlement au profit du Gouvernement, délégation de compétence qui est accordée en violation des règles prescrites par l'article 38 relatif aux lois d'habilitation.

Votre Commission des Lois vous propose néanmoins d'accepter le principe de l'article 36, car l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat peut apparaître comme un complément nécessaire des dispositions du titre IV sur la recherche d'une certaine modération des loyers. L'habilitation donnée au Gouvernement est enserrée dans des conditions précises ; le décret ne pourra être pris qu'en l'absence d'un accord de modération et le taux maximum d'évolution des loyers ne pourra être inférieur à 80 % de la variation d'un indice national mesurant l'évolution du coût de la construction.

L'amendement présenté par votre commission tend en premier lieu à préciser les conditions d'intervention du pouvoir réglementaire.

La rédaction du premier alinéa de cet article laisse à penser qu'il suffit de l'absence d'un accord dans un seul secteur pour que le Gouvernement prenne un décret de modération qui serait applicable à l'ensemble des autres secteurs. Dans le souci d'éviter toute interprétation de cette nature, et conformément à la position qu'elle a retenue à l'article 33, le Gouvernement ne pourra prendre des mesures par voie

réglementaire que dans le ou les secteurs locatifs où la négociation collective a abouti à un échec ; de plus, le Gouvernement devra prendre autant de décrets de modération qu'il y a de secteurs locatifs concernés.

Par ailleurs, le décret ne pourra être pris qu'en cas de circonstances économiques graves et dans le cadre d'une politique générale de modération des revenus et des prix. L'intervention du pouvoir réglementaire doit demeurer exceptionnelle et s'inscrire dans une politique d'ensemble de lutte contre l'inflation ; les bailleurs ne doivent pas être les seuls à subir une limitation de leurs revenus.

En second lieu, votre Commission des Lois estime conforme à la philosophie générale du projet de loi d'imposer la consultation préalable de la commission nationale des rapports locatifs.

Le décret de modération ne pourrait être pris par le Gouvernement que dans les quinze jours suivant la saisine de la commission nationale : cette formule présenterait l'avantage d'accorder aux associations intéressées un délai supplémentaire qu'elles pourraient mettre à profit pour parvenir finalement à un accord de modération qui donnerait satisfaction aux parties en présence. Cette innovation conduit d'ailleurs à fixer au 1^{er} novembre la date de constatation de l'absence d'accord.

L'amendement présenté par votre Commission modifie également la rédaction de la seconde phrase du premier alinéa ; il y a lieu de préciser que le taux maximum d'évolution des loyers ne peut être inférieur à 80 % de la *variation* de l'indice national, prévu à l'article 38, *depuis la dernière fixation du prix du loyer*.

Mais votre Commission a estimé souhaitable de prévoir une seconde garantie : le taux maximum d'évolution ne pourra non plus être inférieur à 80 % de la variation de l'indice national des prix à la consommation. Cette précision est d'autant plus importante que le Gouvernement envisage de modifier les éléments de calcul de l'indice national du coût de la construction.

Votre Commission des Lois vous propose également de retenir une nouvelle rédaction des dispositions figurant aux deuxième et troisième alinéas de l'article 36. La création d'une nouvelle catégorie de décret en Conseil d'Etat, qui s'appliquerait uniquement au niveau départemental peut surprendre ; d'autant que le représentant de l'Etat dans le département pourra décider discrétionnairement de son application. Enfin, la notion d'arrêté préfectoral est une terminologie qui

relève depuis le 24 mars dernier de l'histoire du droit administratif et il conviendrait à tout le moins de faire référence à un arrêté du représentant de l'Etat dans le département. Mais, pour votre Commission, il suffit pour atteindre le but recherché par le projet de loi, de reprendre pour le décret en Conseil d'Etat, la solution qui a été prévue pour les accords de modération : le décret en Conseil d'Etat pourrait fixer des taux différents dans des zones géographiques définies.

Enfin, au dernier alinéa de l'article 36, le présent amendement tend à rectifier une erreur matérielle. Il paraît inexact d'énoncer que le décret sera applicable jusqu'au 31 décembre suivant sa publication, car le décret, tout comme l'accord de modération, doit s'appliquer pendant une année, du 1^{er} janvier au 31 décembre suivant la date de sa publication.

Art. 36 bis

L'intervention du Gouvernement en cas de circonstances économiques graves

L'article 36 bis permet au Gouvernement de fixer par décret en Conseil d'Etat le taux d'évolution des loyers, si des circonstances économiques graves l'exigent.

Ce décret, qui pourrait prévoir une application par secteur locatif et par département, concernerait les loyers résultant des renouvellements des contrats, des loyers des locaux vacants ayant été loués au cours des deux années précédentes, mais aussi des loyers des baux en cours, de telle sorte que le décret pourrait limiter le montant de la révision des loyers en cours de contrat.

Ce décret déterminerait la durée de son application qui ne pourrait, en tout état de cause, être supérieure à douze mois.

Enfin, le taux d'évolution des loyers ne pourrait pas être inférieur à 80 % de la valeur de l'indice national mesurant l'évolution du coût de la construction.

Votre Commission des Lois estime de son devoir de vous proposer la suppression d'une disposition qui constitue un véritable dessaisissement du Parlement. Avec une telle innovation, le Parlement serait,

contrairement à l'article 34, dépouillé de sa compétence en matière de loyers, car le Gouvernement pourra toujours invoquer des circonstances économiques graves pour éviter d'avoir à soumettre à la discussion du Parlement un projet de loi relatif à l'évolution des loyers.

La suppression de l'article 36 bis se justifie d'autant plus qu'il ne trouve pas sa place dans un texte qui s'en remet à la négociation entre bailleurs et locataires. En effet, l'article 36 bis permet au Gouvernement d'intervenir pour modérer les loyers, quand bien même les associations de bailleurs et les associations de locataires seraient parvenues à un accord dans les conditions prévues à l'article 34.

Enfin, dans la mesure où le décret pourrait s'appliquer aux contrats en cours, l'article 26 revient à habiliter le Gouvernement à déroger par voie réglementaire aux dispositions de l'article 38 sur la révision du loyer. Cette habilitation est manifestement contraire, tant à l'article 34 qu'à l'article 38 de la Constitution.

Les prérogatives du Parlement doivent être préservées : si des circonstances économiques exigent le blocage ou la modération des loyers, c'est au Parlement qu'il appartient de trancher sur la proposition du Gouvernement.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des Lois vous propose de **supprimer** cette disposition.

Art. 37

La saisine de la commission départementale du logement en cas de contestation sur le nouveau loyer

En cas de contestation relative au montant du nouveau loyer, l'article 37 institue l'obligation de saisir la commission départementale du logement avant toute action en justice. La commission doit se prononcer dans un délai de deux mois. Il convient de rappeler ici que, en application de l'article 25, la formation compétente pour statuer, doit comprendre en nombre égal des représentants des bailleurs et des locataires.

Le bailleur ou le locataire ne peuvent se pourvoir en justice avant d'avoir reçu notification de l'avis de la commission qui doit être joint à

la procédure ; si la commission ne s'est pas prononcée dans le délai de deux mois, le juge peut être saisi.

La prescription est interrompue à compter de la saisine de cette commission jusqu'à la notification aux parties de l'avis émis ou l'expiration du délai de deux mois, sans que la contestation puisse constituer un motif de non-paiement. En d'autres termes, le délai de prescription recommence à courir dès son point de départ.

Pour reprendre un terme qui a été souvent utilisé par le Ministre de l'Urbanisme et du Logement, cette disposition repose sur le pari que la commission départementale parviendra dans la plupart des cas, à une conciliation entre les parties, ou qu'à tout le moins, le contenu de l'avis dissuadera l'une ou l'autre des parties de porter le litige devant le juge.

Votre Commission des Lois ne saurait s'opposer à ce que cette expérience soit tentée, mais si le pari engagé ne réussit pas, il s'ensuivra un allongement de la procédure préjudiciable au bailleur comme au locataire.

Votre Commission vous propose donc d'adopter cet article sous la réserve d'un amendement d'ordre rédactionnel semblable à celui qu'elle a élaboré à l'article 24.

Art. 38

La révision du loyer des contrats en cours

A l'heure actuelle, la révision du loyer en cours de contrat s'effectue conformément aux stipulations du contrat.

L'article 79 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, modifié par la loi n° 70-600 du 9 juillet 1970 a rendu illicites certaines clauses d'indexation, mais a légalisé la clause portant indexation du loyer sur la variation de l'indice national du coût de la construction, tel qu'il est publié par l'I.N.S.E.E.

L'article 38 du projet de loi fixe deux règles impératives : la révision du loyer ne pourra intervenir qu'à la date anniversaire du contrat,

et ne pourra excéder les variations d'un indice national, publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques, mesurant l'évolution du coût de la construction et fixé par décret.

Pour ce qui est de la date de révision, votre Commission des Lois ne voit aucune objection à la fixer d'une manière impérative, pour tous les contrats, au terme de chaque année du contrat. Il convient toutefois de réserver le cas des sociétés d'économie mixte et des sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des Dépôts et Consignations dont la plupart révisent l'ensemble des loyers à une date unique pour des raisons évidentes de commodité de gestion. Aussi bien, votre Commission des Lois vous proposera après l'article 54 un amendement tendant à écarter l'application de l'article 38, pour ce qui concerne seulement la date de révision, comme l'article 54 le fait déjà pour les organismes d'H.L.M.

Quant à la limitation du montant de la révision, elle a donné lieu, à l'Assemblée Nationale, au débat désormais traditionnel sur le choix de l'indice de référence. Votre Commission des Lois doit constater que le texte de l'article 38 fait référence non pas à l'indice national du coût de la construction, mais à *un* indice mesurant l'évolution du coût de la construction qui serait fixé par décret ; par cette rédaction, le Gouvernement entend se réserver la possibilité de modifier les éléments de calcul, de l'indice, dans la mesure toutefois où les études en cours pourraient aboutir.

Les variations récentes de l'indice national du coût de la construction ont en effet montré que cet indice ne permettrait plus de mesurer avec exactitude l'évolution réelle du coût de la construction.

L'amendement présenté par votre Commission a pour seul objet d'apporter à l'article 38 des modifications d'ordre rédactionnel ou de coordination.

L'article 38 se trouverait ainsi scindé en trois alinéas distincts.

Le premier alinéa serait consacré à la date de révision du loyer, qui serait fixée d'une manière impérative au terme de chaque année du contrat.

Le deuxième alinéa concernerait la limitation de l'augmentation qui en résulterait : en effet, la révision devra se faire dans la limite de la variation de l'indice national du coût de la construction publié par l'I.N.S.E.E. Cette révision s'effectuerait sans préjudice des majora-

tions qui ont pu être échelonnées en cours de contrat par application d'un accord de modération étendu ou non ou du décret révisé à l'article 36. Votre Commission vous propose de supprimer la référence à l'article 34 bis relatif au secteur des H.L.M. qui ne prévoit pas de majorations, et à l'article 36 bis dont votre Commission a proposé la suppression.

Il convient en revanche de réserver l'application des majorations du loyer qui seront échelonnées en cours de bail en vertu d'un accord passé à titre particulier ou collectif. En effet, l'article 41 n'écarte l'application des dispositions du titre IV que pour ce qui concerne la fixation du nouveau loyer. La révision du loyer demeure quant à elle soumise aux dispositions de l'article 38, sans préjudice des majorations décidées à la suite des travaux exécutés. Mais le même raisonnement conduit à réserver l'application de l'article 40 relatif à la mise aux normes des logements, car il peut arriver que la convention passée avec l'Etat prévoit un échelonnement de la majoration du loyer pendant le cours du contrat.

