

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 octobre 1981.

PROPOSITION DE LOI

tendant à suspendre les mesures de saisie, d'expulsion ou autres voies d'exécution lorsqu'elles ont pour cause le non-paiement d'une dette due au chômage, à la maladie ou plus généralement à la crise économique.

PRÉSENTÉE

Par Mmes Monique MIDY, Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Jacques EBERHARD, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Bernard HUGO, Paul JARGOT, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON, Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Camille VALLIN, Hector VIRON et Marcel GARGAR,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Logement. — Expulsions et saisies.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Tous les ans vers le mois de mars reprend le drame des expulsions pour cause de dettes de loyers ou de charges locatives, de non-paiement d'emprunt contracté pour l'acquisition d'un logement ou encore de non-règlement de factures de gaz, d'eau, d'électricité, d'impôts de toute nature. Quand il n'y a pas expulsion, les dettes sont soldées par voie de saisies sur salaire ou mobilières.

Ces phénomènes sont loin d'être marginaux. De l'enquête annuelle réalisée par la préfecture de Paris sur les expulsions dans la capitale, il ressortait que le nombre des expulsions réalisées, hors affaires commerciales, était de l'ordre de 3.600 en 1979, en augmentation de 5 % par rapport à l'année précédente. En ce qui concerne le nombre des dossiers d'expulsions non encore exécutées en instance à la préfecture, il avait augmenté de 24 % entre le 31 août 1978 et le 31 août 1979. Ce sont là les dernières statistiques qui nous sont connues. Sur 10 dossiers d'expulsions, 8 ont pour origine le non-paiement des loyers et des charges. Quant aux coupures de gaz et d'électricité, elles ont été au nombre de 63.000, à Paris, pour les seuls trois premiers trimestres de 1980. En janvier 1981, pour le seul 18^e arrondissement, il y a eu 6.000 coupures de gaz et d'électricité. Dans les autres régions de notre pays, il en va de même.

Ainsi, en ce début de 7^e législature qui coïncide avec un changement de politique attendu par la majorité de notre peuple, restons-nous confrontés à ce grave problème qui, jusqu'à présent, souvent, ne trouvait de solution que par la pratique d'actes dignes d'un autre âge, particulièrement inhumains et déconsidérant les gouvernements qui les ont laissé se perpétrer.

Comment admettre que des familles déjà frappées par l'injustice du chômage, par la maladie ou l'accident connaissent le désespoir d'être jetées à la rue, sans meubles, sans relogement préalable, avec à la clef le traumatisme de l'éclatement de la cellule familiale, de la dispersion de ses membres qui affecte en premier lieu les enfants séparés de leurs parents.

Et tout ceci n'est pas le fait d'une fatalité, mais un mécanisme parfaitement légal, frappé du sceau de l'autorité judiciaire.

Les causes des saisies et expulsions sont à rechercher dans l'augmentation accrue ces dernières années des difficultés de paiement des familles. Les taux d'impayés sont en croissance forte dans les régions où la crise économique sévit le plus.

L'évolution rapide des loyers et charges ces dernières années a entraîné pour les locataires des hausses moyennes très importantes de leur taux d'effort en matière de logement. L'Union nationale des H.L.M. estime que le taux d'effort net moyen des résidents en H.L.M. a augmenté de près de 4 % de 1978 à 1981. En sept ans, les loyers et charges ont doublé, entraînant un doublement des loyers impayés qui atteignent dans certaines cités le taux record de 30 %.

La réforme du financement du logement de 1977, partout où elle est appliquée, se traduit à terme par une aggravation considérable des loyers pour la très grande majorité des locataires.

Ce sont là quelques conséquences d'une politique du logement menée en son temps par la droite et qui, particulièrement depuis 1974, visait à la liquidation du logement social et sa mise à niveau avec le secteur libre.

Le tout sur fond de spéculation immobilière, livrant l'urbanisme aux banques et aux grands groupes immobiliers, particulièrement dans le secteur libre. Les hausses de loyers y atteignent fréquemment 25 % et les exemples d'augmentation de 45 à 50 % n'y sont pas rares.

La rénovation du secteur ancien, réglementé, est presque toujours le prétexte à des opérations spéculatives se traduisant par des triplements ou quadruplements des loyers.

Les autres effets de cette politique viennent accroître les difficultés. L'insécurité en matière d'emploi, de salaire et de prestations sociales s'est généralisée.

De 1974 à 1981, le nombre de chômeurs a été multiplié par 4 et la moitié d'entre eux ne sont pas secourus. La plupart des autres doivent vivre avec des indemnités très insuffisantes. La durée du chômage et le chômage partiel ont augmenté.

Quant aux assurés sociaux atteints de maladie, la perte de salaire atteint 50 %.

