

Pour une réforme radicale du droit du logement: une analyse économique

Etienne Wasmer

► **To cite this version:**

Etienne Wasmer. Pour une réforme radicale du droit du logement: une analyse économique. En temps réel, 2006, pp.1-56. hal-01021355

HAL Id: hal-01021355

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01021355>

Submitted on 9 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

EN TEMPS RÉEL

Association pour le débat et la recherche

les cahiers

Pour une réforme radicale de l'organisation du droit du logement

Quelques enseignements de l'analyse économique

Etienne Wasmer

Je remercie vivement Gilles de Margerie pour avoir suscité la rédaction de ce document, ainsi que pour sa relecture patiente et ses commentaires pertinents. Je remercie Christelle de Miras pour l'aide précieuse avec les données du volet français de l'enquête de panel des ménages européens. Un grand nombre de collègues et amis ont donné des commentaires sur des versions intermédiaires de ce document. Je tiens ici à remercier plus particulièrement Yvon Fauvel, Claude Fluet, Pierre Fortin, Francis Kramarz, Alain Marceau et Alain Trannoy.

Chacun le sait : pour trouver un logement à louer, mieux vaut ne pas être en contrat à durée déterminée, être étranger ou avoir un prénom arabe ou africain. Mais chacun le sait aussi : face à un locataire qui a décidé de ne pas payer, le propriétaire peut être très démuni, avec une justice lente à décider et dont la police hésite à faire appliquer les décisions.

Résultat : une offre de logements très insuffisante, une demande insatisfaite, des loyers élevés, et un taux de logements vacants très important. Et ce malgré une production législative constante : pas une législature qui ne s'empare du sujet.

Etienne Wasmer, en économiste, identifie là un équilibre extrêmement inefficace. Il recherche les voies permettant de l'améliorer, pour aller vers un marché plus fluide, où plus de logements seraient offerts, moins de logements seraient inoccupés, et où l'accès au logement serait moins discriminatoire et partant moins inéquitable.

A court terme, il identifie et dans les propositions formulées par J.L. Borloo et dans celles faites par M.N. Lienemann - deux noms rarement associés l'un à l'autre - des pistes d'amélioration utiles ; mais pour agir sur les causes mêmes de cette extrême inefficacité du marché du logement en France, il les analyse sur le plan économique, et propose de s'inspirer de ce qui a été fait au Québec, où le marché est nettement plus fluide et nettement moins inéquitable.

Les conclusions qu'il tire de l'analyse sont radicales : il plaide pour une simplification drastique du droit du logement, permettant au propriétaire de récupérer son bien beaucoup plus rapidement si les loyers ne sont pas payés, mais lui interdisant de multiplier les demandes de cautions, de dépôts de garantie etc ; dans le même temps, il est indispensable d'offrir une assurance aux personnes en état d'urgence, et de donner les moyens au monde associatif de la mettre en œuvre effectivement.

Ce texte original et solidement argumenté bat en brèche nombre d'idées reçues sur le sujet. Il suscitera de nombreuses oppositions à droite, puisqu'il reconnaît que le logement n'est pas un bien comme un autre, et à gauche, puisqu'il remet en cause certaines des protections censées bénéficier aux locataires. Il a semblé à En Temps Réel utile qu'à l'approche des élections présidentielles et législatives, ce sujet éminemment politique fasse l'objet d'une approche iconoclaste, pour susciter le débat, et forcer à aller au fond des choses.

Etienne Wasmer est actuellement professeur d'économie à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et chercheur à l'OFCE, après avoir été titulaire de la Chaire de Recherche du Canada en économie du travail de 2004 à 2006. Ses recherches portent sur l'économie du travail, la discrimination, le logement et l'économie des contrats. En 2006, il a reçu le prix du meilleur jeune économiste décerné par Le Monde et le Cercle des Economistes.

SOMMAIRE

AVANT- PROPOS	4
INTRODUCTION	4
LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS	10
- Eléments de comparaison entre pays	10
- Les causes des longues procédures	12
- Le détail des procédures en France	12
- Un commentaire de l'esprit des procédures	15
- Conséquences	16
ELEMENTS DE THEORIE	17
- La modélisation du marché locatif	17
- Les risques de contentieux	19
- Quelques enseignements de la théorie	21
CHIFFRES	22
- Tensions pour les locataires : financières, en termes d'espace, de qualité	22
- Analyse différenciée par catégories de population	25
- L'interaction avec le fonctionnement de la justice	27
QUELQUES PISTES DE REFLEXION : UNE AUTRE PRATIQUE DU DROIT, L'EXEMPLE DU QUEBEC	28
- Fonctionnement du droit du logement	28
- Quelques principes directeurs du droit du logement au Québec	28
- L'équilibre entre les uns et les autres	31
- Quelques chiffres comparatifs sur le fonctionnement du marché locatif au Québec et en France	32
ELEMENTS DE CONCLUSION	33
BIBLIOGRAPHIE	37
ANNEXES	38

AVANT-PROPOS

Cet essai est issu d'une série de réflexions sur le mauvais fonctionnement du marché du logement français. Il prolonge un article paru dans les pages Rebonds de Libération le 5 septembre 2005, qui lui-même s'appuyait sur une série de travaux de recherche menés sur l'économie du droit d'une part, l'économie du logement d'autre part.

Le premier objectif est de tenter de populariser le raisonnement économique dans un domaine, le logement, où les forces de marchés traditionnelles (offre, demande, prix d'équilibre) jouent un rôle considérable, et qui sont souvent absentes des raisonnements de beaucoup d'acteurs. Les avancées récentes de la recherche théorique et empirique sont résumées et simplifiées pour les mettre à la disposition du plus grand nombre. On insistera en particulier sur le rôle de ce qu'on appelle les asymétries d'information, qui conduisent aux mécanismes de rationnement et de discrimination, qui sont des questions centrales sur le marché du logement locatif français. On insistera aussi sur le rôle du fonctionnement de la justice civile en France, et de l'impact probable de la durée des procédures sur le comportement des divers acteurs (propriétaires, locataires, Etat). Comparaison n'est pas raison, mais la mise en évidence du fonctionnement bien plus fluide mais aussi plus équitable du marché locatif au Québec incite à penser que l'un des dysfonctionnements provient du cadre législatif et réglementaire, ainsi que des procédures. Au cours de cet exposé, des thèmes qui auraient été réputés sensibles il y a quelques années, sont abordés de front, car l'auteur a la conviction qu'il faut les disséquer pour comprendre les errements actuels du marché du logement. Les débats économiques ont de toute façon grandement gagné en maturité depuis dix ou quinze ans, et les a priori idéologiques, qui imprègnent encore certains raisonnements libéraux ou d'inspiration marxiste sont de plus en plus perçus comme des obstacles épistémologiques. On essaiera donc ici de lancer un débat serein sur une des questions sociales les plus importantes de la décennie, l'accès au logement de tous, sans provocation mais aussi sans tabou.

INTRODUCTION

En août et septembre 2005, des immeubles insalubres ont flambé à Paris, entraînant la mort de plusieurs personnes, privant des familles de logement. Ces accidents, abondamment relayés par les media, ne sont que la partie émergée de l'iceberg. En France, les problèmes de logement atteignent par endroits une acuité insupportable. Premières touchées, les catégories économiquement les plus fragiles, jeunes, immigrés, personnes au chômage ou en emploi précaire. On a alors entendu de multiples propositions d'hommes politiques et du monde associatif pour tenter, généreusement, d'alléger le fardeau des non-logés, des mal-logés et de ceux qui n'osent plus déménager : cela allait des réquisitions de logements vacants à l'augmentation des durées de bail à cinq années au lieu de trois actuellement, en passant par le « bouclier logement » visant à limiter les loyers à 25% du revenu. La plupart de ces propositions étaient plus basées sur l'émotion que sur une analyse rationnelle des mécanismes du marché du logement locatif et cette analyse indique clairement que les remèdes sont souvent pires que le mal.¹

Pour jeter les bases du débat qui sera de toute évidence un des grands enjeux de la présidentielle de 2007, il est indispensable de revenir au préalable à quelques fondamentaux.

¹ Voir notamment Lafferrère (2006) pour une analyse de certaines de ces propositions et leur inapplicabilité.

Malgré le grand nombre d'interventions et de propositions sur le sujet, rares sont encore les analyses, dans le débat français, qui prennent explicitement en compte le caractère économique des relations sur le marché du logement : c'est un peu comme si on discourait sur le prix du pétrole sans prendre en compte la rareté de l'offre et l'augmentation de la demande ; le logement est bien sûr un bien particulier, un des biens essentiels. Le droit au logement est inscrit dans la loi², à juste titre, sans toujours qu'on ne sache comment faire appliquer ce principe. Mais en oubliant trop vite la dimension économique et surtout la dimension du calcul rationnel des acteurs du logement, on peut dire de fort belles choses sans que cela ne mène nécessairement à des solutions réalistes.

Une autre difficulté du débat est qu'il est habituellement vivement tranché entre les intérêts des locataires et ceux des propriétaires, ces intérêts étant perçus comme absolument antagonistes. Précisément, l'analyse qui est exposée dans cet opuscule se veut non-partisane, et tente d'esquisser les termes d'un débat nécessaire et urgent sur les améliorations de l'efficacité du marché dans son ensemble, en prenant en compte tous les mécanismes parfois subtils de ce marché. En d'autres termes, il s'agira de suggérer des mécanismes gagnants-gagnants, en commençant par détecter dans l'édifice législatif et réglementaire actuel les dispositifs qui sont globalement perdants-perdants, sauf peut-être pour une infime minorité.

Le postulat de départ de l'analyse sera que le marché du logement est particulier, et que son libre fonctionnement ne saurait, à lui seul, garantir cette efficacité. Pour apporter un éclairage précis, l'analyse de l'impact du droit sur l'économie d'une part, et la théorie des contrats d'autre part, sont des plus utiles. En effet, un locataire et un propriétaire signant un bail s'engagent par un *contrat* lequel définit droits et obligations. Le non-respect des droits par l'une ou l'autre des parties entraîne des difficultés transactionnelles majeures.

Le marché du logement : une offre et une demande...

Les deux problèmes majeurs du marché sont habituellement bien cernés. D'abord, l'offre est insuffisante, et donc les prix flambent. Vouloir interdire les hausses de prix, par exemple au moyen des « boucliers logement » est un réflexe dirigiste qui peut se révéler contre-productif. Si, dans le court terme, cela peut favoriser ceux qui ont déjà un appartement et qui ne veulent plus bouger, il est clair que dans le long terme, cela limitera un peu plus l'offre de logements ainsi que la mobilité : si on a vécu 10 ans dans un logement à loyer bloqué, pourquoi partir si c'est pour se retrouver au prix du marché ? Cela alimente par ailleurs le déficit de fluidité du marché puisque les offres de logements libérés sont rares, dans un cercle vicieux typique qui pénalise les personnes pas encore installées (jeunes, actifs précaires). Pour oser une comparaison, c'est comme si on préférerait prendre une place de parking à 4 kilomètres de son supermarché, et qu'on ne la lâchait plus, de peur de ne pas trouver plus près. Comme tout le monde fait la même chose, cela renforce l'immobilisme général.

Mais aussi des difficultés liées à la discrimination et au respect du droit

Le deuxième problème structurel est celui de la sélection des locataires par des propriétaires inquiets, en clair une discrimination souvent peu avouable, qui tourne au parcours du combattant pour un postulant : fiches de paie, cautions, quatre mois à déboursier immédiatement, populations peu favorisées ou minorités ethniques écartées du logement. Le marché dysfonctionne à un point tel qu'il est important de s'interroger sur les racines du mal,

² « Le droit au logement est un droit fondamental; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent », loi du 6 juillet 1989 dite Mermaz, reprenant la loi du 22 juin 1982 dite Quillot, qui elle mentionnait le « droit à l'habitat » dans les mêmes termes.

avant même de tenter de le traiter par des mesures superficielles ou inapplicables. Avant de tenter de dénoncer des comportements qui peuvent paraître intolérables éthiquement, il faut tenter de les comprendre. Comprendre n'est pas excuser, mais permet d'agir plus efficacement. Il faut donc répondre à deux questions clés qui méritent d'être posées avec courage et sans tabou. D'une part, d'où peut bien provenir une telle méfiance *a priori* des propriétaires? Et, d'autre part, se poser la question connexe : pourquoi le législateur autorise-t-il les propriétaires à exiger de telles sommes et de telles garanties en amont ?

Ouvrons donc une piste de réflexion : c'est parce qu'il est difficile d'obtenir le paiement des loyers ou l'expulsion et donc le recouvrement d'un bien immobilier, dès lors qu'on tombe sur un locataire de mauvaise foi, qui connaît un tout petit peu les arcanes du droit du logement français, ou bien, dans le cas d'un locataire de bonne foi, dès lors que le contexte climatique ou économique entraîne l'indulgence ou la lenteur des décisions de justice. Qui plus est, le droit du logement, accompagné du code de procédure civile, est d'une grande complexité. Pour ne rien arranger, il change très régulièrement, au gré des alternances ou des plans de cohésion, ce qui n'aide guère les acteurs du marché.

Les réactions du politique

D'une façon intéressante, les majorités de droite comme de gauche ont correctement diagnostiqué ces deux dysfonctionnements majeurs, et les traitent à tour de rôle : les gouvernements de droite tentent souvent de remédier au premier problème, celui du déficit d'offres, par des exonérations fiscales qui permettent de satisfaire leur électeurat. Cela coûte souvent cher aux finances publiques, sans que ce ne soit correctement évalué par des analyses coût-bénéfice, et pour ne donner qu'un exemple d'inefficacité de la dépense, conduit à des excès d'offres dans certaines localités. Les majorités de gauche cernent bien les difficultés liées au deuxième problème, celui des discriminations. Elles tentent donc de limiter la sélection en amont parfois féroce par les propriétaires sans en tenter d'en comprendre les causes exactes ou en l'attribuant à de l'irrationalité et du racisme. Hélas, pour ne pas s'exposer à l'opprobre, les propriétaires potentiels peuvent réagir en limitant plus encore l'offre de location. En aval, certains responsables politiques et des acteurs de terrain déclarent vouloir supprimer toutes les expulsions pour les locataires de bonne foi, ce qui peut paraître généreux. La limite de ce concept de bonne foi est qu'il ne va pas nécessairement de soi. L'examen de la bonne foi ne peut se faire qu'après une étude minutieuse, donc longue, du dossier, et nécessite des procédures contradictoires et d'appel éventuel. Au-delà de l'établissement de la bonne foi, la législature 1997-2002 a rendu obligatoire la saisine des organismes sociaux et le fait de trouver au préalable des procédures de relogement. Cela rend les procédures de contentieux, déjà fort longues et complexes, encore plus longues et encore plus complexes. L'analyse établit sans ambiguïté que cela décourage les propriétaires en amont et suggère que cela renforce les locataires de mauvaise foi. Une autre piste suggérée est de rallonger la durée des baux, proposition faite publiquement par des élus parisiens. Le plus probable est que cela réduira l'offre de centaines de milliers d'unités, en pénalisant tous les propriétaires qui veulent réintégrer leur logement à court terme.