Le dernier alinéa du texte proposé par le présent amendement reprend tout d'abord la dernière phrase de l'article 38 : la date de référence de l'indice et sa valeur doivent figurer au contrat. Mais l'amendement comble également une lacune du projet de loi ; il y a lieu de préciser, sur le modèle de la loi du 30 décembre 1981, que si la date de référence de l'indice n'est pas mentionnée, la variation de l'indice est celle du dernier indice publié à la date de l'augmentation.

TITRE V

DE L'AMÉLIORATION DES LOGEMENTS

Le titre V relatif à l'amélioration des logements comporte deux articles : l'article 40 concernant les immeubles qui ne sont pas mis aux normes et l'article 41 concernant les immeubles qui ont déjà été mis aux normes.

A la vérité, les dispositions de ce titre doivent être mises en corrélation avec le titre précédent relatif aux loyers, car leur objet commun est de permettre une modération de loyer supérieure à celle qui serait prévue, soit par un accord de modération, soit par le décret d'extension ou celui qui serait pris en vertu de l'article 36 du présent article.

Mais, dans le premier cas, le propriétaire doit passer avec l'Etat un accord, le contrat d'amélioration. Dans le second cas, le bailleur doit conclure, soit un accord particulier avec un locataire déterminé, soit un accord collectif avec ses locataires ou leurs associations.

Art. 40

Le contrat d'amélioration

Pour l'essentiel, l'article 40 prévoit qu'un contrat peut être conclu entre l'Etat et le bailleur qui souhaite réaliser des travaux destinés à mettre le local en conformité avec des normes relatives à la salubrité, la sécurité, l'équipement ou le confort. Cet accord déterminerait le montant maximum du loyer qui pourrait être exigé du locataire, sans que les dispositions du titre IV s'appliquent.

Il s'agit en d'autres termes de permettre à un bailleur d'amortir l'investissement qu'il consent lors de la réalisation des travaux ; à titre

de contrepartie et moyennant l'accord de l'Etat, il pourra demander un loyer qui ne sera pas soumis aux dispositions de l'accord de modération en vigueur ou de l'un des décrets pris en application des dispositions du titre IV.

Mais, force est de constater que la complexité de la procédure prévue est à la mesure de la longueur du présent article, ce qui augure mal du succès de cette forme particulière de conventionnement.

— Le contrat d'amélioration

Selon le premier alinéa de l'article 40, le bailleur, pour la réalisation sur des locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation de travaux destinés à adapter ces locaux à des normes relatives notamment à la salubrité, la sécurité, l'équipement et le confort, aurait la faculté de conclure un contrat d'amélioration avec l'Etat sur lesdits locaux ; les travaux devraient également porter les locaux concernés à un niveau minimal de qualité thermique ou phonique.

C'est à un décret en Conseil d'Etat qu'il appartiendrait de fixer la liste de ces travaux qui, en tout état de cause, s'imposerait dans les conditions définies à l'article 2 de la loi du 12 juillet 1967 relative à l'amélioration de l'habitat. Si les travaux de mise aux normes présentent un caractère « abusif » ou « vexatoire », le juge du tribunal d'instance statuant par ordonnance de référé serait compétent pour prescrire leur interdiction ou leur interruption, qu'il peut d'ailleurs ordonner à titre provisoire s'il estime nécessaire une mesure d'instruction. Toutefois, lorsque les travaux n'affectent que les locaux occupés par un locataire, le propriétaire doit lui notifier par acte extrajudiciaire ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, son intention de les exécuter. Si le locataire entend s'opposer aux travaux ou à leurs modalités d'exécution pour un motif sérieux et légitime, il doit saisir à peine de forclusion la juridiction compétente dans le délai de deux mois à compter de la réception de la notification qui lui a été faite. Enfin, le Procureur de la République a qualité pour agir d'office devant le tribunal d'instance pour l'application des dispositions du présent article, mais on peut penser qu'il n'usera pas de son droit d'action dans la mesure où l'Etat a accepté de conclure une convention avec le bailleur.

Ce contrat d'amélioration précisera la nature des travaux, leur coût prévisionnel, les conditions de leur exécution et la date prévue

pour leur achèvement. En contrepartie de l'investissement immobilier que consentirait le bailleur, ce contrat déterminerait le montant maximum du loyer qui, *nonobstant les dispositions du titre IV pour la fixation du nouveau loyer*, pourra être exigé du locataire à compter de l'achèvement des travaux.

— *L'offre par le bailleur d'un nouveau contrat de location*

Selon le cinquième alinéa de l'article 40, « la réalisation du programme des travaux prévu par le contrat aurait pour effet de placer les logements concernés, nonobstant les dispositions législatives spécifiques contraires d'ordre public, sous le régime juridique de la présente loi et notamment de son titre II ». Cette dispositions semble concerner en premier lieu les immeubles soumis à la loi du 1^{er} septembre 1948 mais il convient toutefois de noter que l'article 54 du présent projet de loi exclut du champ d'application de l'article 40 les logements régis par la loi du 1^{er} septembre 1948, lorsqu'ils sont occupés, les logements H.L.M. ainsi que les logements dont les conditions sont soumises à une réglementation particulière en contrepartie de primes ou de prêts spéciaux à la construction consentis par le Crédit Foncier de France ou la Caisse Centrale de Coopération Economique dans la mesure où ces deux dernières catégories de logements respectent déjà les normes qui ont été fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le bailleur serait tenu de maintenir le local à usage locatif pendant au moins neuf ans, cette durée étant d'ailleurs celle des contrats qui sont passés avec l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat.

Si le logement concerné fait l'objet d'un contrat de location en cours, le bailleur serait tenu, dans le délai d'un mois à compter de la conclusion du contrat d'amélioration, de proposer au locataire un nouveau contrat de location de six ans prenant effet à compter de la date d'achèvement des travaux et ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement pour les locataires du moins qui en remplissent les conditions d'octroi. Pendant la durée de ce bail, les dispositions des articles 6 *bis* sur le droit de reprise ou 6 *ter* sur le congé en vue de la vente ne seraient pas applicables, ce qui paraît être une conséquence de l'obligation de maintenir en location le logement pendant au moins neuf ans.

Cette offre de bail devrait être accompagnée de toutes informations relatives notamment à la nature des travaux, aux conditions et au délai de leur exécution.

Ces travaux ne pourraient pas commencer moins de quinze jours après cette information et le locataire disposerait d'un délai de deux mois pour accepter ou refuser le nouveau contrat de location.

S'il refuse, le bailleur est fondé, à compter de l'expiration de ce délai, à mettre fin au contrat de location en cours dans les conditions de l'article 8.

Lorsque le logement concerné est vacant, le bailleur doit également proposer au nouveau locataire un contrat de location de six ans prenant effet à compter de la date d'achèvement des travaux et ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement ; pendant la durée de ce contrat, les dispositions des articles 6 *bis* et 6 *ter* ne seraient pas applicables.

Enfin, lorsque l'exécution des travaux nécessite l'évacuation temporaire des lieux, le bailleur devrait s'engager à mettre provisoirement à la disposition du locataire ou de l'occupant un logement au moins équivalent à celui qui fait l'objet des travaux ou correspondant à ses besoins et situé dans un périmètre géographique tel que défini à l'article 13 bis modifié de la loi du 1^{er} septembre 1948. Les frais de déménagement du locataire ou de l'occupant seraient à la charge du bailleur, déduction faite, le cas échéant, des primes de déménagement.

Sans remettre en cause l'économie générale de l'article 40, l'**amendement** présenté par votre Commission tend à une nouvelle rédaction de cet article dans un souci notamment de préciser les règles relatives à la proposition par le bailleur d'un nouveau contrat de location.

Dans son paragraphe premier, l'amendement présenté par votre Commission tend à mieux délimiter la nature des travaux qui seront réalisés en application de l'article 40. Par voie d'amendement, l'Assemblée Nationale a décidé d'insérer à la fin du premier alinéa une nouvelle phrase tendant à prévoir que les travaux devraient également porter les locaux concernés à un niveau minimal de qualité thermique ou phonique. Dans l'état actuel de sa rédaction, cette disposition pourrait être interprétée comme obligeant le bailleur à réaliser dans tous les cas des travaux d'isolation phonique ou thermique. Malheureusement, dans les immeubles anciens, il ne semble pas toujours possible de mettre les logements en conformité avec les normes d'isolation phonique. A cet égard, la rédaction proposée par votre Commission présente l'avantage d'introduire une plus grande souplesse dans la détermination des travaux à réaliser : le bailleur pourrait en effet conclure avec l'Etat une convention pour la réalisation de travaux destinés à adapter

le local à des normes de salubrité, de sécurité, d'équipement, de confort, ou d'isolation phonique ou thermique, qui seraient fixées par décret en Conseil d'Etat. Votre Commission a en outre estimé préférable d'utiliser la notion de convention, dans le souci notamment d'éviter toute confusion avec le contrat de location ; tel est d'ailleurs le terme utilisé pour le conventionnement qui est régi par la loi de 1976.

Les deuxième et troisième alinéas du texte proposé par votre Commission concerneraient l'objet de la convention passée avec l'Etat. Cette convention déterminerait la nature des travaux, leur coût prévisionnel, les modalités de leur exécution et la date prévue pour leur achèvement. Elle déterminerait également le prix maximum du loyer principal qui pourrait être exigé des locataires à compter de l'achèvement des travaux mais, c'est là la règle essentielle de l'article 40, les dispositions du titre IV sur les loyers ne seraient pas applicables pour la fixation du nouveau prix. Ainsi, par une simple convention, l'Etat et un bailleur pourraient déroger aux clauses des accords de modération ou, selon le cas, aux dispositions du décret d'extension ou de celui qui serait pris en application de l'article 36.

Quoiqu'il en soit, ces travaux s'imposeraient au locataire sous réserve de l'application de l'article 2 modifié de la loi du 12 juillet 1967 relative à l'amélioration de l'habitat. Mais on peut penser que ces dispositions trouveront rarement application car, si une convention a été passée avec l'Etat, les travaux pourront être difficilement considérés comme présentant un caractère « vexatoire » ou « abusif » à l'égard du locataire.

Selon le cinquième alinéa, le bailleur serait tenu de maintenir le local à usage locatif pendant le délai de neuf ans comme le prévoit d'ailleurs le texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Votre Commission des Lois estime nécessaire de fixer le point de départ de ce délai à la date d'achèvement des travaux. Il convient également d'ajouter que, durant ce délai, les dispositions de l'article 6 *bis* sur la reprise du logement ou des articles 6 *ter* et 6 *quater* sur le congé en vue de la vente ne pourront être invoquées par le bailleur.

Le sixième alinéa du texte proposé par votre Commission concerne plus particulièrement l'offre de bail qui doit être faite par le bailleur dans le délai d'un mois suivant la conclusion de la convention avec l'Etat. Le bailleur serait en effet tenu de proposer au locataire un nouveau contrat de location de six ans, qui serait soumis aux dispositions de la loi et notamment à celles du titre III ; ce contrat prendrait effet à

compter de la date d'achèvement des travaux et ouvrirait droit à l'aide personnalisée au logement pour les locataires qui en rempliraient les conditions d'attribution.

L'alinéa suivant reprend le contenu de l'avant-dernier alinéa de l'article 3 qui prévoit l'obligation d'annexer au contrat, le cas échéant, le contrat d'amélioration passé avec l'Etat. Votre Commission vous a en effet proposé de supprimer cet alinéa qui, trouve une meilleure place au sein du présent article. Ainsi une copie de la convention avec l'Etat serait annexée au projet de contrat. Grâce à la communication de la convention, le locataire pourrait ainsi connaître la nature des travaux, leur coût prévisionnel, les modalités de leur exécution et la date prévue pour leur achèvement.