Ainsi, de nombreuses familles dont la bonne foi ne peut être mise en cause, des personnes âgées souvent seules et attachées à leur logement se trouvent dans l'impossibilité de faire face à leurs échéances : paiement du loyer et des charges, des quittances de gaz et d'électricité, règlement des traites sur objets mobiliers (meubles, électroménager).

Ces problèmes deviennent dramatiques lorsque les organismes créanciers (offices H.L.M., propriétaires, E.D.F., établissements de crédits, etc.)

prennent des mesures conservatoires ou engagent des poursuites. Cela se traduit par des expulsions sans relogement, des saisies mobilières, des saisies-arrêts sur les salaires, des coupures de gaz et d'électricité.

La suppression de l'allocation logement intervient lorsque les familles ne peuvent plus payer leur loyer.

Toutes ces mesures sont parfaitement inefficaces.

Elles ne font qu'aggraver les difficultés des familles qui en sont les victimes et accroître leur misère, sans pour autant leur permettre de trouver une solution aux problèmes qui les ont amenées vers la saisie ou l'expulsion.

La législation en vigueur ne permet pas une réelle protection.

Aux termes de la loi du 1^{er} décembre 1951, le juge des référés du lieu de l'immeuble peut accorder des délais à l'occupant dont l'expulsion du local d'habitation a été ordonnée quand le relogement de l'intéressé ne peut être assuré dans des conditions normales.

Le locataire dans l'impossibilité de faire face à ses obligations peut également, en application de l'article 1244 du Code civil, demander au juge des délais de paiement.

La circulaire n° 78-50 du 6 mars 1978 recommandait aux préfets de mettre en place des organismes d'information et de conciliation entre les propriétaires d'une part, les locataires d'autre part, les collectivités locales intéressées, enfin.

Or, ces commissions départementales ne fonctionnent pas dans tous les départements. Par ailleurs, l'information des débiteurs n'est pas assurée.

La solution au drame des saisies-expulsions se trouve dans la mise en œuvre d'une autre politique au service de la collectivité nationale et des travailleurs, tournant le dos aux orientations qui ont présidé au destin de la France ces dernières années.

L'amélioration du pouvoir d'achat des familles, la garantie de l'emploi, le relèvement des prestations sociales, une politique sociale du logement contribueront à rendre solvables les familles les plus défavorisées et, de ce fait, permettront de mettre un terme à toute expulsion, toute saisie et plus généralement toutes voies d'exécution lorsqu'elles ont pour cause une dette de loyers ou de charges locatives, le défaut de paiement d'emprunt contracté pour l'acquisition du logement principal, toute dette relative aux fournitures de gaz, d'eau, d'électricité, de taxes locatives, de contributions mobilières afférentes au logement principal, lorsque la dette est due au chômage, à la maladie ou plus généralement à la crise économique.

Dans l'immédiat, et dans l'attente de mesures globales, cohérentes et efficaces, il importe de ne pas laisser se perpétuer ces pratiques. C'est pourquoi nous proposons de suspendre totalement ces procédures pour une

période éventuellement renouvelable de un an, à dater de la promulgation de la loi, période suffisante pour la discussion et la mise en œuvre d'une politique sociale du logement qui permettrait à chaque famille de disposer d'un logement décent, en fonction de ses possibilités financières.

Tel est l'objet de l'article premier de la présente proposition de loi.

Les articles suivants sont relatifs à l'extension et à la généralisation des organismes d'aide aux locataires en situation d'insolvabilité.

En effet, l'accumulation des dettes pose un problème réel et sérieux pour les organismes de logement social dont les difficultés ont été aggravées ces dernières années par la politique d'asphyxie financière exercée à leur encontre par les pouvoirs publics.

Il est nécessaire de prendre en compte cette situation et de ne pas l'aggraver par une augmentation du poste « loyers impayés ».

Il est proposé de généraliser les commissions locales chargées de venir en aide temporairement aux locataires en difficulté.

Ces organismes, dont le nombre variera en fonction des situations départementales mais qui seront au minimum de un par département, auront pour mission d'informer les locataires de leurs droits en vue d'éviter les impayés de loyers et de mettre tout en œuvre, y compris par des aides financières, pour trouver une issue aux difficultés rencontrées par les familles en situation difficile.

Ils prendront notamment en compte la situation des familles sans emploi à qui il n'était pas attribué de logement social en raison de l'impossibilité de produire un bulletin de salaire. Les personnes se heurtant à ce type de difficultés pourront saisir la commission qui devra s'efforcer de trouver une solution par exemple en se portant caution solidaire en vue d'assurer à l'organisme bailleur la garantie de paiement des quittances.

