

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 1989.

RAPPORT (1)

FAIT

*au nom de la commission mixte paritaire (2) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986,*

Par M. LUC DEJOIE,

Sénateur.

(1) Le même rapport est déposé à l'Assemblée nationale par M. François Colcombet, député, sous le numéro 774.

(2) Cette commission est composée de : MM. Michel Sapin, député, président ; Jacques Larché, sénateur, vice-président ; François Colcombet, député, Luc Dejoie, sénateur, rapporteurs.

*Membres titulaires* : MM. Bernard Carton, Guy Malandain, François Massot, Jean Tiberi, Pierre Lequiller, députés ; MM. Jean Faure, Jacques Thyraud, Paul Girod, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, sénateurs.

*Membres suppléants* : MM. Daniel Vaillant, Jacques Guyard, Marcel Charmant, Serge Charles, Alain Lamassoure, Jean-Jacques Hyst, Gilbert Millet, députés ; MM. Raymond Bouvier, Charles de Cuttoli, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Charles Jolibois, Robert Laucournet, Bernard Laurent, Michel Rufin, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1<sup>re</sup> lecture : 652, 889 et T.A. 100.

2<sup>ème</sup> lecture : 728.

Sénat : 1<sup>re</sup> lecture : 325, 338 et T.A. 81 (1988-1989).

Logement et habitat. — Bailleurs - Charges locatives - Commission départementale de conciliation - Commission départementale des rapports locatifs - Contrat de location - Locataires - Logements - Loyers.

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 s'est réunie, le mercredi 14 juin 1989, à l'Assemblée nationale.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son Bureau qui a été ainsi constitué :

- *M. Michel Sapin*, député, président,
- *M. Jacques Larché*, sénateur, vice-président.

Puis, la Commission a désigné :

- *M. François Colcombet*, député,
- *M. Luc Dejoie*, sénateur,

comme rapporteurs, respectivement, pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.

La Commission mixte paritaire a considéré que - sans méconnaître l'importance de points tels que la durée minimum du bail consenti par une personne morale, le choix de l'indice d'indexation des loyers en cours de bail, la notion de loyer manifestement sous-évalué ou la situation des locaux affectés à un usage professionnel - la possibilité de trouver une solution de conciliation entre les positions des deux assemblées sur les articles 16 et 17 relatifs aux modalités générales de fixation des loyers conditionnait l'éventualité d'un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion.

*M. Luc Dejoie, Rapporteur pour le Sénat* a exposé la position de cette assemblée. Contestant la distinction établie par l'Assemblée nationale entre logements neufs et autres logements vacants, il a estimé que les loyers des logements neufs et de ceux

faisant l'objet d'une première ou d'une nouvelle location devaient être fixés librement. En effet, le souci d'établir un équilibre entre bailleurs et locataires impose, selon lui, de compenser l'institution de règles plus contraignantes en matière de motivation du congé par la liberté de fixation des loyers de tous les logements vacants. Notant qu'il serait illogique qu'un logement cessât d'être considéré comme neuf au motif qu'il aurait été loué pendant quelques mois, il a estimé au moins indispensable qu'un logement neuf soit, du point de vue de la fixation du loyer, considéré comme le restant pendant une période suffisamment longue. Il a ajouté qu'il devait en être de même pour les logements ayant fait l'objet de travaux de remise en état, le système des références se trouvant limité aux autres logements vacants et aux baux renouvelés.

Il a, d'autre part, estimé que l'article 17 conférait au Gouvernement une habilitation trop large pour encadrer les loyers dans une situation de crise dont les éléments ne sont pas déterminés avec une précision suffisante. Selon lui, la seule éventualité d'une fixation des loyers par voie administrative est de nature à décourager l'investissement locatif.