Les deux derniers alinéas du texte proposé par le paragraphe premier du présent amendement ont pour objet d'assurer une meilleure coordination entre le délai de réflexion qui est offert au locataire et celui au terme duquel les travaux peuvent commencer. Car le texte adopté par l'Assemblée Nationale semble admettre que les travaux puissent être engagés pendant le délai de deux mois dont le locataire dispose pour accepter ou refuser le nouveau bail.

Cette solution ne saurait être retenue car, si les travaux nécessitent l'évacuation temporaire des lieux, le bailleur devra s'engager à mettre provisoirement à la disposition du locataire un logement au moins équivalent à celui qui fait l'objet des travaux ou correspond à ses besoins. A l'évidence, cette disposition ne peut profiter qu'au locataire qui a accepté le nouveau bail. Aussi votre Commission des Lois estime-t-elle nécessaire de préciser que les travaux d'amélioration ne pourront commencer qu'à l'expiration du délai de deux mois mentionné à l'alinéa précédent ; si le locataire a refusé le nouveau contrat, les travaux ne pourront commencer qu'à l'expiration du délai de préavis, tel qu'il est prescrit par l'article 8 du projet de loi.

En tout état de cause, si le locataire refuse de conclure avec le bailleur le nouveau contrat de location, le propriétaire du logement aura la faculté de mettre fin au contrat de location et il faut considérer qu'il s'agit là d'un motif légitime et sérieux de résiliation unilatérale en cours de bail, ce qui constitue une nouvelle exception à la durée impérative de trois ans ou de six ans.

Dans son paragraphe II, l'amendement de votre Commission tend à supprimer les douzième et treizième alinéas de l'article 40.

Le douzième alinéa ne concerne que les logements vacants. Cette disposition ne doit donc pas figurer au milieu de dispositions qui ont trait aux logements faisant l'objet d'un contrat de location. Aussi votre Commission vous propose-t-elle de régler le problème des locaux vacants à la fin de l'article 40.

Le treizième alinéa doit être également supprimé car il fait double emploi avec la seconde phrase du deuxième alinéa. Il est clair en effet que les travaux prévus par la convention conclue avec l'Etat s'imposent sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 2 modifié de la loi du 12 juillet 1967 relative à l'amélioration de l'habitat.

Quant au troisième paragraphe de l'amendement, il est la conséquence directe des modifications introduites par les deux derniers alinéas du premier paragraphe de cet amendement. Le bénéfice de la mise à disposition d'un logement au moins équivalent à celui faisant l'objet des travaux ou correspondant aux besoins du locataire ne saurait être invoqué que par le locataire qui a accepté le nouveau contrat de location. Si le locataire a en revanche refusé le nouveau contrat de location, le bailleur peut de toute façon résilier le contrat de location en cours ; il ne serait donc plus tenu de reloger provisoirement celui qui n'est plus qu'un occupant sans titre.

Votre Commission des Lois vous propose donc de supprimer la référence à la notion d'occupant : les dispositions de l'article 40 concerne uniquement les logements faisant l'objet d'un contrat de location ou les locaux vacants.

Votre Commission estime par ailleurs souhaitable de préciser, sur le modèle de l'article 13 *bis* de la loi de 1948, que le logement mis à la disposition du locataire devra correspondre non seulement à ses besoins, mais aussi à ses possibilités.

Enfin, votre Commission vous propose d'insérer avant le dernier alinéa de l'article 40 un nouvel alinéa consacré aux locaux vacants : le bailleur serait tenu de conclure avec le nouveau locataire un contrat de location de six ans dans les conditions de l'article 40. Mais cette obligation ne saurait concerner que les locaux soumis aux dispositions du titre IV sur la fixation du nouveau loyer ; compte tenu de la position que votre Commission a adoptée aux articles 34 et 36, il faut exclure les locaux dont le loyer pourrait être librement débattu par les parties.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous propose d'adopter à l'article 40.

Art. 41

Les accords entre bailleurs et locataires pour la réalisation des travaux dans les immeubles mis aux normes

Selon l'article 41, un accord peut être conclu soit individuellement entre un bailleur et un locataire, soit collectivement entre un ou plusieurs bailleurs et leurs locataires ou leurs associations telles qu'elles sont mentionnées à l'article 20 en vue de la réalisation de travaux portant sur tout ou partie de l'ensemble immobilier lorsque celui-ci répond déjà aux normes mentionnées au premier alinéa de l'article 40.

Tout comme la convention avec l'Etat, l'accord, qu'il soit particulier ou collectif, devrait préciser la nature, le coût prévisionnel, les conditions d'exécution et la date d'achèvement desdits travaux.

Mais l'objet essentiel de cet accord serait de déterminer le montant du loyer qui, *nonobstant les dispositions du titre IV*, pourrait être exigé des locataires à compter de l'achèvement des travaux.

L'accord s'imposerait à l'ensemble des locataires du bâtiment d'habitation concerné lorsqu'il a reçu l'approbation par écrit de la majorité d'entre eux.

Les accords prévus par l'article 41 présentent une double originalité sur le plan juridique.

Un simple accord particulier passé entre un bailleur et son locataire permettrait à ceux-ci de déroger aux dispositions du titre IV sur la fixation du nouveau loyer. Cela signifie qu'un simple accord de volonté pourra écarter non seulement l'accord de modération s'il en existe un mais également le décret d'extension ou le décret prévu en application de l'article 36, alors même que les dispositions contenues dans ce décret seraient d'ordre public.

La seconde originalité concerne plus particulièrement les accords collectifs. En effet, la majorité des locataires pourrait imposer aux locataires d'un autre bâtiment d'habitation une augmentation des loyers ; en d'autres termes, la minorité devra accepter une augmentation des loyers qui ne serait pas prévue par les accords de modération ou les décrets pris en application du titre IV.

L'**amendement** présenté par votre Commission ne remet pas en cause l'économie générale de cette disposition qui dans certains cas

incitera le bailleur à réaliser des travaux sur un ou plusieurs bâtiments d'habitation. Il tend uniquement à des modifications d'ordre rédactionnel. Il y a lieu de préciser que la disposition contenue au dernier alinéa ne doit trouver application que dans les cas où l'accord peut concerner plusieurs locataires. L'accord s'impose à l'ensemble des locataires dès lors qu'il a été approuvé par écrit par la majorité d'entre eux. Cet amendement tend par ailleurs à rectifier une erreur matérielle qui s'est glissée à la fin du premier alinéa de l'article 41.

TITRE VI

DE L'INFORMATION DU LOCATAIRE

La remise au locataire d'une fiche de renseignements sur le logement.

Selon l'article 42, toute personne qui propose la conclusion d'un contrat de location doit remettre « au candidat locataire » une fiche de renseignement concernant la localisation et la consistance des locaux, « la nature des droits conférés », les éléments de confort, le loyer ainsi que le montant des charges locatives de l'année précédente ou à défaut une estimation du montant des charges annuelles.

Cette innovation répond au souci légitime d'assurer une meilleure information du futur locataire, avant la conclusion d'un contrat de location.

A la vérité, cette disposition paraît d'un faible intérêt pratique.

Votre Commission vous propose néanmoins d'adopter le premier alinéa de l'article 42 sous réserve toutefois d'un amendement qui tend notamment à supprimer la référence à la nature des droits conférés, en raison de l'ambiguïté de cette notion.

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 42, tout vendeur d'un immeuble à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation autres que ceux construits par marché de travaux mentionnés à l'article 1779-3° du Code civil, et achevés depuis moins d'un an à la date de la publication de la présente loi, doit remettre à l'acquéreur une fiche de renseignement concernant la localisation et la consistance des locaux, la « nature des droits conférés », les éléments de confort ainsi que le montant indicatif des charges annuelles.

Votre Commission des Lois vous propose de **supprimer** cet alinéa pour le motif qu'il concerne la vente d'un immeuble ; il ne trouve pas sa place dans un projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

Sous réserve de ces deux amendements, votre Commission des Lois vous propose d'adopter l'article 42 du projet de loi.

Art. 43

La notice d'utilisation et d'entretien des éléments d'équipement

L'article 43 du projet de loi rend obligatoire la remise d'une notice d'utilisation et d'entretien des éléments d'équipement conformes à une notice type agréée par arrêté du Ministre chargé de la Construction et de l'Habitation.

Cette obligation serait limitée aux logements achevés postérieurement à la publication de la présente loi. Toutefois, en ce qui concerne les logements achevés antérieurement à la publication de la présente loi, la même obligation s'imposerait au vendeur ou au bailleur en cas de modification ou de changement des éléments d'équipement existants.

Votre Commission des Lois ne saurait opposer aucune objection à cette disposition qui a pour ambition d'améliorer l'information du locataire.

L'amendement qu'elle vous propose d'adopter a pour seul objet d'exclure du champ d'application du présent article l'information de l'acquéreur d'un logement pour le même motif que celui qui a été développé lors de l'examen de l'article 42. Le problème de l'information de l'acquéreur d'un logement ne saurait être réglé dans un projet de loi qui concerne uniquement les rapports entre les bailleurs et les locataires.

Art. 43 bis

Le règlement intérieur d'un immeuble

Selon l'article 43 bis, le règlement intérieur « éventuel » serait affiché dans chaque bâtiment et copie en serait remise aux locataires à leur demande.

Cette disposition n'appelle de la part de votre Commission des Lois aucune observation particulière et l'amendement qu'elle vous propose d'adopter est d'ordre purement rédactionnel.

TITRE VI BIS

DES INTERMÉDIAIRES

Art. 44

La rémunération des intermédiaires

Cet article précise le système de rémunération des intermédiaires immobiliers dont la profession a été réglementée par la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 dite « loi Hoguet ».

Actuellement, la rémunération des personnes prêtant leur concours à un acte de location d'un immeuble appartenant à autrui peut faire l'objet d'une convention particulière entre le bailleur et le locataire.

L'article 44 pose le principe d'une rémunération partagée par moitié entre le propriétaire bailleur et le locataire. Il convient de rappeler que cet article a été sensiblement modifié depuis son origine. En effet, le projet de loi initial prévoyait que la rémunération des intermédiaires était à la charge exclusive du propriétaire bailleur. A l'Assemblée Nationale, en première lecture, deux solutions ont été envisagées. La première thèse, défendue par la Commission de la Production et des Echanges, consistait à assortir le principe d'une rémunération à la charge exclusive du propriétaire bailleur, d'un tempérament qui résultait d'une participation du locataire, proportionnelle à la durée de non exécution du contrat de location. Ainsi, le montant de la participation du locataire à la rémunération des intermédiaires aurait été inversement proportionnel à la durée de la présence du locataire dans les lieux.

Pour n'en retenir qu'un exemple et dans le cadre d'un contrat de location de six ans, un locataire ayant quitté les lieux à l'expiration de la cinquième année, aurait dû prendre à sa charge un sixième de la rému-

nération de l'intermédiaire. Cette solution présentait l'inconvénient de pénaliser le locataire qui doit, dès le début du contrat, quitter le logement pour des raisons totalement indépendantes de sa volonté.

L'Assemblée Nationale a donc adopté un amendement présenté par sa Commission des Lois, qui tendait à partager par moitié, entre le propriétaire bailleur et le locataire, la rémunération des intermédiaires. Cette disposition présente l'avantage de la clarté et de la simplicité. En outre, il convient de souligner que les locataires recourent de plus en plus aux intermédiaires ; ces derniers rendent service aux deux parties. De plus, le principe du partage de la rémunération par moitié représente la traduction financière de l'objectif d'équilibre des droits et obligations des locataires et bailleurs qui anime le projet de loi.

Pour ces raisons, votre Commission des Lois vous propose d'accepter l'article 44 du projet de loi dans le texte adopté par l'Assemblée Nationale.