Ces commissions s'inspireront d'une part des expériences similaires qui existent dans quelques communes, mais le droit des locataires à participer à ces commissions sera reconnu par la loi, d'autre part de la volonté de donner plus de responsabilités aux collectivités territoriales tout en leur apportant les moyens notamment financiers.

Le nombre de commissions dans chaque département sera du ressort du Conseil général à qui est attribuée pour la gestion et le fonctionnement des commissions une aide financière de l'Etat.

Des financements complémentaires seront recherchés auprès des collectivités territoriales, des organismes de prestations sociales (C.A.F., B.A.S., C.R.A.M...) et des organismes bailleurs.

Après la période de suspension prévue à l'article premier de la présente proposition de loi, les commissions auront pour rôle de favoriser

au mieux des règlements amiables évitant le recours aux saisies, expulsions et autres mesures prises à l'encontre des locataires.

Les commissions seront présidées par des élus locaux ou départementaux.

Elles seront composées paritairement de représentants des associations de locataires, des associations de propriétaires ainsi que des élus des collectivités locales.

Participeront à ces commissions, à titre consultatif, des représentants des caisses d'allocations familiales et des services sociaux relevant des directions de l'action sanitaire et sociale et des bureaux d'aide sociale, des représentants d'E.D.F. et G.D.F. ainsi que des personnalités choisies pour leurs compétences particulières.

Tels sont les motifs de la présente proposition de loi que nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

I. — Nonobstant les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, il ne peut être procédé, pendant une durée d'un an à dater de la promulgation de la loi, à aucune saisie, expulsion et plus généralement toutes voies d'exécution, lorsqu'elles ont pour cause une dette de loyers ou de charges locatives, le défaut de paiement d'emprunt contracté pour l'acquisition du logement principal, toute dette relative aux fournitures de gaz, d'eau, d'électricité, de redevance de radio-télévision, de taxes locatives, de contributions mobilières afférentes au logement principal, lorsque la dette est due au chômage, à la maladie ou plus généralement à la crise économique.

II. — A l'issue de la période précitée dans l'alinéa I ci-dessus, l'article 819 du Code de procédure civile est modifié comme suit : « Les propriétaires et principaux locataires de maisons ou biens ruraux, soit qu'il y ait bail, soit qu'il n'y en ait pas, peuvent, un jour après le commandement et avec la 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. »

Art. 2.

Il est créé dans chaque département des commissions dénommées « commissions chargées de venir en aide aux locataires en difficulté ».

Art. 3.

En fonction des situations départementales plusieurs commissions par département peuvent être constituées et revêtent de ce fait un caractère communal ou intercommunal.

Art. 4.

Chaque commission est composée à part égale :

- de représentants des associations représentatives de locataires ;
- de représentants des bailleurs ;
- de représentants des collectivités locales et départementales.

Les commissions sont présidées selon le cas par un élu communal, cantonal ou départemental.

Le président nomme les membres de la commission sur proposition des différents partenaires.

Assistent aux commissions à titre consultatif :

- un représentant de la caisse d'allocations familiales ;
- un représentant de la D.A.S.S. ;
- un représentant d'E.D.F.-G.D.F. ;
- des personnalités choisies pour leurs compétences.

Art. 5.

Les commissions ont pour objet :

- d'informer les locataires de leurs droits en vue d'éviter les impayés de loyers ;
- de mettre tout en œuvre auprès des organismes bailleurs pour assurer aux familles, qui ne disposent pas de revenus par suite de chômage, la possibilité d'attribution de logement ;
- de mettre tout en œuvre, y compris par des prêts et dons à caractère exceptionnel, pour trouver une issue aux difficultés rencontrées par les familles dans l'impossibilité momentanée de payer leurs loyers et charges ou autres dettes dont l'objet est précisé à l'article premier de la présente loi ;
- de favoriser au mieux des règlements amiables entre locataires et propriétaires en vue d'éviter le recours aux procédures de contrainte ou de justice.

A la demande du président du tribunal compétent elles peuvent donner leur avis sur le dossier en instance de jugement.

Art. 6.

Les commissions reçoivent en vue d'assurer leur mission :

- une enveloppe budgétaire de l'Etat répartie entre les commissions, au prorata du nombre de locataires concernés par leur champ d'activité ;
- des financements complémentaires faisant l'objet d'accords entre la commission concernée et des organismes prestataires tels les caisses d'allocations familiales, les bureaux d'aide sociale, les caisses d'assurance maladie ainsi que les organismes bailleurs et les entreprises relevant du champ d'activité de la commission.

Art. 7.

Les commissions devront débiter leurs travaux au plus tard trois mois après l'adoption du présent texte.

Art. 8.

Les sociétés immobilières d'investissement ne bénéficient plus de l'exonération de l'impôt sur les sociétés pour la fraction de leur bénéfice net qui provient de la location de leurs immeubles.