*M. François Colcombet, Rapporteur pour l'Assemblée nationale* a souligné que celle-ci partageait le souci du Sénat de trouver un équilibre entre les droits et les obligations réciproques des bailleurs et des locataires. Il a remarqué que la liberté de fixation des loyers pour les logements neufs et pour ceux ayant fait l'objet de certains travaux favoriserait le secteur de la construction et de la rénovation, tout en concédant que la discussion restait ouverte sur la portée qu'il convenait de donner à la notion de logement neuf ou considéré comme tel, ainsi que sur la définition de "sous-évaluation manifeste".

Il a d'autre part noté que l'article 17 de la proposition de loi n'était pas autre chose que l'application au secteur locatif de l'ordonnance du 1er décembre 1986 sur la concurrence, laquelle habilite le Gouvernement à intervenir de manière assez large contre les hausses excessives de prix.

A partir des exposés des deux rapporteurs, les débats de la Commission mixte paritaire ont principalement porté sur trois points :

— le régime de fixation des loyers pour les logements neufs ou ceux faisant l'objet d'une nouvelle location ;

— la possibilité donnée au juge de procéder, après l'entrée en vigueur du contrat, à une modification du loyer ;

— les modalités de l'habilitation donnée au Gouvernement pour réglementer les loyers en cas de situation anormale du marché locatif.

**A. Le régime de fixation des loyers en l'absence de situation de crise pour les logements neufs ou ceux faisant l'objet d'une nouvelle location.**

*M. Jean Tiberi* a pris acte de l'évolution de la position du Rapporteur de l'Assemblée nationale sur la définition des logements neufs. Après s'être déclaré favorable à l'adoption de dispositions légales incitant à effectuer des travaux d'amélioration, il s'est demandé pour quelles raisons un logement ne serait plus considéré comme neuf si les travaux d'amélioration y ont été effectués depuis plus de six mois, durée qu'il a jugée manifestement insuffisante.

*Le Président Jacques Larché* a souligné la nécessité de ne pas détourner les investisseurs du marché locatif et a estimé que, de ce point de vue, la définition du logement neuf retenue par l'Assemblée nationale ne pouvait pas être tenue pour satisfaisante.

*M. Paul Girod* a insisté sur le fait que les investisseurs potentiels avaient le choix entre divers types de placements, immobiliers ou non-immobiliers et qu'il convenait donc de les inciter à se porter sur le marché locatif par des mesures leur assurant une rentabilité de leur placement pendant une période suffisamment longue.

*M. Guy Malandain* a considéré que le dispositif retenu devait répondre à deux impératifs : pérenniser les dispositions transitoires de la loi de 1986 et instituer un système non inflationniste de fixation des loyers par référence aux prix habituellement pratiqués dans le voisinage. A partir du moment où ces deux principes peuvent faire l'objet d'un accord, le reste relève de la définition de modalités techniques.

*Le Président Michel Sapin* a demandé au Rapporteur pour le Sénat de bien vouloir préciser la durée pendant laquelle, selon lui, un logement neuf pouvait être considéré comme le restant.

*M. Luc Dejoie* a répondu que, par rapport à la nécessité d'assurer une stabilité suffisante à de l'investissement locatif, une durée de douze ans devait être considérée comme un minimum.

*Le Président Michel Sapin* a contesté cette durée dont il a estimé qu'elle introduisait une confusion entre la notion de logement neuf et celle d'un logement dont le capital investi aurait été amorti. Il a ajouté que les investisseurs intégraient la plus-value dans le calcul de la rentabilité de leur placement.

*M. Luc Dejoie*, rappelant qu'il ne s'était pas placé sur le plan de la rentabilité mais uniquement sur celui de la stabilité de l'investissement, a contesté que la durée retenue par la loi pour assurer cette stabilité puisse intégrer une notion de plus-value qu'il a estimée spéculative.

*M. Guy Malandain* a déclaré que la majorité de l'Assemblée nationale était disposée à maintenir un régime de liberté des loyers pendant une période de six ans pour les logements neufs.