TITRE VII

ADMINISTRATION PROVISOIRE EN CAS DE DÉFAILLANCE DANS LA GESTION DE LOGEMENTS AYANT BÉNÉFICIÉ D'AIDE DE L'ÉTAT

Art. 45

La désignation d'un administrateur provisoire

Le titre VII relatif à l'administration provisoire en cas de défaillance dans la gestion de logements ayant bénéficié de l'aide de l'Etat comprend un seul article, l'article 45, consacré aux immeubles appartenant ou gérés par des personnes morales ou physiques, autres que des organismes d'habitations à loyer modéré, lorsque ces immeubles ont été financés en tout ou partie à l'aide de primes ou prêts spéciaux à la construction consentis par le Crédit foncier de France ou la Caisse Centrale de coopération économique.

Pendant toute la durée de ces prêts, le « préfet » serait en droit de demander au juge et, en cas d'urgence, selon la procédure de référé, de nommer un *administrateur provisoire*, lorsqu'il a été constaté des fautes graves concernant notamment le clos et le couvert, l'entretien et la sécurité ou encore des irrégularités sérieuses dans la gestion de ces immeubles et le respect de l'engagement financier de l'entrepreneur.

Le juge ne pourrait désigner un administrateur provisoire que parmi les personnes figurant sur une liste qui aurait été agréée par le Ministre chargé de la Construction et de l'Habitation.

Le juge pourrait par ailleurs moduler les pouvoirs de l'administrateur provisoire en fonction des circonstances de l'espèce. C'est ainsi que ce mandataire de justice pourrait soit assister le propriétaire dans sa mission de gestionnaire, soit se substituer purement et simplement au propriétaire ou gestionnaire pour exercer ses pouvoirs d'administration pour une durée d'un an renouvelable.

Cette disposition est sans doute destinée à remédier à certaines situations de blocage, dans lesquelles le bailleur ou le gestionnaire ne respecte pas ses obligations vis-à-vis de ses financeurs publics, des entreprises de bâtiment ou des locataires en négligeant d'accomplir les travaux nécessaires ou d'assurer l'exploitation normale des immeubles.

Il est vrai que les sanctions prévues par le droit commun en cas de non remboursement des prêts sont peu opérantes au regard des risques courus par les occupants, sans oublier que la mise en règlement judiciaire d'un bailleur entraînerait des résultats aléatoires et nécessiterait de toute façon une procédure par trop longue.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement souhaite que le tribunal, en l'occurrence le tribunal de grande instance, puisse avoir la faculté de désigner un administrateur provisoire qui pourra notamment accomplir les travaux nécessaires et assurer de la sorte l'amortissement du prêt consenti par le Crédit Foncier de France ou la Caisse Centrale de Coopération Economique.

Selon le projet de loi, le droit d'action serait réservé à titre exclusif au « préfet » ; cette disposition se justifie par le fait que l'intérêt général est en cause, soit que la sécurité des occupants soit menacée, soit que le Crédit foncier de France n'obtienne pas le remboursement des sommes qui lui sont dues.

L'amendement que votre Commission des Lois vous propose d'adopter est d'ordre purement rédactionnel. En effet, depuis la loi de décentralisation, et plus précisément depuis le 24 mars dernier, l'appellation de préfet a dû céder la place à celle de « représentant de l'Etat dans le département » ; c'est donc le représentant de l'Etat dans le département qui pourra demander la nomination d'un administrateur provisoire dont les pouvoirs seront fixés par le juge.

TITRE VIII

SANCTIONS

Art. 46

Les majorations déguisées du loyer ou des charges ; la pratique du pas-de-porte

L'article 46, dans son premier alinéa, érige en délit le fait pour tout bailleur de subordonner la conclusion d'un contrat de location, soit à une remise d'argent ou de valeurs ne correspondant pas au paiement du loyer et des charges ou au dépôt de garantie, soit la reprise d'objets ou d'installations à un prix « abusif » ; le bailleur qui se serait rendu coupable d'une telle infraction serait puni d'une amende de 1 000 à 100 000 F ; compte tenu du maximum de la peine d'amende, il s'agit donc bien d'un délit et l'amende qui serait prononcée par le juge présente sans conteste un caractère pénal et non pas civil.

Cette disposition est en fait destinée à éviter une remise d'argent ou de valeurs ou une reprise d'objets ou d'installations qui correspondrait en fait à une majoration déguisée des loyers, une telle majoration revenant dans la plupart des cas à tourner les dispositions impératives qui seraient prévues pour la fixation du nouveau loyer.

Le second alinéa punit de la même peine d'amende tout locataire qui aura subordonné son départ à une quelconque remise d'argent ou à la reprise d'objets ou d'installations à un prix « abusif ». L'équilibre entre les bailleurs et les locataires trouve ainsi un prolongement dans les sections pénales ; la pratique du pas-de-porte sera réprimée de la même manière que la majoration déguisée du loyer à l'initiative du bailleur. Dans la mesure où le présent projet de loi accorde au locataire

certains droits particuliers, tel que le droit au renouvellement, il est logique de sanctionner pénalement un locataire de mauvaise foi qui aurait « monnayé » sa renonciation aux droits qui lui sont conférés.

Votre Commission vous propose d'approuver le principe de la double incrimination qui apparaît comme une conséquence directe des dispositions du titre II et du titre IV du présent texte.

Elle estime néanmoins nécessaire de diminuer le montant maximum de l'amende qui pourra être infligée au bailleur ou au locataire.

Il suffit en effet de fixer le maximum de l'amende à **30 000 F**.

D'une manière plus générale, il n'est pas de bonne technique législative de prévoir des peines d'un montant trop élevé, car l'expérience montre que le juge répressif applique rarement le maximum prévu par le législateur.

Le troisième alinéa de l'article 46 punit d'une peine d'amende de 1 000 à 10 000 F tout bailleur qui aura sciemment délivré, en application des dispositions du treizième alinéa de l'article 3, une copie de quittance comportant une ou plusieurs mentions erronées, notamment en ce qui concerne le prix du loyer principal ou le montant des charges récupérables. Votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet alinéa, pour en transférer le contenu dans un article additionnel qui serait inséré après le présent article.

Le quatrième et dernier alinéa de l'article 46 punit d'une amende de 300 à 3 000 F le bailleur qui n'aura pas satisfait à l'article 11 en ne délivrant pas de quittance de louer. Il faut rappeler à cet égard que depuis la loi du 28 décembre 1979, le montant maximum de l'amende de police est passé de 2 000 F à 6 000 F; le montant minimum de l'amende correctionnelle a été porté au même montant. Il s'ensuit que le dernier alinéa, en fixant le maximum de l'amende à 3 000 F édicte une peine purement contraventionnelle, qui relève de la compétence du pouvoir réglementaire. Les règles de répartition des compétences entre la loi et le règlement conduisent ainsi votre Commission à vous proposer la suppression de cet alinéa; si le Gouvernement entend assortir de sanctions contraventionnelles l'obligation de délivrer quittance ou même un reçu, lorsque le locataire en fait la demande, il lui appartient de le faire par voie réglementaire.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous propose d'adopter à l'article 46.

Article additionnel (*nouveau*)

après l'article 46

La remise d'une copie de quittance comportant une ou plusieurs mentions erronées

Ainsi que cela vous a été indiqué lors de l'examen de l'article 46, le troisième alinéa de cet article punit d'une amende pénale de 1 000 F à 10 000 F le fait pour le bailleur de délivrer sciemment une copie de quittance comportant une ou plusieurs mentions erronées.

Votre commission a exprimé ses réserves à l'égard du montant maximum de l'amende qui, fixé à 10 000 F, paraît excessif, compte tenu de la nature de l'infraction qui serait reprochée au bailleur. Il est vrai que l'article 46 exige que le bailleur ait commis *sciemment* cette infraction, ce qui, de toute façon, suscitera des difficultés de preuve.

Quoi qu'il en soit, votre Commission des Lois n'a pas estimé souhaitable de prévoir de sanctions de nature correctionnelle pour la remise d'une quittance comportant une ou plusieurs mentions erronées.

Un tel contentieux ne doit pas être transféré au juge pénal ; il doit demeurer de la compétence du juge civil qui est le juge naturel des loyers.

Aussi, votre Commission des Lois vous propose-t-elle de prévoir que le bailleur qui aurait remis sciemment une copie de quittance comportant des mentions erronées serait puni d'une amende de caractère civil qui pourrait varier entre 1 000 F et 6 000 F.

D'un point de vue pratique, cet amendement présente pour le locataire l'avantage de lui éviter d'avoir à exercer l'action civile devant le tribunal répressif, dans le cas où il aurait saisi le juge civil pour une contestation relative au montant du nouveau loyer.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer après l'article 46.

Art. 47

**L'exercice frauduleux du droit de résiliation
ou de non renouvellement du contrat de location
en vue de la reprise ou de la vente**

L'article 47 du projet de loi punit d'une amende de 1 000 F à 50 000 F toute personne qui aura exercé de manière frauduleuse le droit de reprise prévu à l'article 6 *bis* et qui n'aura pas occupé effectivement le logement de façon continue pendant au moins deux ans ; cette personne devra en outre au locataire évincé du logement réparation du préjudice causé, représentée par une indemnité qui ne pourra être inférieure à une année de loyer du local précédemment occupé, ni supérieure à cinq années.

Il faut remarquer, en premier lieu, que l'article 47 pose la condition d'une occupation effective et continue. Cette condition ne figure pas à l'article 6 *bis* qui règlemente pourtant l'exercice du droit de reprise. Pour votre commission, il ne convient pas de prévoir à l'article 47 des règles différentes de celles qui sont énoncées à l'article 6 *bis* ; aussi vous propose-t-elle, en premier lieu, de supprimer la condition du caractère continu et effectif de l'occupation du logement par le bénéficiaire de la reprise.

Mais surtout, votre Commission des Lois vous propose de reprendre dans le présent article les dispositions de l'article 48 *bis* concernant le droit de résiliation ou de non renouvellement en vue de la vente du local.

Ce regroupement se justifie essentiellement par le fait que ces deux infractions présentent des caractères similaires. Il s'agit en effet de l'exercice frauduleux des droits qui sont reconnus au propriétaire en vue de rendre libre le logement.

Ce regroupement permet aussi de constater que le maximum de l'amende prévu pour l'exercice frauduleux du droit de résiliation ou de renouvellement en vue de la vente est le double de celui de l'amende susceptible d'être infligée au propriétaire qui reprendrait le logement dans les conditions frauduleuses.

Selon votre Commission des Lois, ces deux infractions doivent être assorties de la même peine d'amende, tant pour son minimum que pour son maximum. Par ailleurs, elle vous propose de fixer ce maxi-

mum à 30 000 F pour les raisons qui ont été développées lors de l'examen de l'article 46 ; il ne convient pas, dans la mesure où il s'agit de sanctions pénales, de porter le maximum à un montant trop élevé, car les juges hésiteront à appliquer ce maximum.

Enfin, votre Commission des Lois vous propose de ne pas reprendre la seconde partie de l'article 47 sur la réparation du préjudice causé au locataire évincé. En effet, la rédaction proposée tend à établir entre la sanction pénale et la sanction civile un lien qui n'est pas conforme aux principes généraux de la procédure pénale. La procédure pénale est en effet dominée par la distinction entre l'action civile et l'action publique : l'action publique tend à sanctionner l'atteinte à l'ordre public, tandis que l'action civile a pour objet d'assurer la réparation civile du préjudice causé. Mais pour que l'action civile soit mise en mouvement, il faut que la victime de l'infraction prenne l'initiative de saisir le tribunal répressif en se constituant partie civile. Or, la rédaction du projet de loi laisse à penser que le juge pénal qui statuerait uniquement sur l'action publique devrait dans le même temps accorder au locataire évincé une réparation du préjudice causé et ce, quand bien même le locataire n'aurait intenté aucune action devant le tribunal répressif. Pour cette raison, votre Commission des Lois vous propose de préciser uniquement que le bailleur qui aura exercé frauduleusement le droit de résiliation ou de non renouvellement du contrat en vue de la vente ou de la reprise sera puni d'une amende pénale de 1 000 F à 30 000 F ; il va de soi que le locataire qui se sera constitué partie civile pourra demander au juge des dommages et intérêts pour obtenir réparation du préjudice qu'il a subi.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission des Lois vous propose d'adopter.

