



N° 998

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mai 2018.

PROPOSITION DE LOI

tendant à interdire les expulsions locatives sans solution de relogement,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Hugues RATENON, Clémentine AUTAIN, Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Caroline FIAT, Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Jean-Luc MÉLENCHON, Danièle OBONO, Mathilde PANOT, Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, François RUFFIN, Bénédicte TAURINE, Moetai BROTHERRSON, David LORION, Elsa FAUCILLON,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis 40 ans, les puissants traitent le logement comme une marchandise comme les autres. Le résultat est là : aujourd'hui en France, quatre millions de personnes restent mal logées ou privées de domicile, tandis que douze millions voient leur situation fragilisée par la crise du logement.

Le logement est pourtant la condition d'une vie digne. Il permet de pouvoir exercer quotidiennement son emploi, de jouir de la santé, de fournir à ses enfants un espace protégé où grandir et s'épanouir. Le logement est un droit que nous considérons comme absolument essentiel à la dignité des personnes. Il conditionne l'accès à de nombreux autres droits. Pourtant, aujourd'hui, le droit de propriété lui est juridiquement et concrètement supérieur. C'est pourquoi il est possible en France de mettre des familles à la rue, notamment par la voie des expulsions locatives.

Le rapport 2018 de la Fondation Abbé Pierre énonce que « tous les indicateurs sont au rouge » en ce qui concerne les expulsions locatives : *« alors que l'année 2015 avait été marquée par une hausse inédite du nombre d'expulsions locatives de 25 % en un an, les chiffres 2016 sont pires. 15 222 ménages ont été expulsés avec le concours de la force publique. Triste record, qui confirme la tendance de long terme, avec une augmentation de 140 % en 15 ans. Sans oublier que deux à trois fois plus de ménages quittent leur domicile avant l'arrivée des forces de l'ordre, sous la pression de la procédure. »* Le même rapport note par ensuite que *« faute de moyens budgétaires pour indemniser les bailleurs en cas de refus d'expulser, les concours de la force publique sont accordés de plus en plus facilement, quitte à dépenser davantage d'argent public pour payer des hôtels ensuite, sans compter les multiples coûts économiques et sociaux générés. »*

Derrière ces statistiques, il y a des personnes isolées, des familles avec enfants parfois en bas âge ou même des retraités. Dans la nuit du 15 au 16 février dernier, alors que le nombre de places d'hébergement d'urgence était au plus haut, la mairie de Paris a recensé près de 3 000 sans-abri dans la capitale de la sixième puissance mondiale. Cette situation n'est plus acceptable.

L'une des mesures d'urgence à prendre consiste donc à interdire purement et simplement les expulsions sans relogement, au-delà de la seule

période de la trêve hivernale. Cette trêve, qui existe sous différentes modalités depuis 1956, est prévue à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, qui dispose qu'il est « *sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1^{er} novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille* ».

En cohérence avec l'objectif de n'expulser personne de son logement, la proposition de loi crée un système de garantie universelle des loyers. Cette assurance collective permettrait d'indemniser les bailleurs en cas d'impayé et ainsi de concentrer l'action des pouvoirs publics et de l'ensemble des acteurs sur le retour à la normale de la situation du locataire. Une caisse nationale unique de garantie des loyers est ainsi créée. Cette caisse collecte les cotisations sur les revenus locatifs et déclenche le dispositif d'indemnisation des bailleurs en cas de d'impayés.

Aujourd'hui ce type d'assurance existe sous deux formes : des contrats d'assurance privé proposés sur les revenus locatifs et des dispositifs publics ciblés. Les premiers pratiquent des prix élevés qui peuvent aller jusqu'à 4 % du loyer perçu alors que les impayés ne représentent au total que 2,5 % des revenus locatifs perçus en France, selon une estimation de l'IGF et du CGEDD. La seconde formule a connu plusieurs noms et périmètres depuis plusieurs années. La garantie VISALE concerne par exemple les locataires du parc privé en contrats précaires ou de moins de 30 ans. Ces garanties restrictives et peu connues n'ont jamais concerné plus de 233 000 locataires. C'est pourquoi la proposition de loi se prononce pour une garantie universelle et obligatoire, seule façon d'être efficace tant du point de vue du coût que de l'accès aux droits.

La création d'une garantie universelle rend obsolète la pratique du cautionnement. La proposition de loi interdit donc cette pratique qui renchérit l'accès au logement, particulièrement pour les personnes précaires. 77 % des bailleurs, selon le site pap.fr, demandent un cautionnement solidaire. La création d'une garantie universelle des loyers favorise ainsi l'accès au logement pour tous.

L'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi prévoit la modification du code des procédures civiles d'exécution en vue d'interdire le recours par le préfet à la force publique dans une procédure d'expulsion locative lorsque la ou les personnes visées par cette procédure ne disposent pas de solution de relogement adaptée à ses besoins et à ses moyens.