Au moment où cet essai est rédigé, deux nouvelles propositions ou textes de loi ont été avancés, qui comprennent un caractère intéressant et novateur. Le texte de loi Borloo datant d'août 2006 consiste à tenter de recréer un marché pour les locataires les plus démunis en offrant des exonérations fiscales pour les propriétaires louant sous le prix de marché. Cela part du juste constat de l'asphyxie du marché locatif pour une fraction de la population. Une autre proposition a été faite par la gauche. La couverture logement universelle, par exemple décrite par la député M.N. Lienemann sur son site internet, souligne à juste titre que la sécurisation

des loyers pour les propriétaires est nécessaire et propose le maintien dans les lieux des locataires avec une généralisation des dispositifs de garantie type locapass. Dans les deux cas, on peut s'interroger sur les nombreux effets d'aubaine ou de distorsion que ces dispositifs, potentiellement coûteux, peuvent générer, mais il faut aussi reconnaître que les constats sont justes et les effets à attendre seront positifs, avec un rapport coût-bénéfice qui sera sans doute faible.

Ici, nous ne discuterons pas en détail de ces dispositions mais tenterons de dégager, au contraire, quelques pistes de réflexion à coût budgétaire nul, portant sur l'organisation du droit du logement. Un enseignement fondamental de l'analyse de cet essai est que, si les législations actuelles correspondent à un équilibre subtil entre les droits légitimes des uns et des autres, *cet équilibre est très inefficace* : on pourrait, avec un peu d'imagination et en sortant des ornières où le droit français nous a confinés, obtenir un même rapport équilibré entre locataires et propriétaires tout en obtenant un marché bien plus fluide. On verra comment dans cet essai. Un corollaire est que le renforcement des dispositifs actuels ne peut que détériorer un peu plus le fonctionnement du marché : il faut sortir des sentiers battus et faire preuve d'audace dans l'analyse. Enfin, on ne peut pas demander aux propriétaires de porter le fardeau des inégalités sociales : en investissant dans l'immobilier et en développant l'offre de logement, ils rendent service à la nation. Leur mettre de multiples barrières dans l'exercice de la gestion de leur bien ne rend service à personne, et en l'occurrence pas aux locataires défavorisés. Idéalement, un propriétaire qui veut récupérer son bien pour raison légitime, notamment le non-paiement de loyer, doit pouvoir le faire très rapidement. C'est à l'Etat de mettre en place les solutions d'urgence pour pouvoir éviter les drames sociaux et humains.

Objectif de cette note

Cet essai tente d'abord de populariser un certain nombre de raisonnements économiques, dont la non-prise en compte par les acteurs majeurs du marché du logement locatif (hommes politiques, administrations, acteurs sociaux) peut conduire à des dysfonctionnements majeurs : le parti pris de l'auteur est que les incitations des agents économiques rationnels, qu'on le désire ou non, sont des moteurs très puissants. Ces incitations peuvent être positives pour la société, par exemple lorsque le besoin de générer un patrimoine conduit à une augmentation du parc locatif. Elles peuvent au contraire être néfastes, lorsque le besoin de s'assurer contre des impayés conduit à des formes de discriminations, excluant des populations du logement. Ces incitations, positives ou néfastes, sont de toute façon un fait auquel il faut faire face avec réalisme. En particulier, les réglementations visant à corriger les conséquences néfastes ne le font en général qu'au prix de nouveaux effets indésirables. Il appartient donc au législateur de n'intervenir qu'avec sagesse et rareté. L'examen détaillé, dans cet essai, des règles en vigueur, complexes, fluctuantes et donnant l'impression de rustines multiples, n'incite pas à l'optimisme. Nous explorons en particulier, après les législations et certaines pratiques du droit du logement locatif, l'état du marché en matière de tensions financières et de satisfaction des personnes logées, en mettant l'accent sur les difficultés d'accès au logement de certaines catégories, notamment issues de l'immigration. Puis nous examinons un autre droit, en partie apparenté au droit civil français mais métissé de la *common law* anglaise : le droit du logement au Québec, et mettons en perspective les différences d'esprit et de résultat.

Quels remèdes ?

Cela nous met en position de tenter de proposer quelques solutions, qui dans le contexte français, peuvent paraître surprenantes. D'abord, faire de la loi sur le logement un sous-chapitre du droit des contrats : on signe, on paie, si on ne paie pas, on s'en va, la prise en charge éventuelle de ceux qui ne peuvent pas payer étant du ressort de la solidarité nationale, pas des propriétaires privés. Diviser la longueur des textes de lois par deux. Simplifier leur exposition : plus besoin de lire trente décrets d'application pour comprendre comment faire appliquer ses droits. Déterminer un interlocuteur judiciaire unique, plutôt que de juxtaposer les fonctions du juge de première instance et du juge de l'exécution. Supprimer la trêve hivernale qui interdit l'expulsion de novembre à mi-mars, les impayés commençant souvent en octobre : c'est au cas par cas qu'il faut juger de l'opportunité des expulsions, toute l'année. Supprimer les procédures complexes, les délais de deux mois des commandements à payer : dès le début des impayés, le propriétaire doit pouvoir exercer un recours ; au bout de trois semaines, si le loyer n'est pas payé, un conciliateur ou un juge examine le dossier, et établit les responsabilités ; le cas échéant, il ordonne aux parties de s'exécuter ou donne un délai ; à l'issue de ce délai, les obligations non remplies entraînent automatiquement la rupture du bail ; à défaut de départ, l'expulsion intervient dans les deux semaines. En contrepartie, puisque les locataires ne peuvent plus durablement rester dans un logement sans payer, les propriétaires ne peuvent plus refuser de logement ; ils ne peuvent pas exiger de mois d'avance ni de caution ; ils ne peuvent pas exiger de garanties complexes ou de caution familiale ; ils s'exposent, s'ils louent des logements insalubres, à des sanctions financières ; en revanche, ils exercent le droit systématique de s'adresser aux derniers propriétaires pour s'assurer du sérieux du postulant. En clair, il y a toujours un équilibre subtil entre protection des uns et assurance des autres : simplement, cet équilibre est plus efficace. Bénéfice additionnel, sachant que l'Etat dépense des sommes gigantesques pour indemniser des propriétaires parce qu'il n'est pas capable d'exécuter ses propres décisions de justice, et d'autres fortunes pour payer des hébergements de très faible qualité aux familles peu solvables, on peut réallouer cet argent pour rénover des appartements et apporter des aides à la construction de nouveaux logements.

Cela paraît simple, mais compte tenu de l'émotion légitime entourant le sujet du logement, des propositions aussi radicales nécessitent deux éclairages complémentaires. La première remarque préalable, c'est que simplifier les procédures ne signifie pas que plus de personnes doivent être privées de logis. C'est à l'Etat, mais pas aux propriétaires, de supporter le coût des situations difficiles. En se défaussant sur les propriétaires, l'Etat au contraire exacerbe la pénurie de logement. La deuxième remarque, c'est que c'est exactement de cette manière que fonctionne le marché du logement au Québec. Le nouvel équilibre qu'on souhaite atteindre, on le montrera, est bien plus efficace. Tout n'y est pas rose, bien sûr, il y a des sans-logis, mais sans commune mesure avec les grandes villes françaises. Et tout le monde peut constater que les loyers y sont très modérés, que la mobilité y est très grande, qu'il n'y a ni méfiance ni difficulté lors des premiers contacts, qu'on peut louer même si on n'est pas résident permanent, même si on n'a pas encore d'emploi. En 2005, à Montréal, le taux de vacance des appartements, selon le Consulat de France, est de 1.4% (10% à Paris) ; la presse montréalaise s'était ému récemment du sort de 397 familles temporairement non logées à la période de renouvellement des baux. Mais en 2006, la situation était redevenue normale : fin août 2006, les media rapportaient que seulement 14 familles n'avaient pas trouvé de logement, et avaient d'ailleurs été prises en charge par la collectivité. A titre de comparaison, dans la capitale française, il y aurait 100 000 demandes insatisfaites ! Toujours au Québec, les propriétaires subissent un risque limité dès lors qu'ils font face à un mauvais payeur ; il faut en moyenne

un à deux mois pour récupérer un logement en cas d'impayé. La trêve hivernale n'existe pas, malgré les rigueurs de l'hiver, simplifiant la procédure. Qu'arrive-t-il alors aux personnes en difficulté ? Il y a trois réponses : premièrement, c'est la vertu d'un « bon équilibre du marché », ces personnes peuvent se reloger facilement, puisque le marché est fluide. Deuxièmement, il existe des solutions d'urgence, notamment par l'existence d'un fort secteur associatif, très développé dans toute l'Amérique du Nord, bien plus qu'en France où le dévouement souvent exceptionnel des associations ne suffit pas, de loin. Troisièmement, il existe la possibilité d'acheter des structures de logements transportables et de s'y installer, ce qui permet d'amortir les aléas de la vie en attendant mieux. Ce qui frappe dans les débats au Québec, c'est le fait que les acteurs attendent beaucoup moins des acteurs publics et mettent beaucoup plus en avant la responsabilité privée.

La troisième remarque préalable est que la situation est si grave en France qu'on ne peut guère se contenter de plaider pour la simplification et la meilleure exécution de la loi. Bien sûr, tout indique que ce serait la meilleure et la moins coûteuse des réformes dans le long terme : puisque le préjudice des propriétaires serait limité, ils seraient moins réticents à louer à certaines populations défavorisées. Mais un travers fréquent des préconisations d'experts est d'oublier la transition vers ce nouvel équilibre : dans le court-terme, ce type de réforme va amener plus de ménages à quitter leur logement dans une situation déjà tendue, sans que les propriétaires n'aient encore adapté leur comportement. Il convient donc de prendre des mesures pour gérer cette transition très en amont. Pour déplacer le point d'équilibre, il faut temporairement faire baisser la tension du marché du logement, par de nouvelles incitations à la construction de nouveaux logements, un développement du secteur à coût modéré et par une diminution forte du risque subi par les propriétaires en les assurant contre les impayés de façon rapide et automatique. De façon intéressante, ces dispositions sont peu ou prou la combinaison des propositions Borloo et Lienemann évoquées ci-dessus, avec une importante différence : elles ne sont pensées ici que comme des mesures de court-terme, destinées à amorcer la pompe d'une ambitieuse réforme du droit et de son exécution.

Ces propositions ne sont ni de gauche, ni de droite, mais résultent d'interrogations légitimes, pour un économiste, à propos de la complexité et la lenteur de la justice civile. Qui plus est, notre pays semble avoir un goût prononcé pour les textes abscons, léonins et semés d'embûches (l'expression « à peine de nullité » est celle qu'on y rencontre le plus souvent). Le paradoxe de la complexité du droit est que cela tend à rendre l'accès à la justice difficile pour tous les gens de bonne foi, locataires comme propriétaires, tout en favorisant les procéduriers et les grands propriétaires fonciers, dans une situation du logement qui reste extrêmement tendue.

Ce type de réforme simplificatrice et radicale est nécessaire. Elle peut néanmoins effrayer, par le saut dans l'inconnu que cela représente. Mais le démantèlement rapide de pans entiers de législation ne doit pas être un obstacle incontournable : les systèmes sociaux et économiques se régulent souvent spontanément : la conviction de l'auteur est qu'il n'y a pas lieu d'avoir systématiquement peur de la simplicité des cadres juridiques : les normes sociales, la jurisprudence des tribunaux et les comportements économiques spontanés des agents évoluent et corrigent souvent les inégalités économiques et sociales plus sûrement que les arsenaux de législations complexes. Cela ne signifie pas que le marché se régule spontanément : l'intervention de la justice ou de l'État est nécessaire. Mais on illustrera à quel point la complexité est inutile et néfaste. Restera enfin l'opposition de ceux qui bénéficient de la complexité du droit : grands acteurs de l'immobilier qui souffrent moins de la compétition avec les petits propriétaires, locataires de mauvaise foi, professions juridiques spécialisées dans le droit de l'immobilier. Il faudra du courage et de la pédagogie pour réformer, mais le jeu en vaut bien la chandelle. Il s'agit d'un enjeu national et un large consensus est possible.

Plan

Le plan de cet essai a été implicitement annoncé dans l'introduction. Dans un premier temps, nous tentons de jeter les bases d'une réflexion théorique rigoureuse mais accessible sur le fonctionnement du marché du logement et de l'interaction avec les dispositifs institutionnels que le législateur a mis en place. Dans un second temps, nous étudions le détail de ces dispositifs institutionnels. Dans un troisième temps, nous donnons des chiffres sur le fonctionnement du marché du logement français, avec notamment des données sur les tensions du marché du logement, qui révèlent le déficit d'offres, des chiffres sur les difficultés de paiement et les risques pour les propriétaires avec un lien entre ces données et la pratique du droit du contentieux locatif. Nous examinons dans une quatrième partie quelques éléments du droit du logement au Québec, ainsi qu'une étude de sa fluidité relative lorsque les données le permettent. Ainsi, nous voulons montrer qu'il est possible de penser différemment qu'au travers du prisme exclusif de l'édifice législatif français.

Enfin, dans une partie de conclusion, nous avançons des pistes de réflexion. Nous ne pourrions hélas pas tout traiter, et n'aborderons pas des aspects importants tels que le problème de la *maîtrise du foncier* par les municipalités³, le déficit de logement social mais aussi ses effets pervers, enfin le problème de l'emploi et le risque de chômage, qui sont pourtant tous liés, directement ou indirectement, aux problèmes soulevés dans cet essai. Un autre débat, très important mais qui sort du cadre de l'analyse économique, est celui du caractère acceptable ou pas des expulsions de locataires par ailleurs touchés par des situations financières difficiles. En la matière, il faut absolument éviter de caricaturer les débats en les ramenant inconsciemment aux images du début de l'excellent film *De battre mon cœur s'est arrêté* de Jacques Audiard dans lequel des propriétaires cassent les infrastructures d'un immeuble pour en faire partir ses occupants, ou celles des pénibles scènes d'expulsion par un shérif adjoint dans l'Ohio dans *Bowling for Columbine* de Michael Moore. Personne ne peut souhaiter ces situations, et dans un marché qui fonctionne bien, elles doivent rester marginales. On peut en revanche noter qu'un soutien sans discernement aux locataires, de bonne comme de mauvaise foi, revient *de facto* à demander aux propriétaires, souvent les plus petits, de supporter le poids du chômage et de la pauvreté, alors que c'est du ressort de la collectivité, locale ou nationale.

LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS

Eléments de comparaison entre pays.