Art. 48

Entrave aux droits des associations

S'inspirant du délit d'entrave qui existe en droit du travail, l'article 48 constitue une innovation juridique puisqu'il crée une nouvelle infraction pénale : le délit d'entrave à l'exercice des droits d'association.

Cette infraction est punie d'une amende de 1 000 F à 30 000 F.

Votre Commission des Lois a considéré qu'il convenait de préciser les éléments constitutifs de ce délit. En effet, la laxisme de la rédaction de l'article confère une grande sévérité à cette disposition et notamment pendant la période de mise en place des rapports collectifs de location.

Votre Commission des Lois a donc introduit la nécessité d'une intention frauduleuse.

En outre, votre Commission a délimité, à l'intérieur du titre III du présent projet de loi, les droits réellement conférés aux associations et dont l'exercice doit être protégé.

Il s'agit des droits reconnus :

— par l'article 20, qui fait obligation aux bailleurs et aux gestionnaires de reconnaître comme interlocuteurs les associations déclarées qui représentent les locataires d'un immeuble ;

— par l'article 22, qui institue un droit d'information et de consultation au bénéfice des représentants statutaires d'associations ;

— par l'article 23 qui, dans sa nouvelle rédaction, autorise les représentants d'associations à assister aux assemblées générales de copropriété.

Pour les raisons qui ont été développées lors de l'examen des articles 45 et 46, votre Commission estime nécessaire de diminuer le montant maximum de l'amende pour le fixer à 15 000 F.

Votre Commission vous propose d'adopter les dispositions de l'article 48 ainsi amendé.

Art. 48 bis

L'exercice frauduleux du droit de résiliation ou du refus de renouvellement en vue de la vente

Cet article a été introduit dans le projet de loi par l'Assemblée nationale pour tenir compte de l'institution au profit du bailleur d'un droit de résiliation ou de non renouvellement en vue de la vente du logement.

Votre Commission des Lois vous propose de **supprimer** cet article car son contenu a été transféré à l'article 46 moyennant certaines modifications dont l'économie générale vous a été exposée lors de l'examen de cet article.

Art. 49

Maintien de la suppression

L'article 49 punissait d'une amende de 5 000 F à 150 000 F toute personne qui aurait exercé de manière frauduleuse les droits prévus à l'article 5 sur le droit de reprise.

L'Assemblée nationale a supprimé cette disposition, par coordination avec les modifications apportées lors de l'examen de l'article 47, d'autant que le contenu de l'article 5 a été transféré à l'article 6 *bis*.

Votre Commission des Lois vous propose de **maintenir** la suppression de cet article.

Art. 49 *bis*

La sanction des infractions relatives aux prix du loyer

L'article 49 *bis* assimile à des pratiques de prix illicites, pour permettre leur constatation, leur poursuite et leur répression dans les conditions définies par l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 :

— le fait pour un bailleur ou son mandataire d'exiger ou de percevoir un loyer dont le montant est supérieur à celui qui résulte de l'application d'un accord de modération conclu en application des articles 34 et 34 *bis* ou rendu obligatoire en vertu de l'article 35 ;

— le fait pour un bailleur ou son mandataire d'exiger ou de percevoir un loyer dont le montant excède celui qui résulte de l'article 36.

Il découle de cette assimilation que les faits définis à l'article constitueraient des délits et seraient punissables d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 60 F à 200 000 F ou de l'une

de ces peines seulement (article 40 de la deuxième ordonnance du 30 juin 1945 sur les infractions à la législation économique).

L'article 49 *bis* reprend en fait une disposition qui a été insérée dans un certain nombre de lois relatives aux loyers.

Tel est le cas notamment de l'article 8 de la loi n° 77-1457 du 29 décembre 1977 relatives à diverses dispositions en matière de prix.

Mais précisément le Sénat avait décidé, à l'initiative de sa Commission des Lois, de supprimer cet article.

Votre Commission des Lois a toujours marqué son hostilité de principe à l'égard de la fixation de sanctions pénales, et notamment correctionnelles, en cas d'inobservation de dispositions relatives au prix du loyer.

Votre Commission des Lois ne peut en effet accepter un tel transfert de compétence du juge civil au juge pénal. Pour reprendre les propos de notre regretté collègue, Lionel de Tinguy, qui était alors rapporteur de la loi de 1977, « ce transfert bouleverse l'ordre des compétences, multiplie les incriminations et finalement complique les rapports entre les parties ». Le contentieux des loyers est de la compétence naturelle du juge civil et il paraît peu souhaitable d'ouvrir la voie répressive, sans oublier que le juge administratif conserve sa compétence pour apprécier la légalité du décret d'extension ou du décret pris en application de l'article 36.

Lors de l'examen de la loi du 30 décembre 1981 relative à la modulation des loyers, votre Commission des Lois avait développé les mêmes arguments pour demander au Sénat de supprimer l'article 5 de ce texte dont le contenu était identique à l'article 49 *bis* du présent projet de loi.

Votre rapporteur avait même ajouté que le locataire qui avait accepté en connaissance de cause une majoration illicite du loyer pouvait être considéré comme le complice de son bailleur et, partant, être puni des mêmes peines.

Le Sénat a finalement supprimé l'article 5 et cette suppression a été acceptée par la Commission mixte paritaire.

Si la loi de 1981 n'a en définitive prévu aucune peine, votre Commission des Lois saurait encore moins accepter que la violation de sim-

ples accords collectifs ou de textes de nature purement réglementaire soit punie de sanctions correctionnelles.

Cette disposition paraît même contraire à la Constitution et notamment à la répartition des compétences entre la loi et le règlement. L'article 34 de la Constitution réserve en effet à la loi le soin *de fixer les règles* concernant « la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ». La loi doit définir non seulement la peine, mais aussi les éléments constitutifs du délit et notamment l'élément matériel.

Or, en l'occurrence, l'élément matériel du délit sera fixé par un accord de modération ou un décret pris en application du titre IV du présent projet de loi, ce qui est là encore un dessaisissement du Parlement.

Comment peut-on d'ailleurs admettre que le membre d'une association qui a signé un accord soit justiciable du tribunal correctionnel, alors même qu'il peut en toute bonne foi ignorer le contenu de ces accords.

De même, l'inobservation d'un texte de nature réglementaire ne peut être sanctionnée que par des peines contraventionnelles, mais en aucun cas de peines correctionnelles.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des Lois ne peut que vous proposer de **supprimer** purement et simplement l'article 49 *bis*.

Les accords de modération et les décrets pris en application du titre IV ne seront pas autant privés de toute sanction. Le locataire qui aura été victime d'une majoration illicite de son loyer aura toujours la faculté d'agir devant le juge civil qui pourra alors ordonner la restitution du trop-perçu, sans préjudice des dommages-intérêts fixés dans la limite du préjudice subi.

TITRE IX

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 50

L'établissement d'un contrat de location conforme aux dispositions de la loi nouvelle

L'article 50 fait obligation au bailleur de substituer aux contrats de location en cours un contrat de location établi conformément aux dispositions de la loi nouvelle, et ce, dans un délai d'un an à compter de la publication de l'ensemble des décrets d'application prévus par le présent texte. Les contrats venant à expiration pendant ce délai seraient prorogés jusqu'à leur mise en conformité.

Cette substitution ne saurait, d'après le projet de loi, avoir pour effet de modifier le prix du loyer ou, dans le cas où le montant des charges récupérables ne serait pas isolé de ce prix, le montant total des sommes acquittées par le locataire. Dans ce second cas, le bailleur disposerait d'un délai d'un an à compter de la mise en conformité du contrat de location pour fixer, en application des articles 14 et 14 *bis*, la part correspondant aux charges locatives.

Enfin, lorsque le locataire, à défaut de congé donné par le bailleur, a continué sa jouissance après l'expiration du contrat de location dans les conditions prévues à l'article 1759 du Code civil, et partant, peut invoquer la tacite reconduction, le contrat de location serait remplacé par un contrat établi conformément aux dispositions de la loi nouvelle.

Force est de constater en premier lieu que la rédaction de l'article 50 ne semble pas trancher d'une manière définitive entre la substitution et la mise en conformité. Or, ces deux notions ont une signification différente, car la substitution conduirait normalement à la conclusion

d'un nouveau contrat, alors que, par la mise en conformité, le bailleur et le locataire pourraient se borner à mettre leur contrat en harmonie avec les dispositions de la loi nouvelle. Dans ce dernier cas, le contrat en cours se poursuivrait, sauf à rédiger un nouvel acte de location qui respecterait les dispositions de la loi nouvelle.

Il faudrait de même préciser le régime juridique de la substitution. Le problème est en effet de savoir si cette substitution a pour effet de garder comme point de départ de la durée du contrat la date de signature du contrat initial, lorsque celui-ci n'est pas arrivé à terme, ou si la durée de 3 ou 6 ans, telle qu'elle est prescrite par l'article 4, se calculera à partir de la date de la substitution.

Mais surtout, l'article 50 ne règle pas la question de l'application de la loi nouvelle dans le temps. Dans sa rédaction actuelle, en effet, cet article ne fait pas échec au principe selon lequel une loi d'ordre public s'applique immédiatement aux contrats en cours. Il s'ensuit que les dispositions du projet de loi, et notamment celles du titre II sur le contrat de location, régiraient les contrats en cours dès la date d'effet de la loi nouvelle et avant même que ces contrats soient, d'un point de vue matériel, mis en conformité avec la loi nouvelle.

En dernier lieu, l'article 50 présente pour votre commission l'inconvénient majeur de subordonner l'application de la loi et, en particulier, l'établissement d'un contrat nouveau à la date de publication des textes réglementaires. Qui plus est, les bailleurs et locataires devraient attendre que tous les décrets d'application soient publiés par le Gouvernement, pour être en droit de procéder à la mise en conformité.

D'une manière générale, il n'est pas de bonne technique législative de subordonner l'entrée en vigueur d'une loi à la publication d'un décret, mais en l'occurrence, la procédure choisie par l'Assemblée nationale risque d'ouvrir une période intermédiaire dont la durée plus ou moins longue n'est pas connue du législateur, ni même des personnes concernées, à savoir les bailleurs et les locataires. Dans ces conditions, le risque est grand que la promulgation de la loi nouvelle n'ouvre une période d'incertitude sur l'étendue exacte des droits et obligations réciproques des bailleurs et locataires, d'autant que les contrats en cours seraient prorogés au moins jusqu'à la date de publication des décrets prévus par la loi.

L'amendement présenté par votre Commission tend à remédier à l'ensemble de ces inconvénients.

Il est tout d'abord clair que les dispositions de la loi nouvelle, en raison de leur caractère d'ordre public, doivent s'appliquer non seulement aux contrats conclus postérieurement à la date de promulgation de la loi mais également aux contrats en cours, sans que l'application immédiate de la loi nouvelle n'entraîne de trop graves perturbations dans les rapports locatifs. Il semble en effet souhaitable que les dispositions nouvelles trouvent application le plus rapidement possible, comme cela résulte de la philosophie générale du texte qui est soumis à notre examen. A titre d'exemple, le Gouvernement souhaite que l'article 38 sur la révision du prix des loyers des contrats en cours concerne l'ensemble des contrats.