L'**article 2** porte la création d'un établissement public administratif d'État : la caisse nationale unique de garantie des loyers. Il définit son objet. Il prévoit son conseil d'administration, composé de représentants des bailleurs, des locataires et des collectivités publiques. Il prévoit que les recettes de la caisse viennent du produit d'une taxe sur les revenus locatifs, dont le taux est proposé par le conseil d'administration et voté par le parlement en loi de finances initiale.

L'**article 3** définit le mécanisme par lequel s'enclenche le mécanisme de garantie universelle des loyers. Il prévoit pour les locataires concernés par une intervention de la caisse l'élaboration d'un plan d'accompagnement par la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives et le contenu de ce plan.

L'**article 4** supprime le système du cautionnement solidaire, en cohérence avec les articles précédents.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, il est inséré un article L. 412-6-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 412-6-1.* – Aucun concours de la force publique ne peut être accordé lorsque la personne visée par la procédure d'expulsion locative mentionnée aux articles L. 412-1 à L. 412-6 et L. 611-1, L. 621-4, L. 631-6, L. 641-8 et qui ne serait pas en mesure d'accéder à un logement par ses propres moyens ou de s'y maintenir n'a pas obtenu de proposition de relogement adapté à ses besoins et à ses capacités. »

Article 2

- ① Après l'article 24-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 su 23 décembre 1986, il est inséré un article 24-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 24-1-1.* – I. – Il est créé, sous forme d'un établissement public administratif de l'État, une caisse nationale unique de garantie des loyers. Elle jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle est soumise au contrôle des autorités compétentes de l'État.
- ③ « Sa mission est d'indemniser les propriétaires dont les locataires sont défaillants pour le paiement de leur loyer afin de permettre le maintien dans les lieux.
- ④ « Elle concerne les locaux d'habitation loués à usage de résidence principale.
- ⑤ « II. – La caisse nationale unique de garantie des loyers est dotée d'un conseil d'administration. Il est composé de trois collèges représentant respectivement les propriétaires, les locataires et les collectivités publiques.
- ⑥ « Les membres des collèges de propriétaires et de locataires sont élus dans des élections nationales au scrutin de liste proportionnel au plus fort reste à un tour.

- ⑦ « Les modalités de l'élection sont déterminées par un décret en Conseil d'État.
- ⑧ « III. – Les produits affectés à la caisse nationale unique de garantie des loyers sont constitués par une taxe sur les revenus locatifs. Son taux, fixe, est proposé chaque année par le conseil d'administration de la caisse nationale unique de garantie des loyers et inscrit dans la loi de finances initiale. »

Article 3

- ① L'article 24 de la loi n° 89-462 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Le troisième alinéa du I est ainsi rédigé : « Le commandement de payer doit être signifié à la caisse nationale de garantie locative dans un délai de quinze jours à compter de sa notification au locataire. Dès lors, la caisse indemnise le propriétaire bailleur à hauteur du loyer inscrit dans le contrat de location. Le propriétaire bailleur apporte chaque mois la preuve du défaut de paiement du locataire. »
- ③ 2° Au I, le quatrième alinéa est ainsi réécrit : « La caisse nationale de garantie locative, ainsi informée du commandement de payer, saisit la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives prévue à l'article 7-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. La commission transmet à la caisse, sur la base d'un diagnostic social et financier, un plan d'accompagnement incluant des recommandations pour l'apurement de la dette locative, la solvabilisation du locataire ou son relogement, ainsi qu'un dispositif d'accompagnement social par des professionnels de l'action sociale et médico-sociale, telle que définie à l'article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles. Ce plan prévoit, dans le cadre du dispositif d'accompagnement social, une évaluation régulière qui fait l'objet d'une notification à la caisse nationale de garantie locative. Le plan est signifié au locataire qui l'approuve ou le refuse. Le propriétaire bailleur est tenu de signifier sans délai la reprise du paiement du loyer et des charges par le locataire à la caisse nationale de garantie locative, ce qui entraîne la cessation de l'indemnisation. »
- ④ 3° Le dernier alinéa du I est supprimé.
- ⑤ 4° Le II est ainsi rédigé : « Le refus par le locataire du plan d'accompagnement, ou le manquement du locataire à ses engagements,

dûment constaté lors de l'évaluation du plan d'accompagnement notifiée à la caisse nationale de garantie locative, entraîne la résiliation de plein droit du contrat de location selon les termes prévus par les clauses relatives au défaut de paiement du loyer ou des charges. »

Article 4

- ① L'article 22-1 de la loi n° 89-462 précitée est ainsi modifié :
- ② « Aucun cautionnement ne peut être demandé par un bailleur pour la location d'un local à usage d'habitation, sous peine de nullité. »

Article 5

La perte de recettes pour l'État résultant de la présente proposition de loi est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