Une étude très influente a été réalisée par une équipe de recherche autour de chercheurs de Harvard et de la Banque Mondiale. Les auteurs, Djankov et al. (2003), ont interrogé des juristes dans 109 pays pour obtenir une estimation des délais de procédure judiciaire dans deux types de litiges portant sur des cas hypothétiques mais détaillés de façon précise : d'une

³ Deux pistes cependant : 50% des communes ont moins de 315 habitants, 90% ont moins de 1760 habitants. Les maires des petites communes ne ont pas armés juridiquement pour développer leur commune et ses infrastructures, surtout quand leur responsabilité pénale est vite mise en cause. La seconde réflexion est que le manque de foncier permet aussi à certaines communes de justifier après coup de ne pas construire des logements sociaux. Dans les deux cas, cette politique malthusienne permet de garder des prix du foncier plus élevés.

part, la procédure de recouvrement de chèques, et d'autre part, la durée d'une procédure d'expulsion d'un locataire. Le lecteur intéressé par cette étude et les détails méthodologiques se rapportera soit à la revue ayant publié l'article (*Quarterly Journal of Economics*, la revue du M.I.T. et de Harvard), soit à la version document de travail du National Bureau of Economic Research. Ici, nous nous intéressons aux enseignements de cette étude pour la France.

La durée moyenne en France de cette procédure, telle que reportée par Djankov et al. (2003), est de 226 jours. Seuls 43 pays sur 109 ont une durée de procédure excédant celle de la France, qui se place donc au 60^{ème} percentile en terme de la longueur de la procédure. La moyenne pour l'ensemble des 109 pays est de 254 jours.⁴ Le panel de 109 pays est relativement hétérogène du fait de différences importantes de niveau de développement et de l'origine du droit (français, allemand, anglo-saxon, scandinave ou socialiste), et il est donc intéressant de donner quelques chiffres pour des sous-échantillons de pays de niveau de développement comparables. La table qui suit reporte la durée totale de la procédure pour un sous-échantillon de pays ainsi que la décomposition entre diverses sous-catégories.

Pays	Durée totale (jours)	Temps avant le procès	Durée du procès	Durée de l'exécution	Durée de l'exécution/ durée totale
France	226	16	75	135	0.59
Belgique	120	3	60	75	0.63
Italie	630	0	450	180	0.29
Pays-Bas	52	17	7	28	0.54
Portugal	330	20	280	30	0.09
Espagne	183	60	55	68	0.37
Allemagne	331	29	191	111	0.34
Autriche	547	7	360	180	0.33
Danemark	225	20	180	25	0.11
Finlande	120	15	70	35	0.29
Norvège	365	7	300	58	0.16
Suède	160	6	135	19	0.12
Canada	43	5	21	17	0.40
R.-U.	115	14	73	28	0.24
Etats-Unis	49	6	33	10	0.20

Un certain nombre de pays latins mais aussi l'Allemagne et l'Autriche apparaissent avec des durées de procédure excédant la France, parfois largement, alors que les pays nordiques et anglo-saxons, Canada y compris, ont une durée de procédure plus réduite voire très rapide, de l'ordre de la quarantaine de jours.

⁴ Cette moyenne élevée pour l'échantillon des 109 pays provient de l'asymétrie de la distribution des durées: beaucoup de pays ont des durées de procédures très élevées, notamment la Pologne, la Slovénie ou le Liban pour lesquels les juristes interrogés ont reporté une durée légale de procédure autour de 1000 jours.

Les causes des longues procédures.

Une des raisons de cette durée importante dans l'exécution du jugement en France est bien sûr la trêve hivernale, sur laquelle on reviendra plus tard, et qui proscrit toute exécution d'expulsion entre le 1^{er} novembre et le 15 mars. Mais il y a aussi les délais légaux systématiques liés à la saisine des organismes sociaux ou du préfet pour examiner les conditions de relogement et enfin l'opportunité ou non d'appliquer le jugement par les forces de police. Nous allons revenir en détail sur ces procédures. Notons cependant qu'en cas d'inexécution par la police des décisions de justice pour des raisons d'opportunité, le propriétaire peut obtenir une indemnité : pour cela il lui faut encore constituer un dossier en vue d'un recours au tribunal administratif, et non plus au tribunal d'instance comme dans le cas précédent, puisque son action est un recours contre l'administration qui n'exécute pas ses décisions de justice et non plus un contentieux privé entre un propriétaire et un locataire.

Le détail des procédures en France

Pour quiconque n'est pas familiarisé avec le fonctionnement de la justice, le détail des textes divers régissant le contentieux locatif et plus généralement le droit du logement est complexe et fastidieux. La procédure implique des commandements à payer délivrés par huissier et des commandements à quitter les lieux, enfin le recours à la force publique qui n'est pas accordé automatiquement. La décision de résiliation du bail ne peut être prononcée que par un juge du tribunal d'instance, mais l'exécution du jugement implique un juge de l'exécution. La procédure d'expulsion doit être signifiée à la préfecture et aux organismes sociaux qui examinent les possibilités de relogement. L'expulsion requiert la présence de différents acteurs.

Il existe des procédures simplifiées dont nous ne parlerons pas en détail, reléguant leur description en annexe, dans la mesure où ces procédures ne peuvent pas en général être appliquées dès lors qu'une des parties s'y oppose y compris passivement c'est-à-dire en ne se rendant pas aux convocations. Notre perspective étant précisément l'impact des procédures de contentieux conflictuelles sur l'état du marché, ces procédures simplifiées, intéressantes en soi, ne sont pas centrales ici.

Dans les procédures régulières, la complexité est importante. En particulier, toute erreur dans la procédure, même celles que l'on pourrait considérer comme mineures, ou relever de la lettre plus que de l'esprit de la procédure, peut s'avérer fatale. Pour ne prendre qu'un exemple, l'expression « à peine de nullité » se retrouve 59 fois dans le décret 92-755 régissant le fonctionnement du juge de l'exécution et cette expression concerne 9 fois les contentieux liés à une décision d'expulsion. L'accès au droit pour un simple particulier est donc de fait extrêmement compliqué.

Pour exposer le plus clairement possible les règles de procédures, le plus simple n'est certainement pas de suivre les différents textes, illisibles pour les non-initiés. Il vaut mieux se faire une idée de la procédure en consultant différents sites qui décrivent les différentes étapes. Ces sites se contredisent parfois, soit parce que leurs auteurs sont eux-mêmes dépassés par la complexité, soit parce que le droit a changé entre la rédaction et la consultation du site qui n'a pas été mis à jour. La description la plus complète que nous ayons trouvée est sur le

site de la Confédération Générale du Logement des Hauts-de-Seine : <http://www.cgl92.com> qui spécifie 13 étapes (les passages soulignés le sont par l'auteur de l'essai). Pour une version assortie d'exemples et de conseils, on se reportera aussi à la description de la FNAIM ou de la juriste Aurélie Chemin sur le site de Mon Immeuble.⁵

La procédure d'expulsion en 13 étapes

1) L'impayé de loyer

C'est le point de départ de la procédure d'expulsion.

On considère qu'il y a un impayé de loyer dès :

- le non-paiement d'un loyer dans les logements du secteur privé,
- et au bout de trois loyers successifs non-payés dans les logements sociaux (ex : HLM).

Le bailleur peut alors entreprendre différentes actions :

- du simple courrier de rappel au commandement de payer.

Dès les premières difficultés financières, nous conseillons au locataire de prendre contact avec son bailleur pour négocier un échelonnement de sa dette avant qu'elle ne s'aggrave.

Cette démarche risque d'être appréciée par le juge s'il y a demande d'expulsion.

2) La saisine des instances administratives

Dès la constitution d'un impayé de loyer, le bailleur social (OPHLM, SA d'HLM, etc) doit saisir, dans un délai de trois mois avant l'assignation (convocation devant le tribunal), la Section Départementale des Aides Publiques au Logement (SDAPL) ou la Caisse d'Allocations Familiales. Si cette démarche n'est pas faite, le tribunal peut refuser de juger un locataire non-payeur.

3) Le commandement de payer

Si le bail prévoit la résiliation automatique de la location en cas de non-paiement du loyer (clause résolutoire), un commandement de payer sera adressé au locataire par acte d'huissier (l'huissier se déplace pour vous remettre ce commandement en main propre et, si vous êtes absent, il le dépose à la Mairie et vous en avertit au moyen d'un acte déposé dans votre boîte aux lettres).

Le locataire disposera alors d'un délai de deux mois pour régler sa dette avant le début de la procédure judiciaire. Pour connaître les dispositifs d'aide (Fonds de Solidarité Logement, Commission de Surendettement, Caisse d'Allocations Familiales...), contactez les services sociaux, la Préfecture, la Confédération Générale du Logement des Hauts de Seine (CGL 92).

4) Le propriétaire saisit le juge

L'assignation est un acte d'huissier qui informe le locataire qu'une demande d'expulsion a été transmise au tribunal (l'huissier se déplace chez le locataire et lui remet le document. S'il n'y a personne il porte ce document à la Mairie et laisse un acte dans la boîte aux lettres du locataire pour vous avertir de son passage). Elle l'invite à se présenter au tribunal. L'audience a lieu au moins deux mois plus tard.

5) L'information du préfet

Une copie de l'assignation doit être adressée au Préfet pour toute demande d'expulsion (cette obligation a été étendue, par la loi du 13 décembre 2000, à tous les baux d'habitation). Dès qu'il la reçoit, le Préfet demande aux Services Sociaux de réaliser une enquête sociale (origine de la demande, causes de l'impayé, aides susceptibles d'être mobilisées). Celle-ci est faite par un travailleur social. Les principaux éléments de cette enquête sont transmis au juge (circulaire du 9 février 1999).

6) L'audience

C'est le moment où le locataire et le bailleur (ou leur représentant) se présentent au tribunal, devant le juge. La présence du locataire à l'audience est essentielle. Le juge écoute les arguments du bailleur et

⁵ <http://www.fnaim.fr/infos/guide-immobilier/location/bail-habitation/litiges-propretaire-locataire.aspx>
ou <http://www.mon-immeuble.com/interviews/expprocedureexpulsion.htm>

du locataire qui peut proposer un échéancier de règlement de sa dette. Cette proposition peut éviter une expulsion (attention : il faudra ensuite respecter scrupuleusement l'échéancier).

7) Le jugement

C'est la décision que prend le juge. Après avoir entendu les arguments du bailleur et du locataire, il tranche. Le plus souvent il le fait dans son bureau avec les notes qu'il a prises et les écrits transmis par les deux parties. Cette décision est motivée et écrite. C'est ce qu'on appelle "la grosse". Ce document est rédigé par le greffier (sur les instructions du juge) et envoyé au bailleur et au locataire ou à leur avocat s'ils en ont un (très souvent les personnes appellent ce document "le jugement").

Le juge peut suspendre les effets de la clause résolutoire et accorder au locataire des délais pour s'acquitter de sa dette. La procédure est alors arrêtée et le bail maintenu. Il peut également refuser d'accorder des délais de paiement, résilier le bail et ordonner l'expulsion.

8) La transmission du jugement

Pour que le jugement puisse être "exécuté", il faut que le "gagnant" informe officiellement le perdant de la décision du juge : c'est ce qu'on appelle la signification du jugement. Le jugement est donc signifié au locataire par voie d'huissier. Le locataire dispose d'un délai d'un mois pour faire appel et contester la décision.

Attention : L'appel ne suspend pas la procédure si le jugement comporte l' "exécution provisoire" (quasi systématique dans les décisions d'expulsion). Cette dernière neutralise l'arrêt de la procédure, effet normal de l'appel. La longueur des procédures est telle qu'il est fréquent de voir une Cour d'Appel rejouer une affaire, alors que la décision du premier tribunal (l'expulsion par exemple) a déjà été exécutée.

9) Le commandement de quitter les lieux

Si le jugement refuse tout délai, l'huissier apporte alors au locataire un "commandement de quitter les lieux" (même procédure que pour le commandement de payer ou l'assignation). Ce commandement accorde 2 mois pour quitter le logement et saisir le Juge de l'Exécution (c'est un autre juge. Son rôle est d'accorder éventuellement un délai supplémentaire). Ce juge peut (s'il est saisi) accorder un délai de grâce de 3 mois à 3 ans si les conséquences pour la famille sont très dures, pour lui permettre de trouver un relogement.

10) A l'issue du commandement de quitter les lieux

Au-delà du délai de 2 mois, l'huissier se présente au logement pour demander au locataire de quitter le logement (dans le cas où le locataire n'aurait pas réussi à avoir des délais). Si l'occupant s'oppose à l'expulsion, l'huissier dressera un procès-verbal de difficultés. Le bailleur doit alors demander à la Préfecture l'autorisation d'utiliser la Force Publique pour réaliser l'expulsion.

11) La demande du concours de la force publique

Le Préfet a un délai de 2 mois pour répondre. Il adresse, à un travailleur social de secteur, une demande d'enquête sociale, ainsi qu'un rapport au Commissaire de Police du secteur. Celui-ci convoque le locataire et, généralement, l'incite à partir de lui-même. Après l'entretien, il transmet un rapport à la Préfecture qui complète l'enquête adressée par le travailleur social.

12) La décision du préfet

Au vu de ces documents, le Préfet peut soit, refuser le recours à la Force Publique (l'occupant reste dans les lieux), soit, accepter le concours. Dans ce dernier cas, le locataire sera expulsé par l'huissier en présence du Commissaire et d'un serrurier. Un procès verbal d'expulsion est remis au locataire (ou déposé en Mairie s'il est absent), il fixe une date d'audience devant le Juge de l'Exécution.

Dans le cas où le Préfet refuse d'expulser de force un locataire, le bailleur constate que l'État ne respecte pas la loi et se retourne alors contre lui, en demandant des indemnités compensatrices.

13) Après l'expulsion

Le locataire dispose d'un délai d'un mois pour récupérer les affaires laissées dans le logement. Ils ne peuvent être transportés sans son accord dans un autre lieu. A l'issue de ce délai, le Juge de l'Exécution, après avoir entendu le locataire et le bailleur, décide du sort des biens restés dans le logement (délai supplémentaire ou abandon des meubles). Une précision importante : le procès verbal doit comporter une liste précise des meubles laissés dans le logement.

Un commentaire de l'esprit des procédures

La lecture de ces textes permet d'aboutir à quelques principes et quelques réflexions.

La première remarque est qu'à toutes les étapes, des délais sont laissés au locataire : deux mois après le commandement à payer, deux mois entre l'assignation et le jugement, deux mois après le commandement à quitter les lieux, en cas de refus, deux mois pour que le Préfet réagisse à la demande du concours de la force publique, un mois pour récupérer ses meubles qui ne peuvent être transportés, sans son accord, dans ce délai. Pour les bailleurs sociaux type HLM, le tribunal peut aussi refuser de juger si un délai de trois mois avant l'assignation n'a pas été laissé pour la saisine des instances administratives.

Ensuite, l'ensemble des textes fluctue souvent, beaucoup et en général à chaque changement de majorité. A titre de comparaison, l'ensemble du code civil québécois portant sur « le louage et le bail » s'est stabilisé en 1991. En France, il semble que l'équilibre, nécessaire, entre locataires et propriétaires, n'aie pas encore été atteint, malgré (ou à cause de) l'immense quantité de ressources intellectuelles consacrées au droit dans ce pays. L'instabilité juridique est une autre source de surcoût pour les parties contractantes, car des changements de régime tous les trois ans pour un investissement immobilier amortissable sur quarante années, cela représente un risque important.