Il convient toutefois de préciser que les dispositions de la loi nouvelle ne portent pas atteinte à la validité des contrats en cours. Les contrats qui ont été conclus pour une durée inférieure à celle prescrite par l'article 4 pourront être continués jusqu'à l'expiration de leur terme et c'est uniquement à cette date que les bailleurs et locataires devraient établir un contrat conforme aux dispositions de la loi nouvelle, et notamment rédiger un acte qui comporterait l'ensemble des mentions obligatoires énumérées par l'article 3.

Une disposition spéciale doit être en revanche prévue pour les contrats à durée indéterminée car, par définition, de tels contrats ne prévoient aucun terme. Dans ce cas, l'établissement d'un contrat conforme aux dispositions de la présente loi devrait être opéré dans le délai d'un an à compter de la date de la promulgation de la loi.

Votre Commission des Lois estime également nécessaire de préciser que l'établissement du contrat de location ne serait pas la conclusion d'un nouveau contrat au sens strict, mais un simple renouvellement. Il en résulterait notamment que les contrats, qu'ils soient à durée déterminée ou indéterminée, se renouvelleraient selon les règles prévues à l'article 6, c'est-à-dire pour 3 ans, le bailleur ou le locataire ayant toujours la faculté de donner congé, sous la réserve bien entendu que le refus de renouvellement du contrat de location émanant du bailleur soit fondé, soit sur sa décision de reprendre ou de vendre le logement, soit sur un motif légitime et sérieux.

Dans la mesure où l'établissement d'un contrat de location conforme aux dispositions de la présente loi serait assimilé à un renouvellement, il paraît dès lors inutile de reprendre dans le texte de l'amendement le contenu de la première phrase du troisième alinéa de l'article

50. En effet, le nouveau prix du loyer sera déterminé dans les limites qui seraient éventuellement fixées par un accord de modération ou un décret pris en application du titre IV sur les loyers.

Il est en revanche indispensable de préciser que les parties devront se conformer aux dispositions de l'article 14 dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, en particulier dans les cas où le montant des charges locatives n'est pas distingué du prix du loyer. Ce délai est rendu nécessaire par le fait que l'article 14 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer la liste des charges récupérables.

Enfin, votre commission vous propose de supprimer la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 50. Cette phrase vise en effet la tacite reconduction qui a pour effet de remplacer la bail initial à durée déterminée par un nouveau bail à durée indéterminée ; le projet de loi précise que, dans ce cas, les parties disposeront d'un délai d'un an pour établir un contrat de location. La solution proposée par votre Commission des Lois enlève toute son utilité à cette précision. Si le locataire peut invoquer la tacite reconduction, c'est la règle générale prévue par votre commission pour les baux à durée déterminée qui trouvera application : les bailleurs et locataires concernés devront alors établir un contrat conforme aux dispositions de la présente loi dans le délai d'un an à compter de la date de sa promulgation.

Telle est l'économie générale de l'amendement que votre commission vous propose d'**adopter** à l'article 50.

Art. 51

L'application de la loi nouvelle aux occupants de bonne foi

Selon l'article 51, tout occupant pouvant se prévaloir de sa bonne foi pourrait invoquer le bénéfice des dispositions de la loi nouvelle, à moins qu'il n'ait fait l'objet d'une décision d'expulsion devenue définitive à la date d'entrée en vigueur de la loi, et fondée sur un autre motif que l'expiration du contrat antérieur. Le bailleur disposerait alors d'un délai de trois mois pour proposer à l'occupant un contrat de location dans les conditions prévues par le présent texte.

Lors de l'examen de cet article, un débat s'est engagé à l'Assemblée nationale sur la justification et la portée juridique d'une telle disposition.

A la vérité, pour apprécier, comme il se doit, l'exacte portée de cette disposition, il convient de mettre l'article 51 en corrélation avec l'article 52 aux termes duquel tout congé notifié à compter du 7 octobre 1981 doit être fondé sur un motif légitime et sérieux. C'est ainsi que M. QUILLIOT, Ministre de l'urbanisme et du logement, a déclaré à l'Assemblée nationale que l'article 50 tendait uniquement « à protéger des occupants qui ont toujours respecté leurs obligations et auxquels on a signifié leur congé à seule fin de majorer abusivement les loyers à l'expiration du bail ».

Si telles sont bien les personnes visées à l'article 50, il faut constater que l'article 51 a un champ d'application identique, dans la mesure où son objet est également de protéger les occupants de bonne foi qui ont fait l'objet d'un congé « abusif ».

Une exception doit être faite toutefois, pour les personnes qui, à la suite d'un congé, auraient quitté les lieux et ne pourraient donc plus être considérées comme des occupants. A la vérité, il devrait s'agir normalement d'une situation exceptionnelle, car les locataires dont le contrat n'a pas été renouvelé à la seule fin de tourner les dispositions du présent projet de loi ont dû prendre la précaution de se maintenir dans les lieux dans l'attente de la promulgation de la loi nouvelle. Quoi qu'il en soit, il paraît difficile d'accorder le bénéfice de la loi nouvelle aux personnes qui auraient néanmoins quitté leur logement, car'on ne voit pas comment le tribunal pourrait apprécier rétroactivement si le congé qui leur a été signifié présentait bien un caractère légitime et sérieux. Le juge hésitera à ordonner la réintégration du locataire illégitimement évincé, notamment dans les cas où le logement est occupé par le propriétaire ou un nouveau locataire.

Pour toutes ces raisons, votre Commission vous propose de reprendre la disposition de l'article 51 pour l'introduire dans l'article 50.

Ainsi le texte présenté par votre Commission des Lois prévoit, dans son premier alinéa, que tout occupant de bonne foi pourrait demander, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, le bénéfice des dispositions de la loi nouvelle dans les trois mois suivant sa promulgation. Cette faculté ne lui serait pas ouverte s'il a fait l'objet d'une décision d'expulsion devenue définitive. Il faut donc souligner

que sur ce point l'amendement présenté par votre Commission diffère du texte du projet de loi qui confère le bénéfice de la loi nouvelle aux locataires ayant fait l'objet d'une décision d'expulsion devenue définitive, fondée sur l'expiration du contrat antérieur.

Votre Commission des Lois estime peu conforme aux principes généraux du droit de remettre en cause l'autorité de la chose jugée ; aussi vous propose-t-elle d'exclure du bénéfice de l'article 51 les occupants ayant fait l'objet d'une décision d'expulsion devenue définitive.

Votre Commission des Lois estime par ailleurs indispensable de définir la notion « d'occupant de bonne foi » à l'instar de la loi du 1^{er} septembre 1948 : serait réputé de bonne foi l'occupant qui, habitant effectivement dans les lieux, exécuterait les obligations qui résulteraient du bail expiré ou résilié.

Si cette condition était remplie par l'occupant, le propriétaire du local serait tenu dans les deux mois suivant la demande de cette occupation, de lui proposer un nouveau contrat de location, dans les conditions prévues par la présente loi. Les dispositions du titre IV seraient applicables et la conclusion du contrat de location serait assimilée à un renouvellement du contrat résilié ou expiré.

L'occupant disposerait au surplus d'un délai d'un mois pour accepter ou refuser ce contrat de location. En cas de refus, il faudrait considérer que l'occupant perdrait le bénéfice de l'article 51 et serait déchu de tout titre d'occupation sur le logement.

Mais pour tenir compte du contenu de l'article 51, le dernier alinéa de l'amendement présenté par votre Commission écarte l'application du présent article lorsque la résiliation ou le refus de renouvellement du contrat par le propriétaire était fondé, soit sur sa décision de reprendre ou de vendre le logement dans les conditions prévues aux articles 6 *bis*, 6 *ter* et 6 *quater*, soit sur un motif légitime et sérieux — notamment l'inexécution par le locataire de l'une des obligations énumérées à l'article 9. Lorsque la vente n'aurait pas été conclue avant la date de la promulgation de la présente loi, les dispositions de l'article 6 *quater* seraient applicables quand bien même le propriétaire aurait déjà signifié son congé.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous propose d'adopter à l'article 51.

Art. 52

Les congés signifiés à compter du 7 octobre 1981

Selon l'article 52 du projet de loi, tout congé tel que défini par l'article 6, devrait être fondé sur un motif légitime et sérieux.

L'amendement présenté par votre Commission à l'article 51 enlève toute sa raison d'être à l'article 52 puisque, selon cet amendement, l'occupant de bonne foi pourra exiger la conclusion d'un contrat de location, à moins que la résiliation ou le refus de renouvellement du contrat ne soit fondé, soit sur sa décision de reprendre ou de vendre le logement, soit sur un motif légitime et sérieux.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article 51 présente, l'avantage de ne pas avoir d'effet rétroactif ; il résulterait seulement de cet amendement que la loi s'appliquerait immédiatement à la situation juridique des occupants de bonne foi pour leur permettre de bénéficier d'un contrat de location régi par la loi nouvelle.

Enfin, l'article 52 ne tire pas toutes les conséquences juridiques de la règle qu'il énonce, car si le congé doit être fondé sur un motif légitime et sérieux, il ne précise pas que les dispositions relatives au renouvellement du contrat de location par l'effet de la loi trouveront effectivement application.

Pour toutes ces raisons, votre Commission vous propose de **supprimer** l'article 52.

Art. 53

L'accord de modération des loyers pour l'année 1982

La loi du 30 décembre 1981 sur la modération des loyers a été présentée par le Gouvernement comme une mesure d'accompagnement du réajustement de la parité des monnaies européennes effectué le 4 octobre dernier.

Cela explique le caractère temporaire de cette loi qui a trouvé application du 7 octobre 1981 jusqu'au 30 avril 1982.

Mais, dans la mesure où le dépôt du présent projet de loi est intervenu avant l'adoption définitive de la loi du 30 décembre 1981, le texte initial de l'article 53 prévoyait que les premiers accords de modération seraient applicables à la période du 7 avril au 31 décembre. La date du 7 avril 1982 avait d'ailleurs été retenue à l'origine par le projet de loi de modération, de telle sorte qu'il n'y avait aucune rupture entre le texte conjoncturel de modération et la mise en œuvre des accords de modération.

La Commission des Lois, comme la Commission des Affaires Economiques et du Plan ont attiré l'attention du Gouvernement sur l'impossibilité de mener à son terme l'examen du projet de loi relatif aux droits et obligations des bailleurs et locataires avant le 7 avril 1982.

Aussi votre Commission des Lois vous avait-elle proposé de repousser la date de la fin de la période de modération au 30 juin 1982, qui correspond à la fin de la deuxième session ordinaire du Parlement.

Cette proposition n'a pas rencontré l'assentiment du Gouvernement et, au sein de la Commission Mixte Paritaire un compromis a été trouvé pour la date du 30 avril 1982.

C'est donc fort logiquement que l'Assemblée nationale a modifié le texte du projet de loi pour fixer au 1^{er} mai 1982 la date de mise en application des premiers accords de modération et si ces accords n'étaient pas intervenus au plus tard le 15 mars 1982, le Gouvernement pourrait prendre un décret en application de l'article 36.

Malheureusement, la « prédiction » de votre Commission des Lois s'est réalisée et il paraît aujourd'hui impossible d'envisager que le présent projet de loi soit adopté définitivement avant le 1^{er} mai prochain, d'autant que le Gouvernement devra publier les décrets qui seront nécessaires, notamment en ce qui concerne la Commission nationale des rapports locatifs.

Il résulte de tout cela que les dates prévues à l'article 23 n'ont aujourd'hui plus aucune signification. Le Gouvernement n'a pas voulu tenir compte des observations de votre Commission des Lois ; il lui appartient de proposer au Parlement une nouvelle solution qui serait de nature à assurer la continuité entre la loi et les accords de modération, si telle est du moins son intention.

Dans l'attente de cette initiative, votre Commission des Lois ne peut que vous proposer de **supprimer** l'article 53.