*M. Paul Girod* a estimé cette proposition insuffisante puisque, dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, elle ne fait que correspondre à la durée minimum du bail consenti par une personne morale. Il a donc marqué sa préférence pour la durée de douze ans proposée par le Rapporteur pour le Sénat, ou - à la rigueur - pour une durée de neuf ans.

*M. Pierre Lequiller* a jugé qu'un logement pouvait être considéré comme neuf pendant les dix ans qui suivent son achèvement; se référant aux durées généralement retenues en matière de baux, il a donc proposé de considérer qu'un logement pouvait bénéficier de la liberté des loyers pendant les neuf premières années de sa location.

*Le Président Jacques Larché* a estimé que cette période de neuf ans devait être considérée comme renouvelable si le propriétaire a procédé à des travaux de remise à neuf d'un montant équivalent à un an du loyer antérieur.

*M. François Colcombet*, jugeant ces durées excessives, s'est déclaré favorable à la possibilité d'assouplir la notion de travaux permettant de bénéficier du régime de liberté des loyers et de l'étendre à tous les travaux d'amélioration, portant aussi bien sur les parties privatives que sur les parties communes de l'immeuble.

**B. La possibilité donnée au juge de procéder, après l'entrée en vigueur du contrat, à une modification du loyer.**

*Le Président Jacques Larché* a fermement insisté sur le fait que ce qu'il est convenu d'appeler le "droit de repentir" dérogeait à tous les principes en matière de droit des contrats et provoquerait l'apparition d'un contentieux difficilement contrôlable. Le maintien d'une telle disposition ne lui est donc pas apparu acceptable par la majorité du Sénat.

*M. Luc Dejoie* a exprimé le même point de vue.

*Le Président Michel Sapin* a fait observer que les critiques présentées par le Sénat s'appliquaient davantage au texte initial de la proposition de loi qu'à celui adopté par l'Assemblée nationale. Il a, en effet, souligné que l'Assemblée nationale avait limité cette disposition aux seuls cas où le propriétaire n'aurait pas respecté les prescriptions légales concernant la fourniture de références servant à la détermination du loyer.

*M. François Colcombet* a observé que l'institution d'un tel "droit de repentir" n'était pas sans exemple dans d'autres domaines de la législation récente et allait dans le sens de la jurisprudence qui tend à imposer une obligation d'information complète et honnête à l'égard du signataire du contrat qui, en raison de sa position, dispose d'informations d'une qualité supérieure à celles dont peut bénéficier son cocontractant.

*M. Luc Dejoie* a objecté que, si des dispositions législatives, en particulier en matière de crédit, avaient institué une telle obligation d'information, celles-ci ne pouvaient jamais continuer de recevoir application alors que le contrat est en cours d'exécution. De même, les décisions jurisprudentielles intervenues en ce domaine entraînent la résolution de l'ensemble du contrat et n'ont jamais pour effet de permettre au juge d'en modifier un élément substantiel tout en conservant les autres. Il a, en outre, contesté le caractère objectif des références que le bailleur est tenu de produire en application de l'article 18.

*M. Michel Dreyfus-Schmidt* a considéré qu'il ne s'agissait pas, à proprement parler, d'un "droit de repentir" mais d'une disposition permettant au juge de réformer le contrat lorsqu'il est

évident que le bailleur ne s'est pas conformé aux prescriptions légales. De ce point de vue, il s'est même interrogé sur l'opportunité de limiter à deux mois la possibilité de recourir à cette procédure.

*M. Guy Malandain* a estimé que l'obligation de fournir des références pouvait également jouer au bénéfice du propriétaire, dans la mesure où elle lui permettait d'avoir une juste appréciation de la valeur du bien qu'il se propose de louer.