Le droit français tend à sur-protéger le locataire expulsable lorsque celui-ci est entré dans les locaux de façon régulière : le législateur se préoccupe de son relogement quand bien même celui-ci n'assure pas le paiement de ses loyers. Il interdit depuis 1951 l'expulsion en période hivernale ou plus généralement en fonction des conditions météorologiques⁶. Enfin, un grand nombre d'acteurs sont mobilisés dans une procédure qui tend à rester exceptionnelle : comme déjà évoqué plus haut, l'Etat préfère parfois maintenir un locataire dans les lieux quitte à indemniser le propriétaire plutôt que de l'expulser malgré un jugement décidé à l'issue d'une procédure où un juge a décidé en toute connaissance de cause et au vu des éléments du dossier.

Une troisième remarque est que chaque grande phase du processus semble marquée par des étapes dont l'intérêt n'apparaît pas immédiatement. Par exemple, un locataire qui signe un bail sait qu'il doit payer son loyer. A l'issue du constat d'échec de règlement à l'amiable, *a) pourquoi faut-il un commandement à payer délivré par huissier, aux frais initialement du propriétaire qui pourra toujours tenter d'en imputer les frais au locataire ; b) et, à réception*

⁶ Toujours en matière de gestion des impayés mais dans un autre domaine, aussi essentiel que celui du logement, un préposé au recouvrement de la Société des Eaux d'une certaine région française confiait ainsi qu'il avait été décidé informellement, entre agents de recouvrement, de ne faire aucune coupure d'eau pour impayés au cours de la période de canicule de la deuxième quinzaine de juillet 2006. A ce titre, on peut imaginer que soit bientôt invoqué publiquement le besoin d'une trêve estivale des expulsions, en période de canicule.

de ce commandement à payer, pourquoi faut-il laisser un délai de deux mois au locataire pour s'exécuter avant de saisir le juge ? Dans le même ordre d'idée, pourquoi faut-il que ce soit un juge qui prononce la résiliation du bail, puisque les clauses du bail peuvent mentionner que celui-ci est caduc en cas de non-paiement ? La rupture d'un bail semble a priori, en pur bon sens, équivalente à un commandement à quitter les lieux : un document indiquant que le bail est résilié du fait du non-paiement des loyers à une date précise doit stipuler que c'est en même temps un commandement à quitter les lieux. Pourquoi faut-il obtenir une nouvelle décision judiciaire en ce sens ? Enfin, cette décision de commandement à quitter les lieux étant acquise au vu des éléments du dossier, pourquoi faut-il surseoir à l'application de cette décision, voire ne pas l'appliquer ?

Dans toute cette chaîne trop longue de décisions, on peut soupçonner que chaque décision est prise en tenant compte de l'étape suivante : un juge peut prononcer la résiliation du bail sans se soucier des conditions humaines de cette expulsion, puisqu'il sait à l'avance qu'un juge de l'exécution va le cas échéant surseoir à cette décision. En théorie, cette situation est très satisfaisante intellectuellement : d'abord on dit le droit, puis on examine la situation au cas par cas. En réalité, cela conduit à l'intervention de multiples acteurs, donc des délais supplémentaires, des appréciations différentes et contradictoires et enfin une illisibilité du système pour les particuliers qui doivent prendre des décisions importantes (mettre en location ou pas, investir dans la pierre, ou du côté des locataires, rester ou déménager) sans avoir toute l'information possible concernant ces actions. En résumé, il apparaît contradictoire que l'Etat, de notoriété publique, finance très insuffisamment sa justice et que dans le même temps, le législateur, souvent à l'initiative du gouvernement, en complique l'exécution.

Conséquences

Une réflexion à mener porte sur la façon exacte dont le locataire est protégé par la complexité du droit. On peut avancer l'idée que le locataire procédurier trouvera avantage à cette complexité. Il risque d'être précisément celui qui a déjà une longue expérience du contentieux, ce qui suggère qu'il n'est pas nécessairement celui de bonne foi. En revanche, la complexité se fait au détriment du locataire ne connaissant pas ses droits. Ce second type de locataire risque de se trouver dans la catégorie des gens moins éduqués ou maîtrisant moins bien le français, donc à nouveau dans les catégories que le droit devrait justement tenter de protéger.

Une autre conséquence de cette complexité, qui n'est pas nécessairement désirée par le législateur, est que les petits propriétaires sont dans l'incapacité de procéder seuls, ce qui favorise les cabinets de gestion immobilière et les avocats : la complexité génère des *économies d'échelle* qui favorisent la spécialisation.

Une conclusion partielle de cette partie est que le cadre actuel des procédures de contentieux génère des durées trop importantes et une trop grande complexité. L'intuition économique suggère que cet alourdissement des procédures va impliquer une certaine inefficacité (au sens où les propriétaires peuvent réduire l'offre de logement) et un manque d'équité (au sens où ils peuvent estimer nécessaire de pratiquer une sélection sévère, voire illégitime, des locataires). Nous allons donc détailler les enseignements de la théorie économique, puis dans la partie suivante, ce que nous indique un examen préliminaire des données en la matière.

ELEMENTS DE THEORIE

Le raisonnement économique repose le plus souvent sur des règles de bon sens, que le théoricien va essayer de formaliser pour en tirer des conclusions qui iront au-delà du simple bon sens, en apportant de la rigueur aux intuitions initiales. Cette démarche, qui est le passage d'un raisonnement intuitif à une approche déductive, est couramment pratiquée en sciences sociales, en particulier en sciences économiques, et permet des avancées considérables.

Pour faire appréhender au lecteur la cohérence et les fondements des raisonnements qui suivent, nous allons donc suivre cette démarche et plus précisément, procéder en trois étapes. D'abord, illustrer par une série d'exemples la façon dont le marché fonctionne, que ce soit par des analogies avec le marché du travail, ou par des cas concrets illustrant le lien entre les difficultés procédurales en matière de contentieux locatif et le comportement des propriétaires. Ensuite, nous utiliserons les enseignements de l'exemple précédent pour raisonner de façon plus générale, selon la méthode des extrêmes : prenons deux cas extrêmes et contradictoires de réglementations et imaginons quelle sera l'attitude des agents en présence. La réalité se situant entre ces deux extrêmes, on aura ainsi une bonne approximation du fonctionnement du marché locatif en réponse aux réglementations. Cela nous permettra aussi de définir les notions d'efficacité et d'équité sur le marché locatif et de les discuter brièvement.

Enfin, s'inspirant de travaux théoriques plus poussés menés par l'auteur, on tentera de proposer quelques *propositions* basées sur une modélisation, concernant l'effet des réglementations sur les loyers, l'offre de logement et le degré de discrimination sur le marché.

A ce stade, il faut faire une remarque dont la portée s'applique à toute la section : il n'est en aucun cas dans les intentions de l'auteur de justifier ou de porter un jugement sur le comportement des locataires ou des propriétaires. La démarche de l'économiste est de comprendre. Comprendre ne veut pas dire excuser, et ne veut pas non plus dire condamner. Il s'agit de comprendre pourquoi l'accès au logement est rendu difficile pour une partie de la population. Même s'il est toujours nécessaire d'avoir à l'esprit les jugements de valeur des différents acteurs – associations de locataires, de propriétaires ou du milieu associatif, au motif légitime que « sciences sans conscience n'est que ruine de l'âme », ces jugements de valeurs sortent absolument du cadre de cette étude.

La modélisation du marché du logement locatif : un cadre de référence

Le marché du logement locatif est très régulé, on l'a vu, et cela va au-delà des procédures de résiliation du bail, puisque dans la plupart des pays, l'évolution des loyers ainsi que la responsabilité des locataires et des propriétaires sont des éléments encadrés par la loi ou la réglementation. Il faut d'abord comprendre les aspects fondamentaux ayant conduit le législateur à interférer avec le marché et avec la liberté contractuelle des différents acteurs.

Pour mieux comprendre le fonctionnement du logement, inspirons-nous au préalable des théories du marché du travail⁷ et esquissons un parallèle entre ces deux marchés à bien des égards similaires. Les théories du marché du travail nous indiquent en effet qu'un propriétaire

⁷ Voir notamment Wasmer (2005) pour une exposition formalisée de l'adaptation des théories du marché du travail au marché du logement locatif.

qui cherche un locataire est un peu comme un employeur qui tente de recruter un salarié. La différence, bien sûr, est que le salarié fournit un service en échange d'un salaire, alors que le propriétaire fournit un service (la jouissance d'un bien immobilier) en échange d'un revenu. Mais l'analogie est forte : l'employeur comme le propriétaire dispose d'un capital (immobilier ou équipement productif), en partie immobilisé, dont il tire une rente sous réserve de l'utiliser à pleine capacité. L'employeur souhaite interrompre la relation si la valeur du service-travail devient inférieure au salaire versé, tandis que le propriétaire souhaite interrompre la relation si le loyer n'est plus versé ou devient inférieur à ce qu'il obtiendrait en changeant de locataire.

Dans les deux cas, existent pour les salariés ou les locataires des coûts de mobilité (professionnelle ou géographique) qui pourraient permettre aux employeurs ou aux propriétaires de s'accaparer une part indue de ce service, ce qui, en termes de tous les jours, serait un éventuel chantage : « j'augmente unilatéralement le loyer » ou « je baisse unilatéralement le salaire ». C'est pour prévenir de tels comportements opportunistes de propriétaires ou d'employeurs que le législateur a édifié un édifice juridique complexe visant à réguler les différents aspects de la relation. C'est ainsi que les loyers, comme les salaires, ne peuvent varier que dans des limites très encadrées, et que la séparation initiée par le propriétaire ou par l'employeur est soumise à des procédures longues, coûteuses et comme on l'a vu précédemment la plupart du temps arbitrées en cas de conflit par une tierce partie : juge des prud'hommes dans le cas des relations d'emplois, des juges d'instance, juges de l'exécution et des représentants de l'État et de divers organismes sociaux dans le cas des relations locataires-propriétaires.

Enfin, le marché du logement, tout comme celui du travail, est affecté par des asymétries d'information fondamentales. L'une d'entre elle, qui amène à des effets d'*alea moral*, porte sur la bonne foi des différents acteurs : les efforts pour payer son loyer, comme ceux consistant à effectuer correctement son travail, sont parfois difficiles à vérifier. De même, la « qualité » des individus, en particulier la propension à payer son loyer pour un locataire, ou le degré exact des compétences pour un salarié, sont des éléments difficilement observables. Il s'agit là d'éléments conduisant à des problèmes de *sélection*.

En d'autres termes, le marché du logement locatif ne peut pas être considéré comme « compétitif », au sens où le libre jeu du marché n'est pas un gage d'efficacité. Les régulations sont nécessaires. Toutefois, mal conçues, elles peuvent être contre-productives, voire se retourner contre ceux qu'elles sont censées protéger.⁸

On va donc s'attacher à démontrer ici que cette logique insiders-outsiders prend une résonance particulièrement forte dans le marché locatif. Forte, car les mêmes effets se retrouvent sur ce marché, et ils ont un effet peut-être pire en termes humains. En effet, s'il peut être extrêmement déstabilisant de perdre son emploi, il est bien pire de se voir privé de logement : l'assurance-chômage permet de verser les deux tiers d'un salaire pendant la transition vers l'emploi, mais la solidarité nationale ne permet pas de faire la même chose en matière de logement. C'est donc tout (on reste dans les lieux) ou rien, ce qui complique sérieusement la situation.

⁸ Les exemples de ce type abondent en économie du travail, ce que les théories insiders-outsiders ont bien montré : des réglementations type « contribution Delalande », censées protéger des salariés âgés du licenciement, se sont avérées dommageables à l'embauche de ces mêmes salariés, le législateur n'ayant pas perçu les effets dynamiques de la mesure.

Le risque de contentieux

Le principe de base

Commençons par un exemple. A la fin des années 1990, à Bruxelles et notamment à Ixelles, dans les quartiers des ambassades, un certain nombre d'offres de logements vacants émises par des particuliers comportaient une mention inattendue : « Personnel d'ambassade non souhaité ». On imagine le raisonnement de ces particuliers : toutes choses égales par ailleurs, notamment le revenu et la propension à payer régulièrement un loyer, un locataire couvert par un passeport diplomatique et l'immunité s'y rattachant⁹ n'est pas identique à un locataire « normal », soumis de façon régulière au droit national belge et à son exécution. Un propriétaire qui va mettre, pour un locataire donné, deux ou trois ans pour récupérer un bien immobilier et qui ne pourra pas ordonner de saisie sur compte pour récupérer d'éventuels impayés ne va pas facilement offrir un bail à ce locataire. Le raisonnement du propriétaire est, à tort ou à raison, qu'un locataire protégé de l'application normale de la justice pourra être tenté d'en profiter de façon opportuniste. On ne veut pas dire ici que TOUS les personnels d'ambassade abusent d'une certaine protection, mais que le seul fait qu'une minorité puisse le faire peut conduire un propriétaire à tenter de se protéger en sélectionnant ses locataires au préalable.

Généralisation

Afin d'examiner, dans le cas du marché du logement, l'impact de ces régulations, imaginons des cas théoriques extrêmes. Tout d'abord, plaçons-nous dans la situation hypothétique dans laquelle un locataire ne pourrait jamais être expulsé, quel que soit son comportement. Par cela, on force *de facto* un propriétaire à loger gratuitement un locataire ne payant pas, que celui-ci soit de bonne ou de mauvaise foi¹⁰.

Deux effets peuvent donc immédiatement être décrits, un effet distributif ou de transfert (qui gagne et qui perd dans un jeu à somme nulle ?) et un effet agrégé (le jeu est-il vraiment à somme nulle ou à somme négative ?). Le premier effet, distributif, est que les propriétaires vont sévèrement sélectionner leur locataires, et demander de lourdes cautions, inatteignables pour les plus démunis, et donc ne choisir que des locataires favorisés socialement, disposant de cautions familiales ou professionnelles type Locapass, ou en termes de revenus. Le non-recouvrement des loyers en cas d'impayés et la difficulté à récupérer le logement va donc essentiellement défavoriser les plus démunis lors de l'accession au logement locatif, et au

⁹ Dans une réponse aux questions orales sans débat à l'Assemblée Nationale le 25 mai 2004, Renaud Muselier, Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères indiquait que : « *La convention de Vienne du 18 avril 1961 reconnaît aux diplomates, dans les pays où ils sont dûment accrédités, des immunités absolues, qui s'étendent aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Elle indique par ailleurs qu'un diplomate ne doit pas contrevenir aux lois et règlements de l'Etat où il est accrédité.* »

¹⁰ La notion de bonne ou mauvaise foi est évidemment vague et, dans le cadre théorique retenu ici, est souvent indiscernable dans les cas limites où on ne peut pas vérifier toutes les informations. Dans la pratique, il est souvent assez facile de classer les parties prenantes dans l'une ou l'autre des catégories, la difficulté surgissant lorsque, soit le débiteur fait face à plusieurs créanciers et choisit de favoriser l'un au détriment de l'autre, soit lorsque des difficultés financières réelles mais prévisibles sont intervenues et que le locataire n'a pas cherché à déménager. Sur certains sites, on définit un « occupant de bonne foi » comme étant une « personne entrée dans un logement régulièrement mais n'ayant pas le statut de locataire ou l'ayant perdu », ce qui est une définition qui s'écarte pour le moins du sens commun, puisque tout locataire à l'exception des « squatteurs » devient ainsi de bonne foi, quelle que soit son attitude après signature du contrat.

contraire favoriser les catégories les plus aisées financièrement, ou les moins suspectes de défaut de paiement, car les propriétaires vont vouloir absolument ce type de locataires.