TITRE X

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 54

Dispositions applicables à certaines catégories de logements

Cet article énumère les dispositions du projet de loi qui ne sont pas applicables :

- aux logements appartenant aux organismes d'HLM ;
- aux logements réglementés par le chapitre III de la loi du 1^{er} septembre 1948 ;
- aux logements régis par une convention conclue en application de l'article L.351-2 du Code de la construction et de l'habitation ;
- aux logements ayant fait l'objet de primes ou de prêts spéciaux à la construction accordés par le Crédit foncier de France ou par la Caisse centrale de coopération économique.

1° En ce qui concerne les logements appartenant aux organismes d'HLM et qui n'ont pas fait l'objet de conventions, en application de l'article L.353-14 du Code de la construction et de l'habitation, le projet de loi dispose que ne leur sont pas applicables :

- l'article 4 sur la durée du contrat de location ;
- l'article 5 relatif à la résiliation du contrat par le locataire ;
- les articles 6 à 6 quater qui concernent le renouvellement du contrat de location, le droit de reprise et le congé en vue de la vente ;
- l'article 7 relatif au transfert du contrat et à la sous-location ;
- l'article 8 qui traite du congé ;
- l'article 13, alinéa premier, relatif au dépôt de garantie ;
- l'article 14 qui concerne les charges récupérables ;

- l'article 34 qui prévoit les accords de modération des loyers ;
- l'article 38 sur la révision du loyer des contrats en cours ;
- l'article 40 relatif aux contrats conclus pour la réalisation de travaux ;
- l'article 45 relatif à la désignation d'un administrateur provisoire en cas de défaillance dans la gestion de logements ayant bénéficié d'aide de l'Etat ;
- les articles 46 à 49 qui traitent des sanctions ;
- l'article 51 relatif à la situation de l'occupant de bonne foi ;
- l'article 52 relatif aux congés notifiés à compter du 7 octobre 1981 ;
- l'article 55 qui abroge les articles 3 ter, 3 quater, 3 quinquies, 3 sexies et 3 septies de la loi du 1^{er} septembre 1948.

L'amendement présenté par votre Commission tend :

- à remplacer la référence à l'article 6 quater par une mention de l'article 6 quinquies ;
- à supprimer la référence aux articles 49 et 52 qui ont été supprimés ;
- à ajouter la référence aux articles 4 bis (contrats d'une durée inférieure à la durée légale), 46 bis (sanction pénale pour les copies erronées) et 54 bis (dispositions diverses), dans un souci de coordination.

2° S'agissant des logements régis par le chapitre III de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948, le projet de loi écarte l'application des articles 3 à 7 (contrats de location, durée, renouvellement, résiliation, transfert du contrat), 8 (congé), 13 (révision du loyer des baux en cours), 14 (charges récupérables), 16 (effets de la clause de résiliation), l'ensemble du titre IV relatif aux accords de modération, l'article 40 pour ce qui concerne les locaux occupés, l'article 41 (contrats pour la réalisation des travaux), 45 (désignation d'un administrateur provisoire), 46 à 49 (sanctions) et le titre X relatif aux dispositions diverses.

L'amendement que vous propose votre Commission des Lois vise :

- à remplacer la référence à l'article 6 quater par une mention de l'article 6 quinquies ;
- à ajouter à la liste des articles du projet de loi qui ne sont pas applicables les articles 4 bis et 46 bis ;
- à supprimer la référence à l'article 49.

3° Quant aux logements régis par une convention conclue en application de l'article L.351-2 du Code de la construction et de l'habitation, le projet de loi dispose que ne leur sont pas applicables, les articles 4 à 7 (durée, renouvellement et transfert du contrat de location), 8 (congé), 13, alinéa premier (dépôt de garantie), 38 (révision du loyer en cours), 40 (contrat pour la réalisation de travaux), 45 (désignation d'un administrateur provisoire), 46, 47 et 49 (sanctions pénales), 51 (situation de l'occupant de bonne foi), 52 (congé), et 55 (abrogation des articles 3 ter, 3 quater, 3 quinquies, 3 sexes et 3 septies de la loi du 1^{er} septembre 1948).

En revanche, l'article 14 relatif aux charges récupérables est applicable aux logements régis par une convention conclue en application de l'article L.353-15 ou de l'article L.351-2, 3° et 4°, du Code de la construction et de l'habitation en ce qui concerne les logements réglementés en contrepartie de primes ou de prêts du Crédit foncier de France ou de la Caisse centrale de coopération économique.

En outre, le projet de loi écarte l'application des articles 34, 35 et 36 relatifs aux accords de modération en ce qui concerne le nouveau loyer des logements régis par une convention conclue en application de l'article L.351-2 (3° et 4°) du Code de la construction et de l'habitation).

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement** qui tend, dans le premier alinéa du 3° :

— à remplacer la référence à l'article 6 quater par une mention de l'article 6 quinquies ;

— à ajouter à la liste des dispositions qui ne sont pas applicables, les articles nouveaux 4 bis, 34 bis et 47 bis ;

— à écarter la référence aux articles 49 et 52 qui sont supprimés.

4° Enfin, s'agissant des logements dont les conditions d'habitation sont réglementées en contrepartie de primes ou de prêts spéciaux à la construction, consentis par le Crédit foncier de France ou la Caisse centrale de coopération économique, le projet de loi dispose que ne leur sont pas applicables, les articles 4 (durée du contrat de location), 14 (charges récupérables), 34 bis (accords de modération conclus dans le secteur des organismes d'HLM), 40 (conclusion d'un contrat entre l'Etat et le bailleur en vue de la réalisation de travaux) et 55 (dispositions diverses), votre Commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement** qui tend à compléter la liste de ces dispositions par les articles 4 bis (durée du bail) et 54 bis (dispositions diverses).

Article additionnel après l'article 54

La date de la révision du loyer dans les immeubles collectifs appartenant à une même personne

Selon le premier alinéa du texte proposé par votre commission, le loyer ne pourrait être révisé qu'au terme de chaque année du contrat.

L'application de cette disposition risque de susciter des difficultés dans la gestion des immeubles collectifs appartenant à une même personne, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale.

Dans le souci de faciliter la gestion de ces ensembles immobiliers, votre Commission des Lois vous propose de déroger à la règle prévue au premier alinéa de l'article 38, sous la réserve toutefois que le bailleur ou le gestionnaire choisisse une date unique pour l'ensemble des logements de l'immeuble.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre Commission vous propose d'insérer après l'article 54.

Article additionnel après l'article 54

L'application de l'article 40 du projet de loi aux locaux vacants régis par la loi du 1^{er} septembre 1948

Selon le cinquième alinéa de l'article 40 ci-dessus, « la réalisation du programme de travaux prévus par le contrat place les logements concernés, nonobstant toutes dispositions législatives spécifiques contraires d'ordre public sous le régime juridique de la présente loi et notamment de son titre II ».

Lors de l'examen de l'article 40, votre Commission a critiqué l'imprécision et l'ambiguïté de cette rédaction.

Cet alinéa signifie en réalité que la réalisation des travaux d'amélioration tels qu'ils sont prévus par la convention passée avec l'Etat, aura pour effet de faire sortir les locaux vacants de la loi du 1^{er} septembre 1948.

Votre Commission a donc estimé préférable de régler ce problème après l'article 54, en précisant que les dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948 cesseraient d'être applicables aux locaux vacants dès l'achèvement des travaux prévus par la convention conclue avec l'Etat en application de l'article 40.

Cet amendement présente notamment l'avantage d'énoncer d'une manière expresse que les locaux concernés seront désormais régis par le droit commun, c'est-à-dire par les dispositions de la présente loi.

Le second objet de cet amendement est d'abroger l'article 3 septies de la loi du 1^{er} septembre 1948.

L'article 3 septies a été inséré dans la loi du 1^{er} septembre 1948 par l'article 48 de la loi de finances pour 1977 qui a prévu d'accorder, sous certaines conditions, une prime aux propriétaires désireux d'effectuer des travaux d'amélioration. Dans ce cas, le bailleur serait tenu de conclure avec l'occupant ou le nouveau locataire un bail de neuf ans. Cependant, le local doit rester soumis à la loi de 1948 si le locataire ou l'occupant de bonne foi est âgé au moins de 65 ans ou même de 60 ans, en cas d'inaptitude au travail et lorsque ses ressources annuelles imposables sont inférieures à une fois et demi le montant annuel du SMIC.

Votre Commission vous propose d'**abroger** l'article 3 septies qui, en tout état de cause, n'a reçu que peu d'application ou a suscité de nombreux litiges.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre Commission des Lois vous propose d'insérer après l'article 54.

Article 55

Abrogation des articles 3 ter à 3 septies de la loi du 1^{er} septembre 1948

L'article 55 tend pour l'essentiel à abroger les articles 3 bis, 3 ter, 3 quater, 3 quinquies, 3 sexies et 3 septies de la loi du 1^{er} septembre 1948 ainsi que l'article 3 quater en ce qui concerne les locaux à usage mixte professionnel et d'habitation.

Il convient de rappeler que l'ensemble de ces articles ont été insérés dans la loi du 1^{er} septembre 1948 par des lois successives afin de favoriser le retour progressif au droit commun des immeubles soumis aux dispositions de la loi de 1948.

L'*article 3 bis* concerne tout d'abord les communes dont la population municipale totale est inférieure à 10.000 habitants, à l'exclusion de celles situées dans un rayon de 50 km de l'emplacement des anciennes fortifications de Paris ; dans ces communes, les dispositions du titre I de la loi de 1948 ont cessé de s'appliquer aux locataires qui sont entrés dans les lieux postérieurement au 1^{er} Janvier 1959. Mais cet article habilite le Ministre chargé du Logement à étendre lesdites dispositions à d'autres communes ou à apporter des dérogations à ces dispositions.

L'*article 3 ter* permet aux bailleurs et aux locataires de déroger aux dispositions de la loi de 1948 si un bail de 6 ans est conclu après l'entrée du preneur dans les lieux ; la faculté de résiliation annuelle est réservée de droit au preneur et ne peut être stipulée qu'à son profit. Dans la pratique, l'article 3 ter permet aux locataires, qui acceptent un loyer plus élevé que celui résultant de la surface corrigée, d'obtenir un bail de 6 années et certains avantages accessoires comme la faculté de sous-louer ou de céder, notamment dans les cas où les locataires et occupants exercent une profession libérale.

L'*article 3 quater* concerne les baux à usage professionnel. Les dispositions de la loi de 1948 ne sont plus applicables aux locaux utilisés en tout ou partie à usage professionnel lorsque les locaux répondent à certaines prescriptions et qu'un contrat de location est signé pour une durée d'au moins six années, résiliable chaque année à la volonté du preneur seul, la durée des baux renouvelés ne pouvant être inférieure à 3 ans.

L'*article 3 quinquies* exclut du champ d'application de la loi de 1948 les locaux effectivement vacants et sous la double condition qu'un bail soit conclu pour une durée de six ans au moins et qu'il soit annexé à ce bail un exemplaire du constat de l'état du local et de l'immeuble dressé par huissier moins de trois mois avant la date de la conclusion du contrat. Le local loué doit en outre satisfaire à certaines conditions comme l'existence d'une cuisine, d'une pièce habitable et d'une salle d'eau.

L'*article 3 sexies* établit les règles communes aux baux de six ans. Selon cet article, à l'expiration du bail conclu dans les conditions pré-

vues aux articles 3 ter, 3 quater et 3 quinquies ou au départ du locataire s'il intervient avant l'expiration du bail, le local n'est plus soumis aux dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948. Mais pour revenir au droit commun, il faut que le local corresponde aux règles de confort prévues par les textes réglementaires et attestées par un constat d'huissier.

Ces dispositions ont eu des conséquences favorables tant pour les propriétaires que pour les occupants ou locataires ; elles ont permis de sortir un grand nombre de logements de la loi de 1948, ce qui a favorisé leur amélioration.