**C. Les modalités de l'habilitation donnée au Gouvernement pour réglementer les loyers en cas de situation anormale du marché locatif.**

*M. Jean Tiberi* a convenu de la nécessité de prévoir des mesures spécifiques d'encadrement des loyers lorsque existe une situation de tension du marché locatif, en particulier dans les grandes agglomérations. Il a néanmoins rappelé son hostilité à une forme d'intervention autoritaire par la voie réglementaire.

*M. Daniel Vaillant*, soulignant que chacun admettait aujourd'hui que la loi de 1986 n'avait pas pu régler le problème locatif dans les grandes agglomérations et en particulier à Paris, a jugé que les dispositions nouvelles devaient, à la fois, revêtir un caractère préventif et permettre de faire face à des dérèglements du marché : la possibilité donnée au Gouvernement d'intervenir rapidement par décret dans des situations de crise lui paraît constituer une réponse adéquate à cette nécessité.

*M. Bernard Carton*, se référant à l'économie générale du texte, a rappelé qu'il appartenait principalement à l'article 16 d'établir un système équilibré de fixation des loyers. Ainsi, l'article 17 ne doit-il être considéré que comme une sorte de "garde-fou" lorsque le système des références n'a pas permis un fonctionnement normal du marché.

*M. Luc Dejoie*, après avoir rappelé la position de principe du Sénat à l'égard de la disposition permettant au Gouvernement de fixer les loyers par la voie réglementaire, a estimé que - si l'article 17 devait finalement y avoir - celui-ci devrait, en tout état de cause, répondre aux nécessités suivantes : la possibilité d'intervenir par décret ne serait ouverte qu'à partir du moment où des éléments objectifs constatés sur une période suffisamment longue auraient permis d'établir l'existence d'un mauvais

fonctionnement du marché ; la validité du décret devrait être limitée, à la fois, dans le temps et dans l'espace ; le décret ne pourrait avoir pour effet de limiter la variation des loyers à un niveau inférieur à un minimum qui devrait être déterminé par la loi.

*Le Président Michel Sapin* a souligné la difficulté - à laquelle se sont déjà heurtés les rédacteurs de l'ordonnance de 1986 sur la concurrence - de définir des critères supposés objectifs caractérisant une situation anormale de marché. Cette difficulté est accentuée par le fait que, dans le domaine des loyers, on ne dispose pas actuellement d'instruments statistiques permettant de comparer les évolutions nationales et locales. Il a, néanmoins, proposé de tenter de procéder à une rédaction de l'article 17.

*Le Président Jacques Larché*, donnant son accord à cette suggestion, a tenu à rappeler que le Sénat maintenait sa position sur la nécessité de faire bénéficier de la liberté des loyers les logements neufs pendant une période de neuf ans, renouvelable chaque fois qu'auront été réalisés des travaux d'un montant au moins égal à une année de loyer antérieur.

Après une suspension de séance, *M. François Colcombet* a présenté une rédaction de l'article 17 aux termes de laquelle un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission nationale de concertation pourrait, dans les zones où des hausses excessives de prix révèlent une situation manifestement anormale du marché locatif, réglementer l'évolution des loyers, lorsque, au plan national, l'indice de leur variation aurait été supérieur à celui de l'ensemble des services pendant trois mois consécutifs. La validité de ce décret serait limitée à une durée maximale d'un an et la hausse autorisée ne pourrait être inférieure à celle constatée, pour l'ensemble des prix à la consommation, pendant la période précédente d'une durée égale à celle de la validité du décret.

*M. Luc Dejoie*, au nom de la majorité du Sénat, n'a pas estimé pouvoir accepter ces propositions, dans la mesure où les critères proposés ne lui paraissaient pas suffisamment objectifs, la situation anormale du marché locatif étant appréciée par rapport à celle des autres services auxquels les loyers ne sont pas nécessairement liés.

Après intervention des Présidents Michel Sapin et Jacques Larché, la Commission mixte paritaire n'a pu que constater l'impossibilité de parvenir à un accord.