Le second effet est un effet agrégé, car le jeu est en fait à somme négative : le contexte législatif et procédural implique une réduction de l'offre de logement locatif, qui va pénaliser tous les locataires en deux temps distincts. Dans le premier temps, de court-terme, les propriétaires disposant d'un logement supplémentaire vont hésiter à le mettre en location, préférant le laisser vacant, l'occuper épisodiquement ou le réserver à leur famille proche. Dans un second temps, de moyen-long terme, l'investissement immobilier locatif devient risqué, conduisant l'offre de construction à se réduire.

Prenons maintenant un autre cas extrême et inverse du précédent : la situation dans laquelle le moindre défaut de paiement, disons d'une journée, amène automatiquement à une expulsion et au recouvrement du logement par le propriétaire. Par exemple, un locataire qui fait face à une fluctuation à la baisse de son revenu (perte de prime, licenciement) ou à une hausse de ses dépenses qui passent avant le paiement du loyer, va différer ou annuler le paiement de ce loyer. Au bout d'une journée, un huissier vient demander la somme. Le 15 du mois, le juge ordonne l'expulsion si la somme n'est pas réglée. En fin de mois, la police expulse la famille de son domicile. Précisons une nouvelle fois qu'ici, nous ne tentons pas de discuter des aspects moraux de ces situations, mais simplement de leurs conséquences.

Une autre conséquence est que le rendement d'un bien immobilier est grevé des frais de gestions des éventuels recours – huissiers, avocat. Cela ne signifie pas que le bien immobilier n'est pas rentable : puisque des charges pèsent sur cet actif, il se raréfie. Cette raréfaction augmente les loyers et restaure le rendement net de l'actif immobilier. En effet, une loi d'airain en économie est que les différents actifs financiers sont en concurrence avec l'actif immobilier. Aux erreurs d'anticipation près, ce sont les marchés financiers qui déterminent le rendement du marché immobilier. A noter que si le droit était simplifié, pour les propriétaires, le rendement net serait donc le même qu'avec un droit complexe. En revanche, ce sont les locataires de bonne foi qui paient le surcoût de la complexité du droit en termes de loyers, même si par ailleurs ils bénéficient en apparence de protections plus étendues.¹¹

Enfin, il faut apporter une nuance en ce qui concerne les situations d'impayés. Entre le cas du locataire de mauvaise foi et celui du locataire de bonne foi touché par une situation économique inattendue, il existe toute une gamme de situations intermédiaires dans laquelle un arbitrage doit être rendu pour évaluer les responsabilités entre locataires et propriétaires. Tout n'est pas noir ou blanc.¹²

¹¹ Cet argument peut se voir de la façon suivante : les surcoûts éventuels liés à la procédure (frais d'huissiers, d'avocats) en cas d'impayé sont internalisés dans les décisions de mettre en location ; le loyer espéré net est une combinaison du loyer effectivement payé pondéré par la probabilité qu'il soit versé, et le négatif des frais et du temps perdu pondéré par la probabilité de défaut. Ce loyer net espéré doit générer un rendement équivalent à celui de tous les autres actifs financiers, dans une situation d'équilibre. Le loyer brut est donc d'autant plus élevé que les frais et le taux de défaut sont élevés.

¹² Notons donc, pour être exhaustif et équilibré dans la description des divers contentieux que le défaut de paiement peut intervenir lorsque le locataire prélève du loyer les sommes qu'il a dû avancer pour remédier à un manquement grave de la part du propriétaire : fuites, chauffage, problèmes d'évacuation des eaux, etc... Même si en principe ce « fait accompli » d'un locataire est proscrit, elle peut atténuer fortement sa responsabilité et pourra influencer le tribunal en faveur du locataire. Par ailleurs, une perte de revenu lié à un problème d'emploi peut expliquer une défaillance temporaire de loyer.

Quelques enseignements de la théorie

Nous avons maintenant résumé les grandes lignes des divers effets incitatifs affectant les acteurs du marché du logement ; nous pouvons aller une étape plus loin et résumer les enseignements d'une modélisation du marché du logement au moyen de quelques résultats. Le lecteur intéressé par les détails pourra se reporter à Wasmer (2005).

La modélisation, très simple, repose sur l'idée suivante. Tout locataire est caractérisé par un risque de défaut de paiement de loyer. Ce risque peut être presque nul pour une famille dont la personne de référence a des revenus stables (fonctionnaire, CDI avec ancienneté), et plus élevé pour des familles dont les revenus sont plus précaires ou pour lesquelles le risque de chômage est plus élevé. Ce risque peut être affecté par d'autres éléments, tels que la possibilité d'un divorce, d'une maladie, etc... Par ailleurs, ce qui compte pour la détermination des comportements, ce n'est pas le tant le risque objectif que le risque subjectif : il correspond à la perception qu'en a le propriétaire. On verra d'ailleurs dans la partie empirique que ces deux notions peuvent différer : des biais systématiques de perception semblent exister en défaveur de certaines minorités.

Plaçons-nous d'abord dans la phase de sélection des locataires. Le premier résultat, intuitif, est qu'un propriétaire rationnel est indifférent entre un risque plus faible de défaut de paiement et un loyer plus élevé ; en d'autres termes, le propriétaire va vouloir des loyers plus élevés si sa perception du risque est plus grande : il s'agit en quelque sorte d'une *prime de risque*.¹³

Le deuxième résultat est également intuitif : un propriétaire rationnel est indifférent entre une procédure plus rapide de recouvrement de ses créances et de son logement (en clair, un départ d'un mauvais payeur le cas échéant dans une procédure d'expulsion) ou un loyer plus élevé. En d'autres termes, un propriétaire va vouloir des loyers plus élevés si les procédures sont plus longues et plus aléatoires en cas de défaut de paiement. Il s'agit à nouveau d'une prime de risque.

Troisième résultat, qui est un peu plus subtil : ces deux derniers effets agissent complémentaires : le sur-loyer qu'un propriétaire va exiger pour accepter un locataire perçu comme plus risqué est d'autant plus important que les procédures de recouvrement et de récupération du logement sont longues et aléatoires.

La conclusion partielle, à ce stade, est claire : ce qu'on peut qualifier de justice inefficace (procédures longues et aléatoires) conduit les propriétaires, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter les loyers et préférer des locataires fiables. Le risque de prendre un locataire fragile économiquement est trop grand quand la justice du contentieux locataire-propriétaire est lente. Le corollaire, en anticipant un peu, est évident : une justice trop lente fait disparaître à terme le marché locatif pour les personnes les plus fragiles économiquement, mais aussi pour les locataires perçus de façon discriminatoire comme étant « à risque ».

Précisons une nouvelle fois que cela n'affecte en rien les rendements nets des actifs immobiliers pour les propriétaires : dès lors que les investissements dans l'immobilier

¹³ Cuff et Marceau (2006) ont ainsi retrouvé des effets à la Rotschild-Stiglitz de rationnement du marché du logement : au-delà d'un certain stade de risque, des loyers trop élevés conduisent mécaniquement au défaut de paiement. Anticipant cela, les propriétaires préfèrent ne plus mettre de bien en location et l'accès au logement disparaît pour une fraction des agents.

diminuent, les loyers augmentent : au total, le rendement net d'un actif immobilier n'a aucune raison d'être inférieur au rendement moyen d'un actif mobilier ou de n'importe quel placement. Simplement, le risque et le coût des procédures de contentieux sont transférés, dans une économie de marché, aux locataires. Qui plus est, ainsi qu'on l'a vu, ce transfert n'est pas homogène : il porte principalement sur les locataires aux moyens les plus faibles ou les plus susceptibles d'être désignés comme étant « à risque ».

CHIFFRES

On a vu dans les parties précédentes que le législateur a conçu un édifice juridique complexe dont une des finalités est d'assurer au locataire une certaine protection contre l'arbitraire des propriétaires en termes de hausse de loyer ou de contentieux pour impayés, visant à affecter directement le rapport de force en situation de contentieux. Est-ce un système efficace ? Essayons maintenant de voir ce que disent les données.

Tensions pour les locataires: financières, en termes d'espace, de qualité

Le premier indice de l'efficacité du marché locatif est la satisfaction des locataires. Les Français qui vivent en location sont-ils satisfaits de leur logement ? Si oui, c'est un indice que le marché du logement fonctionne correctement, car ils peuvent adapter leur logement (taille, proximité aux emplois) à leurs besoins spécifiques. Si non, cela révèle au contraire que le marché dysfonctionne à un certain niveau qu'il convient d'identifier. Dans le même ordre d'idées, si la mobilité résidentielle est faible malgré l'insatisfaction, cela veut dire que le marché dysfonctionne. Enfin, si nous détectons des différences de satisfaction entre diverses catégories de ménages, en particulier entre ménages français « majoritaires » et minorités ou étrangers, cela signifie, une fois qu'on a contrôlé pour les divers facteurs explicatifs (revenus, taille du ménage, etc...) que le marché est segmenté et que les propriétaires n'accordent pas la même confiance aux différents groupes. Ils réduisent ainsi disproportionnellement l'offre de logement pour les groupes les plus fragiles.

Ces idées peuvent être formellement testées au moyen de techniques économétriques sophistiquées. Il n'entre pas dans le cadre de cette note de donner tous les détails cette analyse. Nous allons ici simplement résumer la démarche et certains enseignements préliminaires. Pour cela, nous utilisons des données issues de l'enquête du panel européen des ménages (1994-2001) pour la France, ainsi que les données sources de cette enquête pour la France.¹⁴

Dans cette enquête sur un panel de ménages représentatifs, un certain nombre de questions sont posées aux personnes en matière de satisfaction de leur logement (propriétaires comme locataires) et en terme de distance à l'emploi. Ils sont également interrogés sur leur loyer, et sur des conditions plus objectives de satisfaction telles que la taille de leur logement, le bruit des voisins, le bruit généré par l'environnement extérieur, la qualité environnementale et notamment les sources de pollution, l'insécurité, la présence d'humidité, etc... A l'aide de ces questions, on peut se faire une idée, d'une part de la satisfaction subjective ou objective des

¹⁴ Ces données sont utilisées dans un projet de recherche réalisé en collaboration avec Francis Kramarz et les informations sur ces données et sur certains résultats présentés dans cette note seront disponibles dans Kramarz et Wasmer (2007).

locataires, de la tension des loyers (ratio loyer / revenu des ménages), mais aussi différencier cette satisfaction entre différentes catégories de population : locataires vs. propriétaires, et, par catégorie de revenu ou par nationalité, pour détecter d'éventuelles segmentations du marché liées à des phénomènes de discrimination.

La table suivante permet de se faire une première idée. Elle présente des statistiques de satisfaction et de tension sur les loyers de l'ensemble des ménages interviewés. Il est intéressant de noter, en particulier, que sur la période 1995 à 2000, les personnes interviewées sont globalement satisfaites de leur logement, puisque seules 12.7% des personnes se déclarent « très insatisfaites », « insatisfaites » ou « assez insatisfaites ». En revanche, ce chiffre augmente rapidement pour les locataires : ils sont 3.8% à se dire très insatisfaits, 5.2% à être insatisfaits et 13.6% à être plutôt insatisfaits. La somme de ces chiffres est de 22.6%, soit un locataire sur cinq !

Au niveau des caractéristiques du logement, les locataires se plaignent à 27% que leur logement est trop petit, contre 9% pour les propriétaires, à 17% que leur logement est trop bruyant, contre 6% pour les propriétaires, à 22% d'humidité dans les murs ou les sols, contre 11.6% pour les propriétaires, et chiffre très intéressant rétrospectivement relativement à l'élection présidentielle de 2002, à 25.4% d'insécurité ou de vandalisme dans les environs.¹⁵ Autre enseignement, pour plus de 50% des locataires interrogés, la charge financière liée au logement (loyer + charges diverses) était considérée comme lourde ou assez lourde. En moyenne, le rapport entre le loyer et charges et le revenu total du ménage était de l'ordre de 25 à 26% et de plus de 34% pour un tiers des locataires. Enfin, 10.6% des locataires déclarent avoir eu des problèmes dans l'année pour payer le loyer, dont une majorité (7.14%) à plusieurs reprises.

¹⁵ Il est d'ailleurs intéressant de constater que ce chiffre a diminué entre 1997 et 2000, passant de 26% à 22%, ce qui reste cependant un niveau élevé.

Tableau 1. Satisfaction dans le logement en France, 1994-2001.

Satisfaction du ménage		
Degré de satisfaction pour	Logement	Distance à l'emploi (si employé)
1 : très insatisfait (%)	1,92	4,13
2 : insatisfait (%)	2,82	3,74
3 : plutôt pas satisfait (%)	7,93	3,78
4 : quite satisfait (%)	21,79	18,04
5 : satisfait (%)	50,52	38,54
6 : très satisfait (%)	14,17	25,42
manquant (%)	0,84	1,35
Somme	100	100
Moyenne satisfaction (écart-type)	4,6 (1,04)	4,62 (1,29)
Fraction de répondants insatisfaits (1,2,3)	12,7	16,7
Moyenne satisfaction (écart-type) si locataire	4,22 (1,17)	4,62 (1,31)
Fraction de répondants insatisfaits chez locataires (1,2,3)	22,6	17,5
Moyenne satisfaction (écart-type) si propriétaire	4,93 (0,79)	4,56 (1,28)

Problèmes dans le logement (%)	Tous	Locataires	Propriétaire
Trop petit	17,3	27,1	9,38
Voisins bruyants	10,9	17,0	6,04
Environnement extérieur bruyant	19,4	26,7	13,0
Logement trop sombre	10,9	15,1	7,08
Chauffage inapproprié, insuffisant	11,8	18,1	6,58
Fuite dans la toiture	5,72	6,32	5,13
Humidité dans les murs, sols, fondations	16,6	22,4	11,6
Fenêtre ou sols en mauvais état (pourris, moisis)	11,3	17,5	5,97
Problèmes de pollution, d'environnement (sauf bruit)	16,4	19,3	13,9
Insécurité ou vandalisme dans les environs	21,5	25,4	18,7
Somme des items précédents (0-10) : moyenne (écart-type)	1,41 (1,62)	1,94 (1,78)	0,97 (1,30)

Est-ce que les frais liés au logement représentent	Tous	Locataires	Propriétaire
Une lourde charge	18,5	21,1	17,6
Une charge financière assez lourde	29,0	30,0	30,1
Une charge financière acceptable	52,6	49,1	52,3

Locataires			
Loyers & charges/ Revenu net : moyenne, écart-type	0,265 (0,11)		
Impossibilité de payer le loyer depuis Oct. De l'an dernier (%)	oui, plusieurs fois 7,14	oui, une fois 3,49	non 39,4

Source : volet français de l'enquête du panel Européen des ménages

Première conclusion : globalement, le marché locatif fonctionne mal : il est cher et une fraction importante des locataires est insatisfaite.