Dans ces conditions, votre Commission n'estime pas opportun d'abroger l'ensemble de ces dispositions. En particulier, aucune raison sérieuse ne justifie l'abrogation de l'article 3 bis qui permet au Ministre chargé du Logement d'exclure de l'application de la loi du 1^{er} septembre 1948 les locaux situés dans les communes de moins de 10.000 habitants lorsque les circonstances locales le permettent.

Il paraît d'autant plus souhaitable de maintenir ces articles en vigueur que l'Assemblée Nationale s'est trouvée dans l'obligation de prévoir à l'article 55 bis des règles particulières pour les locaux vacants.

Selon cet article, en effet, les dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948 cesseraient d'être appliquées aux locaux vacants qui répondraient aux normes fixées en application du premier alinéa de l'article 40, mais les majorations qui pourront être applicables au loyer seront plafonnées par des décrets.

Cette disposition ne saurait être approuvée par votre Commission des Lois, car ce serait revenir à une forme indirecte de « dirigisme » des loyers que l'article 3 quinquies permettait précisément d'éviter.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des Lois vous propose une nouvelle rédaction de l'article 55.

Selon cette nouvelle rédaction, les dispositions du titre IV sur la modération des loyers ne s'appliqueraient pas au loyer initial des nouvelles locations consenties en application des articles 3 bis (1^o et 2^o), 3 ter, 3 quater ou 3 quinquies de la loi du 1^{er} septembre 1948, comme l'a d'ailleurs prévu la loi du 30 décembre 81 sur la modération des loyers.

L'amendement précise en outre que les locaux seraient régis par les dispositions de la loi nouvelle à l'expiration du contrat de location

en application des articles 3 bis (1° et 2°), 3 ter, 3 quater et 3 sexies, ou en ce qui concerne les locaux à usage mixte d'habitation et professionnel, de l'article 3 quinquies ou, selon le cas, au départ du locataire.

Article 55 bis

Les locaux vacants soumis à la loi du 1^{er} septembre 1948

Selon l'article 55 bis, les dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948 cesseraient d'être appliquées aux locaux vacants qui, « sans faire l'objet de la procédure prévue à l'article 40 », répondent aux normes fixées en application du premier alinéa de cet article.

Ces locaux seraient désormais régis par les dispositions du présent texte et feraient l'objet d'un contrat de location d'une durée de six ans.

Toutefois, il appartiendrait à des décrets de fixer le plafond des majorations qui pourront être applicables aux loyers prévus par la loi de 1948 pour fixer le prix initial du nouveau bail qui devra tenir compte du prix pratiqué dans des locaux comparables situés dans un même secteur géographique.

Votre Commission vous propose de supprimer cet article; cette suppression est une conséquence de la nouvelle rédaction de l'article 55.

Par ailleurs, votre Commission se doit de constater que cette disposition constitue une régression par rapport à la situation actuelle dans la mesure où l'article 3 quinquies de la loi de 1948 accorde aux parties la liberté de fixation du loyer initial.

Article 55 ter

Les locaux occupés par un locataire ou un occupant de bonne foi dont le droit au maintien dans les lieux est contesté par le propriétaire

Selon cet article, les dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948 cesseraient d'être applicables aux locaux occupés par un locataire ou

un occupant de bonne foi qui se verrait contester son droit au maintien dans les lieux dans les conditions prévues à l'article 10 de ladite loi.

Le locataire ou l'occupant de bonne foi pourrait toutefois exiger du bailleur la conclusion d'un contrat de location d'une durée de six ans, les dispositions des articles 6 bis et 6 ter n'étant pas applicables.

A l'expiration de ce contrat de location ou au départ du locataire, le local serait à nouveau régi par les dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948.

Là encore, il faut constater que cette disposition constituerait une régression par rapport à la loi de 1948 puisque le locataire ou l'occupant de bonne foi risquerait, en l'occurrence, de perdre le bénéfice du maintien dans les lieux.

En d'autres termes, l'article 55 ter revient à écarter la loi de 1948 pour prévoir des règles plus favorables encore pour le locataire ou l'occupant de bonne foi, dans la mesure où son droit au maintien dans les lieux ne pourrait plus être contesté.

En effet, à l'expiration du contrat de six ans ou au départ du locataire, la loi du 1^{er} septembre 1948 s'appliquerait à nouveau. Votre Commission des Lois ne saurait admettre cette succession surprenante de régimes juridiques.

Elle vous propose donc de **supprimer** cet article.

Art. 57

Le droit de préemption du locataire ou de l'occupant de bonne foi en cas de vente du local (Loi du 31 décembre 1975)

L'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 a institué au profit du locataire ou de l'occupant de bonne foi un droit de priorité en cas de vente de l'appartement.

Mais ce droit de préemption était ouvert à l'occasion de la première vente « depuis la division de l'immeuble par appartements » et lorsque cette vente portait « sur ces seuls biens ».

La jurisprudence, et notamment un jugement du Tribunal de Grande Instance de Paris en date du 29 octobre 1979, a déduit de cette rédaction que le locataire ou l'occupant de bonne foi ne pouvait bénéficier d'aucun droit de priorité en cas de vente concernant plusieurs appartements dont certains étaient libres et d'autres loués ou occupés.

Afin de mettre un terme à cette interprétation de la loi de 1975 qui paraissait contraire à l'intention du législateur, le Parlement, sur la proposition de M. Jean Foyer, alors Président de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, a inséré dans la loi du 4 janvier 1980 une disposition particulière tendant à préserver les droits du locataire ou de l'occupant de bonne foi à l'occasion de « toute vente d'un appartement, consécutive à la division d'un immeuble par appartements ».

Dans ce cas, le bailleur doit faire connaître, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, au locataire ou à l'occupant de bonne foi de l'appartement, le prix et les conditions de la vente projetée. L'information vaut offre de vente au profit de son destinataire et cette offre est valable pour une durée d'un mois à compter de sa réception.

L'article 57 du projet de loi définit une nouvelle fois le champ d'application de la loi du 31 décembre 1975. Le bailleur devrait notifier son offre de vente préalablement à la conclusion de « toute vente d'un ou plusieurs locaux d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel, consécutive à la division initiale ou subséquente de tout ou partie d'un immeuble par lots ».

Cet article précise également les modalités d'exercice par le locataire ou l'occupant de bonne foi du droit de priorité.

La pratique a en effet révélé que le bailleur se trouve dans une situation inextricable lorsque le locataire ou l'occupant de bonne foi, après avoir exprimé son intention d'exercer son droit de préemption, néglige ou s'abstient de réaliser l'acte authentique de vente constatant le transfert de propriété du logement et, par voie de conséquence, de verser le prix proposé.

Le bailleur se trouve alors démuné de tout titre exécutoire.

Le projet de loi tend à combler ce vide juridique : le locataire qui a accepté l'offre de vente, dispose, à compter de sa réponse au bailleur, d'un délai de deux mois pour réaliser l'acte de vente. Passé ce délai,

L'acceptation de l'offre de vente est nulle de plein droit, si bien que le bailleur pourra vendre le bien à l'acquéreur de son choix.

Si, lors de sa réponse, il « exprime » l'intention de recourir à un emprunt, l'acceptation par le locataire de l'offre de vente est subordonnée à l'obtention d'un prêt et, dans ce cas, le délai de réalisation de l'acte de vente est porté à quatre mois. Le projet de loi reprend ainsi une disposition de la loi du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier ; selon l'article 17 de ladite loi, l'acte de vente est conclu « sous la condition suspensive de l'obtention du ou des prêts qui en assurent le financement ». En l'occurrence, l'acceptation par le locataire ou l'occupant de bonne foi sera affectée d'une condition suspensive, celle de l'obtention du prêt nécessaire à l'acquisition du logement.

L'article 57 a aussi pour objet d'étendre le champ d'application de la loi de 1975 aux cessions de parts ou actions des sociétés dont l'objet est la division d'un immeuble par fractions destinées à être attribuées aux associés en propriété ou en jouissance à temps complet.

De nombreux immeubles collectifs à usage d'habitation appartiennent à des sociétés d'attribution, régies par les articles L.212-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. Les droits sociaux composant le capital de ces sociétés sont divisés en groupes de parts ou actions donnant vocation à l'attribution en jouissance ou en propriété des logements. La cession de ces droits sociaux est regardée comme ayant pour objet des droits mobiliers incorporels et non pas les biens immobiliers qu'ils représentent.

En l'état actuel de sa rédaction, l'article 10 de la loi de 1975 ne saurait donc s'appliquer à de telles cessions.

Cette solution ne se justifie plus depuis la loi du 4 janvier 1980, dès lors que le droit de préemption de l'occupant ou du locataire peut s'exercer préalablement à toute division de l'immeuble par appartements.

C'est pourquoi le paragraphe IV de l'article 57 rend les dispositions de la loi de 1975 applicables aux ventes de parts ou actions de sociétés d'attribution, lorsque l'immeuble doit être divisé par fractions destinées à être attribuées aux associés en propriété ou en jouissance à temps complet. Cette dernière précision est destinée à écarter les opérations de « multi-propriété » ou de « copropriété spatio-temporelle ».

Enfin, l'article 57 exclut du champ d'application de la loi de 1975 les ventes portant sur un bâtiment entier ou sur l'ensemble des locaux à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel de bâtiment.

Votre Commission des Lois vous propose d'approuver cette disposition, bien qu'elle soit étrangère à l'objet de ce texte.

Les quelques modifications que votre Commission a apportées à ce texte sont d'ordre purement rédactionnel.

Ainsi la notion de « division subséquente de l'immeuble par lots » risque de soulever des difficultés d'interprétation ; il paraît préférable à cet égard d'y substituer la notion de « subdivision » de l'immeuble.

Il y a lieu par ailleurs de faire référence à la notion de « locaux à usage d'habitation » et non pas à celle de « locaux d'habitation ».

Art. 58

Les dispositions de la loi du 4 janvier 1980 et de l'article 57 du projet de loi : la validité des ventes antérieurement conclues

L'article 6 de la loi du 4 janvier 1980 a conféré un caractère *interprétatif* à la nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 10 de la loi de 1975.

Selon un arrêt de la Cour de Cassation en date du 21 janvier 1931, le caractère interprétatif d'une loi « ne peut se déduire que de l'intention du législateur de préciser et d'expliquer le sens obscur ou contesté d'un texte déjà existant ».

Mais l'affirmation par la loi de 1980 de son caractère interprétatif a conduit à une application *rétroactive* de la modification intervenue, contrairement d'ailleurs à l'intention du législateur.

C'est ainsi que la loi de 1980 a permis de remettre en cause des ventes réalisées avant la date de son entrée en vigueur mais qui n'avaient pas fait l'objet d'une notification préalable du simple fait

qu'elles portaient simultanément sur plusieurs logements dont l'un au moins n'était pas occupé ou loué. A titre d'exemple, le Tribunal de grande instance de Paris a décidé dans un jugement rendu le 8 juillet 1981 que les dispositions de l'article 10 de la loi de 1975, tel que modifié par la loi du 4 janvier 1980, avaient pour conséquence de substituer rétroactivement le locataire ou l'occupant de bonne foi à l'acquéreur aux clauses et conditions de l'acte de vente. La Cour d'appel de Paris a même estimé dans un arrêt rendu le 17 juin 1981 que « le législateur a expressément formulé sa volonté de soumettre à la règle ainsi explicitée toutes les situations contentieuses non encore résolues par une décision ayant acquis force de chose jugée ».

L'article 58 du projet de loi répond au souci d'éviter une telle insécurité juridique ; les dispositions de l'article 57 et de la loi du 4 janvier 1980 ne devraient pas porter atteinte à la validité des contrats de vente antérieurement conclus.

Votre Commission des Lois vous propose donc d'adopter cet article sans modification.