Analyse différenciée par catégories de population

Un des enseignements théoriques précédemment discutés est que tous ne sont pas égaux devant l'accès au logement. On peut affiner l'analyse en reprenant certains de ces chiffres par catégorie de ménages interviewés. Nous allons en particulier catégoriser, à des fins de recherche, la population interviewée en plusieurs groupes non exclusifs, afin de révéler d'éventuelles discriminations. Ces groupes sont définis dans l'encadré ci-dessous.

Le critère principal qui nous retenons est le plus objectif : c'est celui de la nationalité. Ce critère est très important, mais ne permet pas de mesurer une éventuelle discrimination contre des personnes issues de l'immigration. On doit donc affiner cette analyse en considérant, parmi les français, deux catégories : d'une part, les Français par naturalisation (appelons ce groupe le groupe B), d'autre part les Français d'origine (groupe A). Le groupe de comparaison, appelons-le groupe E, comme étrangers, sera lui-même décomposé en différentes catégories : Européens de l'Ouest (E1) d'une part, Européens de l'Est (E2) d'autre part, enfin Africains, Nord-Africains et turcs (E3). Les autres catégories sont trop minoritaires pour être significatives.

Ces deux catégories ne révèlent pas nécessairement toute la réalité de la discrimination éventuelle par les propriétaires, et nous ajoutons un troisième critère, plus arbitraire: pour les Français (d'origine ou de naturalisation), on crée un groupe C de toutes les personnes dont le prénom est *visiblement* (pour faire écho au concept de Statistique Canada de *minorité visible*¹⁶) africaine, nord-africaine ou turque, tel que renseigné dans l'enquête. Ce critère est une approximation, mais une approximation utile. Le critère idéal serait celui de la nationalité des parents ou des grands-parents. Pour autant, des recherches récentes ont montré que le prénom pouvait avoir un impact important dans la perception des agents économiques,¹⁷ et de toute façon le propriétaire se basera sur le nom et prénom de son interlocuteur et pas sur sa fiche d'état-civil. Notre critère est donc le plus pertinent ou disons le moins imparfait pour mesurer le phénomène de discrimination.

Avant de commenter les résultats, il est important de dire que l'introduction des différentes distinctions, la nationalité ou l'origine du prénom pour des Français, relève d'un choix difficile : faut-il reporter des statistiques de cet ordre – c'est-à-dire basées sur l'origine supposée du prénom et non pas seulement sur la nationalité ? Ne pas le faire, c'est se priver de la possibilité de détecter d'éventuels phénomènes sociaux comme les difficultés d'accès à l'emploi ou au logement pour les deuxième et troisième générations de l'immigration. Le faire peut constituer une segmentation implicite difficile à accepter pour ceux qui s'estimeraient catégorisés selon une dimension qu'ils ne souhaitent plus voir apparaître. Le choix est donc cornélien. Ici, nous avons choisi de révéler cette information car elle apporte un certain nombre d'informations qu'il nous semble utile de révéler, et qui *in fine*, s'avèrent partiellement rassurantes, on verra pourquoi. Qui plus est, ces distinctions sont généralement admises par les premières personnes concernées dans la mesure où il s'agit de recherche uniquement.¹⁸ Il reste cependant à

¹⁶ <http://www.chrc-ccdp.ca/publications/chap3-fr.asp>

¹⁷ On se référera notamment à Bertrand et Mullainathan (2004) pour les Etats-Unis, ainsi que sur un mémoire de Pierrine Lemy (2003) réalisé au département de sciences économiques à l'ULB.

¹⁸ Une étude de l'Ined (Simon et Clément, 2006) pose ainsi une série d'interrogations pertinentes quant au sens donné aux origines des personnes résidents en France et leur diversité. Plusieurs façons d'appréhender ces origines ainsi que le sentiment d'appartenance sont testées. Certaines provoquent des réticences, d'autres non. Le type de base de données pour laquelle ces informations sont collectées joue ainsi un rôle important : dans les

examiner avec prudence et recul l'intérêt de produire ce type de statistiques : en la matière, le manque d'interrogations éthiques serait particulièrement dommageable.

Une fois ces réserves avancées, l'enseignement primordial de l'analyse est que le degré de satisfaction vis-à-vis du logement des Français d'origine (groupe A) et des Français naturalisés (groupe B) est presque de *un écart type supérieur* à la moyenne des Français du groupe C (prénom d'Afrique, d'Afrique du Nord et turc), et des étrangers du groupe E3, c'est-à-dire de la même origine que le groupe C. Les groupes E2 et surtout E1 sont plus proches des Français, preuve que le critère de nationalité est non pertinent tant qu'il reste indifférencié. Des écarts similaires s'observent pour la satisfaction par rapport à la distance à l'emploi. En contrôlant pour les caractéristiques démographiques et de revenu, nous observons que la satisfaction « toute choses égales par ailleurs » est de 0.6 à 1 point (sur 6) inférieure à la moyenne pour les groupes C et E3. Un autre chiffre qui va dans le même sens : pour ces catégories d'étrangers, les loyers et charges sont une fraction plus importante du revenu. La qualité du logement « objective » est nettement inférieure. En somme, ils sont nettement moins bien lotis. A noter que pour un économiste, le fait de noter que la qualité de logement est plus faible et le loyer est plus élevé proportionnellement est un signe très clair que l'offre est en déficit pour ce segment du marché.

Nous disposons également d'informations très intéressantes sur les problèmes rencontrés dans le paiement du loyer, tels que déclarés par les personnes elles-mêmes. Ces chiffres sont à relativiser car la propension à déclarer des difficultés financières peut être différente selon les groupes considérés. Il faut donc s'en tenir à ce qu'ils disent, c'est-à-dire : « quel est le degré de difficulté à payer, perçu par les répondants ». En particulier, il est nécessaire d'indiquer que cette question *ne caractérise pas la volonté de ne pas payer*, c'est-à-dire le critère de bonne et de mauvaise foi déjà évoqué plus haut. En analysant ces chiffres, on s'aperçoit que les difficultés de paiement sont plus nombreuses chez les étrangers du groupe E3 que chez les Français des autres groupes, y compris lorsqu'on tente de contrôler pour les caractéristiques observables comme le revenu, l'âge et la taille du ménage. En revanche, il est très intéressant que les difficultés de paiement pour les Français du groupe C (prénom d'origine étrangère) sont *légèrement plus faibles* que pour les autres Français, une fois qu'on contrôle pour les mêmes caractéristiques.

Que faire de ces derniers résultats ? D'abord et avant tout, il faut en relativiser la portée : ce sont des moyennes, portant sur une enquête entachée d'incertitudes statistiques. Même si les écarts-types des estimations économétriques sont censés rendre compte de ces incertitudes, le chercheur doit toujours rajouter inconsciemment quelques pourcents d'erreur – autrement il s'agit de science sans conscience. Ces chiffres aident néanmoins à se forger une vision du marché locatif qui suggère que pour certains groupes, les défauts de paiement existent et atteignent des fractions importantes : au cours de l'année écoulée, 20% des ménages de certains groupes admettent avoir eu plusieurs fois des difficultés à payer le loyer. Pour un propriétaire, c'est un risque important, intolérable même s'il ne peut pas récupérer ces sommes. D'autre part, la nouvelle rassurante semble être que l'origine étrangère du prénom ne prédispose pas au risque d'impayés de loyer, compte tenu du revenu et des caractéristiques observables. Cela devrait rassurer les propriétaires.

L'économie est souvent une arithmétique déplaisante, comme le soulignaient les macroéconomistes Sargent and Wallace au début des années 1980 en matière monétaire. Elle souligne souvent qu'il n'existe pas de « free lunch ». Dans le cas qui nous concerne, on notera

enquêtes à vocation scientifiques, la mention des origines ne posent pas de grand problème, alors que dans les bases de gestion type registre du personnel, cela suscite une très franche opposition.

que si ces chiffres étaient connus des propriétaires, l'implication naturelle est que l'interdiction faite par la loi de demander la carte d'identité¹⁹, c'est-à-dire la nationalité, a des effets pervers. Puisque la nationalité est liée dans les données, toutes choses égales par ailleurs, aux difficultés de paiement, les propriétaires vont vouloir se protéger, en excluant du logement les personnes qui peuvent être étrangères, en particulier celles dont l'apparence permet de le soupçonner. Ainsi, un Français d'origine étrangère, dont les chiffres révèlent qu'il se comporte aussi bien voire légèrement mieux que la moyenne quant au loyer, subira négativement les effets de cette disposition, puisqu'il sera assimilé au groupe des étrangers. On n'approfondira pas plus avant cette question, mais elle soulève de multiples interrogations éthiques et philosophiques qui dépassent le cadre de l'analyse.

L'interaction avec le fonctionnement de la justice.

Dans cette partie, nous présentons un faisceau d'éléments tendant à relier la durée et le nombre des contentieux locatifs et les tensions du marché du logement, tels que discutés dans les sous-sections précédentes. Une fois encore, nous ne donnons pas les détails et reportons le lecteur aux documents de travail de l'auteur et de ses coauteurs. Revenons d'abord sur l'indicateur de mobilité résidentielle entre bassins d'emplois, tels que décrits dans le tableau de la sous-section précédente. On peut le corrélérer avec la longueur des procédures judiciaires, à travers les différents pays. La corrélation est négative, sans surprise : -0.32. Cela signifie que dans les pays où la mobilité géographique est la plus importante, les procédures de contentieux locatif sont aussi plus rapides.

En se concentrant sur la France, et en considérant le marché du logement par département, en contrôlant pour un très grand nombre de facteurs, on s'aperçoit qu'il y a localement plus de locataires et moins de propriétaires quand les contentieux sont traités plus rapidement (*ceteris paribus*) et quand les jugements sont généralement en faveur du locataire. On n'a en revanche pas trouvé d'effet significatif des variables judiciaires sur la fraction des logements surpeuplés, dont une partie échappe certainement au secteur locatif privé.

En regardant maintenant des données individuelles, on peut tenter d'utiliser ces données judiciaires pour identifier une courbe d'offre de logement et une courbe de demande de logement. Il s'avère que la nationalité ne joue pas sur la demande de logement (en contrôlant pour les autres caractéristiques) mais que cette offre est fortement diminuée pour les Français naturalisés et les personnes de nationalité africaine impliquant un surloyer pour ces catégories. Cela confirme l'analyse exposée dans la sous-section précédente.

Que peut-on conclure ? D'abord, une réserve doit être apportée : aucun de ces éléments, pris séparément, ne constitue de « preuve » au sens du langage courant ou *a fortiori* dans un sens juridique. Il s'agit de bâtir un faisceau d'indices et de laisser le lecteur être juge. Pour filer la métaphore, le lecteur est un peu comme dans un jury d'assise : il lui revient de décider en son âme et conscience de la culpabilité de la complexité des procédures et des lois. La conclusion de ces résultats est donc laissée à l'appréciation du lecteur. Il semble néanmoins, pour l'auteur, qu'existe un faisceau de présomptions raisonnables laissant à penser que la longueur de la justice, en particulier quand elle est au détriment du propriétaire, tend à diminuer l'offre de logement locatif et pèse sur la mobilité en particulier des catégories de population

¹⁹ Voir par exemple l'article 22-2 de la loi reproduite en Annexe II.

défavorisées. Bien d'autres exercices statistiques peuvent être menés avec ce type de données et les résultats complets seront disponibles dans Kramarz et Wasmer (2007).

QUELQUES PISTES DE REFLEXION : UNE AUTRE PRATIQUE DU DROIT, L'EXEMPLE DU QUEBEC

Fonctionnement du droit du logement

Ce qui frappe au Québec est la relative simplicité du droit et l'organisation de l'accès à la justice. Le texte principal qui régit ce droit est constitué du titre deuxième du code civil (des contrats nommés), dans sa sous-partie (chapitre quatrième) relative au droit de louage. En pratique, il s'agit des articles 1851 à 2000. Les articles spécifiques au droit du logement se trouvent dans la section IV, articles 1892 à 2000. Les éléments principaux du droit seront décrits en détail dans la sous-section suivante.

L'autre spécificité est l'existence d'une Régie du logement du Québec, qui examine en première instance et avec une grande rapidité les contentieux jusqu'aux impayés de moins de 70 000 dollars. Son fonctionnement sera décrit en détail, mais elle joue un rôle clé dans les cas d'impayés, de fixation des loyers, des contentieux sur les reprises de bail ou sur les travaux de réparation. Cette Régie a pouvoir de résilier le bail, mais pas de faire exécuter une expulsion. Cela reste du ressort de la Cour du Québec. Les appels envers les décisions de la Régie ne peuvent être examinés que si la Cour du Québec le juge nécessaire. Comme l'indique le rapport d'activité 2004-2005 de la Régie (page 2) : « *Dans la plupart des cas, les décisions rendues par la Régie du logement ne peuvent être portées en appel qu'avec la permission d'un juge de la Cour du Québec, si ce dernier considère que la question est sérieuse, nouvelle ou d'intérêt général. Toute décision rendue par la Régie sur une demande portant uniquement sur le recouvrement d'une petite créance ou la conservation du stock de logements est finale et sans appel. La loi prévoit toutefois que la Régie du logement a un pouvoir de révision de toute décision rendue sur une demande de fixation de loyer.* »

Sa compétence s'arrête à la mise en place de l'exécution des décisions rendues. Notamment, en cas de résiliation du bail et de non-départ, c'est la Cour du Québec qui devient compétente.

Quelques principes directeurs du droit du logement au Québec

Le code est résolument simple et lisible. La priorité est donnée à la simplification de la procédure. Alors que les textes législatifs et réglementaires français abondent d'expression telle que "à peine de nullité" précisant les causes d'annulation d'une étape de la procédure, le droit du Québec tend à les simplifier.

La durée du bail

La durée du bail est libre, mais limitée à ... cent ans. Certains baux sans durée fixe ou de moins de six mois sont régis par des règles particulières concernant leur renouvellement ou leur expiration, notamment pour les périodes de préavis. En pratique, un très grand nombre de baux sont de un an, du 1^{er} juillet d'une année au 30 juin de l'année qui suit.

Les causes de résiliation du bail... notamment le non-paiement

Elles sont nombreuses au Québec, et relativement faciles à mener. Ne pas respecter l'obligation de « *ne pas causer de trouble de jouissance normale des autres locataires* » en est une, selon l'article 1860. Comme en France, la reprise pour réoccupation pour soi ou un proche est de droit. Mais la reprise pour subdiviser un logement, l'agrandir substantiellement ou en changer l'affectation est aussi une cause d'éviction du locataire. Le préavis est cependant de 6 mois pour la plupart des baux et le propriétaire doit indemniser le locataire pour son déménagement et doit lui payer trois mois de loyer en plus.

Enfin, en ce qui concerne le non-paiement, la procédure est très directe : l'article 1971 spécifie que « *Le locateur peut obtenir la résiliation du bail si le locataire est en retard de plus de trois semaines pour le paiement du loyer ou, encore, s'il en subit un préjudice sérieux, lorsque le locataire en retarde fréquemment le paiement.* » et l'article 1973 indique que : « *Lorsque l'une ou l'autre des parties demande la résiliation du bail, le tribunal peut l'accorder immédiatement ou ordonner au débiteur d'exécuter ses obligations dans le délai qu'il détermine, à moins qu'il ne s'agisse d'un retard de plus de trois semaines dans le paiement du loyer. Si le débiteur ne se conforme pas à la décision du tribunal, celui-ci, à la demande du créancier, résilie le bail.* »

Cela est direct et présente un caractère d'automatisme qui ne laisse pas beaucoup de place aux tergiversations. Un document de la Régie rappelle d'ailleurs quelques évidences en matière de droit : nous citons ce document in extenso, pour sa valeur pédagogique. Comme on le voit, dès le 2^e du mois, le propriétaire peut lancer une procédure, même si la Régie ne le lui conseille pas d'aller si vite.

Par ailleurs, le délai d'examen par la Régie des cas d'impayés est très rapide : 1.2 à 1.3 mois en moyenne depuis 2002, ce qui correspond à la durée la plus faible de toutes les autres catégories de contentieux locatif qu'elle examine, notamment les causes civiles classées très urgentes. En clair, le non-paiement du loyer est pris très au sérieux par l'institution. Elle statue en six jours en moyenne sur les cas d'impayés.

Le défaut de paiement

• En cas de non-paiement du loyer

Si le locataire ne paie pas son loyer dans sa totalité le jour convenu, dès le lendemain il est en défaut. Le propriétaire peut dès lors déposer une demande à la Régie pour recouvrer le loyer dû, les intérêts et les frais de la demande.

Par ailleurs, avant de déposer une demande, le propriétaire aurait intérêt à mettre le locataire en demeure de payer, à défaut de quoi le propriétaire risque de devoir assumer les frais de sa demande si le locataire paie dans un délai raisonnable.

• En cas de retard de plus de trois semaines

Dans ce cas les conséquences peuvent être plus coûteuses. Le propriétaire peut demander au tribunal que son locataire lui paie le loyer et autres frais **mais aussi la résiliation du bail et l'expulsion du locataire et des autres occupants.**

Il est possible d'éviter la résiliation si le locataire paie, **avant** jugement, **le loyer dû** de même que **les frais et les intérêts au taux prévu** par l'article 28 de la *Loi sur le ministère du Revenu*, ou au taux convenu entre les parties s'il est plus bas.

• En cas de retards fréquents

Le propriétaire peut aussi demander la résiliation du bail si le loyer est **fréquemment** payé en retard. Toutefois, en plus de prouver ces retards, il devra démontrer qu'il en subit un **préjudice (dommages) sérieux**. Il peut s'agir, par exemple, de la preuve d'une perte financière importante reliée aux retards fréquents ou découlant d'un retard fréquent.

À défaut de paiement du loyer, le tribunal peut résilier le bail et ordonner l'expulsion des occupants même en hiver.

L'exécution de la décision du tribunal

Une fois la décision rendue, les parties doivent s'y conformer. À défaut, le propriétaire doit attendre l'expiration des délais prévus avant de la faire exécuter.

Note 1 : Lorsque la décision résilie le bail pour non-paiement de loyer et que le locataire a payé le loyer dû, les frais et les intérêts avant la décision, **le demandeur**

ne peut plus entreprendre les procédures d'expulsion.

À défaut **le locataire peut s'opposer à cette procédure en s'adressant à la Cour du Québec.**

Note 2 : Après la résiliation du bail et l'expulsion d'un locataire, ce dernier sera responsable (même s'il n'habite plus le logement) de la perte du loyer et des frais engagés par le locateur (chauffage, électricité, annonce dans les journaux) jusqu'à ce que le logement soit loué de nouveau. Le locateur doit entreprendre les démarches pour diminuer le préjudice qu'il pourrait subir.

Pour plus d'informations sur ce sujet vous pouvez vous procurer le dépliant « Exécuter une décision du tribunal ».

ADRESSE DU SITE INTERNET DE LA RÉGIE DU LOGEMENT
<http://www.rdl.gouv.qc.ca>

COMMENT NOUS JOINDRE PAR TÉLÉPHONE

Du lundi au vendredi
de 8 h 30 à 16 h 30

Régions de Montréal, Laval et Longueuil :
514 873-BAIL (2245) *

Autres régions :
1 800 683-BAIL (2245) *

* **Service de renseignements automatisé offert 24 heures sur 24.**

Afin de faciliter l'entretien téléphonique, réunissez d'abord tous les documents utiles.

La Régie du logement relève de la ministre des Affaires municipales et des Régions.

FI-090 (05-12)

Les contreparties

Le droit peut paraître exagérément en faveur du propriétaire. C'est en partie vrai, et cela va jusqu'à l'impossibilité, pour un locataire, d'interrompre son bail avant échéance sauf à trouver un remplacement (pour une cession de bail) ou un sous-locataire. A défaut, le propriétaire peut exiger le paiement intégral des loyers dus. A noter également que même après éviction, le locataire est responsable du paiement des loyers tant que le logement n'est pas reloué dans la limite de durée du bail conclu (cf. le document explicatif de la Régie exposé plus haut).

En revanche, certains dispositifs sont clairement en faveur des locataires. Citons notamment l'article 1904 : « *Le locateur ne peut exiger que chaque versement excède un mois de loyer; il ne peut exiger d'avance que le paiement du premier terme de loyer ou, si ce terme excède un mois, le paiement de plus d'un mois de loyer. Il ne peut, non plus, exiger une somme d'argent autre que le loyer, sous forme de dépôt ou autrement, ou exiger, pour le paiement, la remise d'un chèque ou d'un autre effet postdaté.* » En clair, pas de caution, pas de paiement d'avance hormis le premier mois. Les frais de réparation (peinture, changement de revêtement après usure naturelle) sont pris en charge par le propriétaire, qui ne peut pas se servir indûment sur une caution : impossible de pratiquer de fait accompli sur la caution, puisqu'il n'y en a pas.

Les articles suivants précisent les manquements du propriétaire en termes d'exigence minimale, sécurité et salubrité et nous ne les discuterons pas plus en détail ici.

L'équilibre entre les uns et les autres

On pourrait multiplier les éléments de comparaison. Wasmer (2005) propose notamment un tableau comparatif des différents dispositifs. Il en ressort essentiellement qu'il existe bien un équilibre dans chaque pays entre locataires et propriétaires. En France, cet équilibre est assuré par une sélection forte et un cautionnement important. Au Québec, il est assuré par la garantie de traitement rapide des problèmes d'impayés.

Dans le contexte français, on pourrait penser que le droit québécois est globalement trop en faveur des propriétaires, malgré les facilités accordées au locataire à l'entrée dans le logement. Deux remarques supplémentaires peuvent être apportées pour nuancer ce propos. D'une part, le marché étant très fluide, ainsi qu'on va le voir, le locataire peut facilement retrouver un logement, il n'est pas aussi démuné qu'il peut l'être en France. D'autre part, il y a plus d'électeurs locataires que propriétaires. Or, à des détails mineurs près, le fonctionnement du marché locatif au Québec est régi par des dispositifs stables dans le temps : la Régie a été instituée en 1980 et les articles du Code Civil relatif au logement sont globalement inchangés depuis au moins 1991. Il n'y a pas de frénésie législative au gré des alternances. Cela signifie que les locataires sont, comme les propriétaires, globalement satisfaits du fonctionnement du marché.

Enfin, avant d'aborder la question des chiffres comparés du logement entre le Québec et la France, notons que la simplicité du droit au Québec a permis l'émergence, dans les grandes villes, d'un parc très important de duplex et de triplex, dont la ville de Montréal est le symbole. Souvent, ce sont de jeunes ménages qui empruntent pour acheter ce type de bâtiments, et ils financent leurs remboursements d'intérêts en louant certains étages inoccupés à des personnes seules. Dans un environnement juridique complexe, ces jeunes ménages sans capital ne pourraient prendre un tel risque, et l'investissement locatif en serait profondément

affecté : en exagérant la tendance, les constructions seraient de taille deux à trois fois inférieures, réduisant d'autant l'offre du parc locatif.²⁰

Quelques chiffres comparatifs sur le fonctionnement du marché locatif au Québec et en France

Nous présentons ici quelques éléments de comparaison entre les deux territoires, France et Québec. Tout d'abord, il faut rappeler quelques chiffres donnant la mesure des écarts de taille de population entre la France et le Québec. La table ci-dessous permet d'avoir un ordre de grandeur des différences entre les deux territoires.²¹

	France	Québec	Ratio
Population totale (millions, 2005)	61.0	7.60	8.02
Nombre de ménages (Fr, 1999)/ (QC, 2001)	23.8	2.98	8.02
Nombre total de familles	16.1	2.02	7.97
Taux croissance population 2001-2005	0.5%	1.2%	
Taux de chômage	8.8%	8.0%	

Sources : INSEE, Ined, Gilles Pison (2006), StatCan, Gouv. Québec

La population du Québec est un huitième environ de celle de la France. Elle croît plus de deux fois plus rapidement, mais cette croissance est due aux afflux de migrants plus qu'à la natalité. Le nombre de familles est également huit fois plus fort en France qu'au Québec. Les situations du marché du travail, selon les derniers chiffres disponibles de l'automne 2006, sont comparables en apparence, encore que la durée du chômage est notoirement plus importante en France.

Regardons maintenant les chiffres de mises en chantier de logements d'habitation neufs.

	France	Québec	Ratio
Mises en chantier (moyenne 2002- premier semestre 2006)	320 800	48 100	6.67

Sources : http://www.stat.gouv.qc.ca/princ_indic/chanall.htm et Ministère de l'Équipement.

Le ratio France-Québec est, sur la période considérée, inférieur au ratio de population entre les deux pays, mais on ne peut pas en conclure nécessairement à un rationnement plus fort en France, car les besoins au Québec, du fait du taux de croissance supérieur de la population, sont a priori plus importants, d'autant que les mises en chantier ont rapidement progressé en 2006 en France. Cela étant, le fait qu'ait existé depuis 2002 une forte demande de logement

²⁰ Je remercie Claude Fluet d'avoir attiré mon attention sur ce point important.

²¹ Pour l'INSEE, une famille est la partie d'un ménage comprenant au moins deux personnes et constituée, soit d'un couple marié ou non, avec ou sans enfants, soit d'un adulte avec un ou plusieurs enfants. Dans une famille, l'enfant doit être célibataire (lui-même sans enfant). Un ménage, au sens statistique, est défini comme l'ensemble des occupants d'une résidence principale, qu'ils aient ou non des liens de parenté. Un ménage peut ne comprendre qu'une seule personne.

Sources:

http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/menage_famille/men_fam_enf/menages/tableau_01.htm et http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATTEF02313&tab_id=31

en France ne s'est pas traduit par un fort taux de constructions neuves, en comparaison avec le Québec.

En France, le taux de vacance rapporté aux résidences principales, est de l'ordre de 6.3% pour les résidences individuelles et de 8.8% pour les résidences collectives. Ce ratio serait plus important s'il était rapporté au parc locatif et non pas à l'ensemble des résidences principales. Pour un ordre de grandeur, en 2002, environ 56% des résidences principales étaient occupées par des propriétaires, 38% par des locataires en non-meublé, les 6% restants étant essentiellement des locataires à titre gratuit (4.2%) ou en meublé 1.6%. Le taux de vacance est donc élevé, ce qui révèle un dysfonctionnement du marché dans la mesure où les vacances coexistent avec une demande insatisfaite et des loyers élevés.

En ce qui concerne les chiffres de contentieux locatif, nous avons pu obtenir les éléments suivants. Au Québec, il y a eu 2500 demandes de fin de bail au Québec en 2004, qui ont été adressées à la Régie du Logement. Le chiffre des demandes d'expulsion est centralisé par la Cour du Québec mais cette dernière ne les rend pas disponibles. En France, il y a environ 100 à 110 000 contentieux locatifs, tous ne portant pas sur les impayés. Le Ministère de la Justice indique pour 2002 que 84 000 décisions de justice ont prononcé une expulsion en 2002. Les chiffres sont du reste en augmentation constante sur les 4 années qui précèdent. Toujours en 2002, il y a eu 52 000 commandements à quitter les lieux, 38 000 demandes de concours de la force publique, 20 000 décisions accordant le concours de la force publique et au final, il n'y a eu que 7 500 interventions de la force publique en France.

Que penser de ces chiffres en comparaison avec le Québec? Ils sont difficilement comparables compte tenu des différences de procédure. Sachant que les demandes de fin de bail sont examinées rapidement par la Régie et que les cas légitimes ont gain de cause, on peut quand même tenter de comparer ces chiffres avec les décisions de justice (84 000), ce qui est proportionnellement beaucoup plus nombreux, le ratio de $84\,000/2\,500$ étant de 33.6, soit proportionnellement 4.2 fois plus en France qu'au Québec. Mais si on compare avec le nombre de décisions accordant le concours de la force publique, le ratio France-Québec est de l'ordre de huit. Enfin, si on compare avec les expulsions, le ratio n'est plus que de quatre.

Quelle conclusion tirer de ces chiffres? La première est que les juges français prononcent de très nombreuses ruptures de bail, mais la chaîne de décisions est longue et toutes ces décisions n'aboutissent fort heureusement pas à des expulsions. Celles-ci restent cependant beaucoup trop nombreuses. Cela correspond à 7 500 situations humainement particulièrement difficiles et douloureuses. Pourquoi un tel chiffre? *Une nouvelle fois, le plus probable est que les locataires de bonne foi ne peuvent tout simplement pas se reloger puisque le marché, on l'a vu, est entaché de méfiance par les propriétaires, à cause de la lourdeur des procédures.* C'est le cercle vicieux typique d'un marché en grave dysfonctionnement. La deuxième conclusion, au vu des chiffres pour le Québec, est qu'il ne faut pas nécessairement avoir peur d'un marché du logement plus exigeant en termes de responsabilité : la dureté apparente de la législation permet une fluidité du marché du logement.

ELEMENTS DE CONCLUSION

Il n'est pas étonnant que le Québec, comme la Colombie-Britannique ou d'autres Etats américains attirent tant de jeunes qualifiés. Tous les émigrants le disent : d'expérience, la fluidité du marché du logement sur le continent nord-américain est l'expérience la plus

agréable et déconcertante qui soit : on trouve son logement très rapidement, sans avoir à produire des dizaines de documents. Si, pour approcher de cette situation idéale en France et y permettre à une génération entière de s'installer là où elle le désire quand elle le désire, il faut bousculer les habitudes, alors, cela vaut la peine de faire preuve d'audace. C'est dans cet esprit que nous proposons les réformes suivantes, dont la plupart paraîtront simplement révolutionnaires. Les autres seront peut-être perçues en outre comme provocatrices. Mais la lecture attentive de cet essai, en particulier les enseignements de la théorie économique (en information imparfaite, donc loin de l'illusion classique de l'efficacité des marchés) et l'examen des données chiffrées, permet de se forger la conviction que ces réformes sont naturelles et indispensables.

Voici donc quelques propositions, exposées très rapidement et donc forcément simplifiées.

D'abord, partons du principe que l'offre de logement est élastique, c'est-à-dire que les bailleurs sont sensibles à leurs intérêts, mais aussi que ces intérêts ne sont pas que financiers : un « petit » propriétaire souffre peut-être plus de la complexité du droit et de la lenteur pour récupérer son bien que de la perte des loyers. Pour restaurer une offre abondante, il faut donc restaurer la confiance des propriétaires de façon à les inciter à offrir des baux sans crainte et avec un minimum de sélection. Pour cela, il faut à terme

- a) simplifier le droit et en particulier le code de procédure civile. Supprimer tout délai légal lorsque l'acte exigé est évident : le commandement à payer et son délai de deux mois accordé est l'archétype de ce qu'il peut y avoir d'inutile dans les textes. Il faudra probablement indemniser les professions de justice qui vivent de cette complexité.
- b) rendre les procédures simplifiées obligatoires : aucune partie ne peut s'y opposer sauf motif valable
- c) exécuter les décisions de justice rapidement, notamment les ruptures de bail qui peuvent, comme au Québec, être partiellement automatiques en cas d'impayé récurrent
- d) entamer une réflexion sur le caractère systématique de la trêve hivernale, qui protège indifféremment des locataires de bonne foi en situation financièrement difficile et des locataires de mauvaise foi n'ayant pas nécessairement besoin de cette protection. Il appartient à un juge de dire si l'expulsion est légitime ou non, qui peut donner des sursis en raison des conditions climatiques. Il appartient surtout à l'Etat, et non pas aux propriétaires privés, de supporter le coût de la solidarité nationale.

En contrepartie :

- e) interdire les multiples dépôts de garantie, cautionnement, dossiers administratifs, renforcer les sanctions en cas de refus de location
- f) offrir des assurances aux personnes en situation d'urgence et d'extrême urgence : une réforme fiscale permettant d'inciter les dons aux associations caritatives avec une priorité à celles traitant du logement, qui leur permettent de développer un parc de logements d'urgence décent. Le monde associatif est le dispositif complémentaire indispensable à une politique sévère en matière d'impayés. Faire en France ce qui se fait aux Etats-Unis sans le même support du monde associatif et caritatif, nettement moins développé, serait insoutenable. Cet argent devrait de préférence aller aux associations qui gèrent un parc immobilier.

Dans la transition, et pour « amorcer la pompe » de la restauration de la confiance des propriétaires et l'acceptation de ces mesures par les locataires, il importe cependant :

- g) de relancer ponctuellement le logement notamment le logement pour les catégories moins favorisées par de nouvelles incitations (Borloo) et généraliser des garanties sociales (Lienemann), mais uniquement au cours d'une période transitoire préalable aux indispensables changements a) à e).

Ajoutons un élément d'importance : aucun des dispositifs ci-dessus n'a de sens s'il est pris séparément. S'inspirer de l'une ou de l'autre seulement de ces propositions, par exemple pour un programme présidentiel, ne favoriserait que des intérêts catégoriels, au détriment de l'intérêt général, et serait de toute façon illégitime car cela romprait un certain équilibre. C'est la combinaison du tout qui assure, à la fois la faisabilité politique et les mécanismes gagnants-gagnants évoqués au début de cet essai.

On pourrait imaginer d'aller plus loin et engager une réforme plus institutionnelle. Par exemple, un changement de grande ampleur pourrait être de réunir, comme au Québec, la gestion de toutes les strates des codes, lois et règlements relatifs au logement par une institution unique. Pour cela,

- h) instaurer une Régie du logement qui prendra les mêmes prérogatives qu'au Québec : tout sauf l'expulsion. Cette régie informerait, rendrait les arbitrages et serait formée de cadres provenant des professions de justice : juges d'instance, de l'exécution, huissiers, etc... A eux de faire de cette régie une grande institution. Coût budgétaire de la Régie québécoise: 14 millions de dollars, plus de l'autofinancement par tarification de certains services et 225 équivalents temps plein. En multipliant par 8, on a une idée de la taille et du coût d'une telle institution en France, soit 80 millions d'euros et 1000 personnes, dont une partie pourrait provenir des magistrats et d'autres personnels du Ministère de la Justice, ce qui en réduit le coût net.

Aucun expert ne peut tout prévoir. Parfois, les experts se trompent, ou bien leurs propositions sont mal comprises, mal appliquées, déformées au cours du processus parlementaire ou réglementaire. On suggèrera donc, conformément à une logique déjà maintes fois évoquée²² mais souvent limitée par des réflexes jacobins,

- i) d'expérimenter ces réformes à titre transitoire et dérogatoire dans plusieurs départements français pendant 5 ans, avec évaluation annuelle du dispositif par des experts indépendants.
- j) pour obtenir des dérogations, il faut pouvoir faire passer juridiquement l'intérêt général avant la logique d'uniformité du droit sur le territoire. Pour cela, nous proposons de décréter l'état d'urgence en matière de logement dans les endroits où les tensions sont les plus importantes.

Car, si ces dispositifs fonctionnent, on peut espérer que ce sont les autres départements eux-mêmes qui demanderont le basculement vers les nouvelles dispositions. C'est une application de la démarche de décentralisation qui peut changer durablement le fonctionnement du marché du logement et même, au-delà, de l'économie et des rapports sociaux.

Depuis des décennies, la législation applicable au logement ne cesse de changer sans atteindre les objectifs que les majorités successives lui fixent. Reconnaître l'urgence qu'il y a à sortir de

²² On se rapportera notamment au dossier spécial Le Figaro-Telos du 25 Avril 2006, disponible notamment sur : <http://www.er.uqam.ca/nobel/r25545/Presse/Experimentation.pdf>, ou l'interview de Richard Descoings dans le Monde du 24 août 2006.

cette logique d'échec doit conduire à choisir de procéder en expérimentant et en évaluant le succès de la démarche au regard de critères explicitement choisis.

BIBLIOGRAPHIE

Bertrand M. and S. Mullainathan. "Are Emily and Greg More Employable than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination", *The American Economic Review*, September 2004.

Cuff, Katherine et Marceau, Nicolas. (2006). Tenancy Default, Excess Demand and the Rental Market, mimeo UQAM

Kramarz, Francis et Wasmer, Etienne (2007). "Imperfections in rental housing markets: theory and a test using French court data", mimeo, IEP Paris

Lafferrère, Anne (2006). « En matière de logement, l'enfer est pavé de bonnes intentions », Telos, 1^{er} juin, http://www.telos-eu.com/2006/06/en_matiere_de_logement_lenfer.php

Lemy, Pierrine (2003). Discrimination sur le marché de l'emploi : théorie et application empirique. Mémoire de fin d'étude (2^{ème} licence en sciences économiques), Université Libre de Bruxelles.

Pison, Gilles (2006). "La population de la France en 2005", *Population et Sociétés*, juillet-août 2006, numéro 421

Simon, Patrick et Clément, Martin. (2006). "Comment décrire la diversité des origines en France? Une enquête exploratoire sur les perceptions des salariés et des étudiants", *Population et Sociétés*, juillet-août 2006, numéro 425

Wasmer, Etienne (2005). 'Housing Regulation, Statistical Discrimination, and the Recourse to Agencies', prepared for the invited session Interactions Between Urban Housing and Labor Markets at the 2005 meeting of the American Economic Association, organized by David Neumark

Publications institutionnelles :

Ministère de la Justice : Les chiffres clés de la Justice, Octobre 2005, disponible à <http://www.justice.gouv.fr/chiffres/chiffrescles05.pdf>

Association des Québécois en France.
www.quebecfrance.info/AQF/logement.html

Conseil Economique et Social. (2004). Accès au Logement, Droits et Réalités, rapport présenté par Mme Prud'homme. www.ces.fr/rapport/docton/04011402.pdf

Canada Mortgage and Housing Corporation, Research Highlights 04-001, 04-007, 04-008, 04-0032, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/>

Droit au Logement.
www.globenet.org/dal/index.php3?page=SOMMSITUCHIF

European Central Bank. (2003). Structural Factors in the EU Housing Markets, March

INSEE Première 950. (2004). Les conditions de logement des ménages à bas revenu. by Driant-Jean Claude and Rieg Christelle.

Sénat Français. Travaux parlementaires, discussion sur la prévention des expulsions locatives.
www.senat.fr/rap/a04-034/a04-03419.html

Rapport annuel (2004-2005) de la Régie du Logement du Québec,
http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/pdf/Rapport_annuel_2004-2005.pdf

ANNEXES

Annexe 1

Extrait du site de la FNAIM sur les procédures de litiges et les procédures simplifiées.
Source : <http://www.fnaim.fr/infos/guide-immobilier/location/bail-habitation/litiges-propretaire-locataire.aspx>

Les litiges propriétaire-locataire

Principes généraux

En principe, les litiges concernant les baux d'habitation sont du ressort du tribunal d'instance.

1. Le demandeur et/ou son huissier se renseignent sur les dates des prochaines audiences.
2. Le demandeur rédige ou fait rédiger une assignation qui doit être délivrée par huissier à la partie adverse au moins quinze jours avant la date de l'audience.
3. Une copie de cette requête doit être communiquée au greffe du tribunal au moins huit jours avant l'audience.

4. Avant l'audience, le juge peut demander des informations complémentaires.

■ Il s'agit du tribunal du lieu où est situé le logement.

■ L'intervention d'un avocat n'étant pas obligatoire, vous pouvez rédiger seul l'assignation.

Mais mieux vaut s'adresser à un professionnel (éventuellement à l'huissier) pour rédiger cet acte qui doit être très argumenté.

■ En cas d'urgence (travaux, etc.), le demandeur peut délivrer une assignation en référé qui permettra au juge de rendre une décision rapide mais provisoire.

Les parties doivent auparavant saisir la commission départementale de conciliation quand le litige porte sur le montant du loyer, l'état des lieux, le dépôt de garantie, les charges et réparations locatives. (Cf. plus loin, la procédure sur le montant du loyer).

Procédures simplifiées

L'une des parties convoque l'autre devant le juge pour une tentative préalable de conciliation. En cas d'accord, le procès-verbal dressé par le juge possède la même valeur qu'un jugement.

■ Dans la pratique, le demandeur remplit un formulaire au greffe. La date de conciliation sera communiquée aux parties dans le délai de quinze jours à un mois après la demande.

■ En cas de désaccord sur place, les parties peuvent convenir de faire juger immédiatement l'affaire.

■ La partie adverse n'est pas tenue de se rendre à cette audience de conciliation. Si c'est le cas, le demandeur doit enclencher la procédure ordinaire ou l'une des procédures simplifiées.

La saisine simplifiée

Dans cette procédure contradictoire, le demandeur n'a pas besoin de délivrer une assignation : il suffit d'une lettre déposée au greffe. Il pourra ensuite exposer ses arguments oralement, lors de l'audience.

Ne sont concernés que les litiges inférieurs à 7600 €.

L'injonction de faire

C'est un moyen d'obliger son "adversaire" à exécuter ses engagements (réparations, travaux, etc.).

1. Le demandeur doit remplir avec soin le formulaire retiré auprès du greffe et préciser l'objet de sa demande.

2. Une fois reçue cette requête, le greffe transmettra le dossier au juge qui appréciera le bien-fondé de la demande.

3. Celui-ci peut alors rendre une ordonnance d'injonction de faire (avec délais et conditions d'exécution) transmise aux deux parties par lettre recommandée.

■ Cette décision n'est pas susceptible de recours. Mais en cas de rejet de sa demande, le demandeur peut toutefois engager une procédure ordinaire.

L'injonction de payer

Selon une procédure identique, le demandeur peut obliger la partie adverse à payer les sommes qui lui sont dues.

■ Pour obtenir des dommages-intérêts, il faut engager une procédure contradictoire (ordinaire ou saisine simplifiée).

■ Si le demandeur obtient gain de cause, il doit signifier le jugement par huissier dans les six mois à la partie adverse. Celle-ci peut la contester dans le mois qui suit, ce qui entraînera la convocation des deux parties devant le juge.

Résiliation du bail

En principe, la résiliation du bail en cours ne peut être prononcée que pour non-paiement des loyers et la quasi-totalité des baux comporte une clause en ce sens.

1. Le bailleur délivre un commandement de payer par huissier.

2. Le locataire a deux mois pour payer les sommes dues. Il peut aussi solliciter des délais de paiement auprès du juge.

3. Si le locataire ne régularise pas sa situation et n'obtient pas non plus de délais de paiement, le propriétaire doit engager une procédure en justice pour résilier le bail.

4. Une fois le jugement rendu, il devra engager une procédure de saisie et/ou d'expulsion. L'expulsion peut être ordonnée deux mois après l'envoi du commandement de quitter les lieux.

■ Après deux refus d'expulsion par le préfet, le propriétaire peut engager une demande d'indemnisation devant le tribunal administratif.

Montant du loyer

Si le loyer est sous-évalué, le propriétaire peut envoyer au locataire une proposition d'augmentation six mois avant la fin du bail en cours. Celui-ci doit donner son accord dans les deux mois qui suivent la réception de la proposition.

1. En cas de désaccord (ou de non-réponse du locataire), le litige doit d'abord être porté devant la commission départementale de conciliation (à la préfecture) qui peut être saisie par les deux parties par simple lettre argumentée.

2. La commission convoque les parties et rend un avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.

3. En cas de désaccord total ou partiel, cet avis, comportant la position de la commission, est envoyé aux deux parties.

4. Si les deux parties ne s'entendent toujours pas sur le montant du nouveau loyer, l'une d'elles doit saisir le tribunal d'instance pour une procédure ordinaire.

Dans tous les cas, l'accord doit être conclu ou le juge doit être saisi avant le terme du bail en cours. Faute de quoi, il est automatiquement renouvelé.

■ C'est donc le propriétaire qui a intérêt à enclencher rapidement toutes les étapes de la procédure.

Annexe 2

Publication au JORF du 8 juillet 1989
Loi n°89-462 du 6 juillet 1989

Loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

NOR:EQUX8910174L
version consolidée au 16 juillet 2006 - [version JO initiale](#)

Consultable sur le site www.entempsreel.com

Titre Ier : Des rapports entre bailleurs et locataires.

Chapitre Ier : Dispositions générales.

Article 1

Modifié par Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 art. 158 (JORF 18 janvier 2002).

Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent.

L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales.

Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses mœurs, son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses activités syndicales ou son appartenance ou sa non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

En cas de litige relatif à l'application de l'alinéa précédent, la personne s'étant vu refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives.

Article 2

Modifié par Ordonnance n°2005-655 du 8 juin 2005 art. 22 I (JORF 9 juin 2005).

Les dispositions du présent titre sont d'ordre public. Elles s'appliquent aux locations de locaux à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale ainsi qu'aux garages, places de stationnement, jardins et autres locaux, loués accessoirement au local principal par le même bailleur.

Toutefois, elles ne s'appliquent ni aux locations à caractère saisonnier, à l'exception de l'article 3-1, ni aux logements foyers, à l'exception des deux premiers alinéas de l'article 6 et de l'article 20-1. Elles ne s'appliquent pas non plus, à l'exception de l'article 3-1, des deux premiers alinéas de l'article 6 et de l'article 20-1, aux locaux meublés, aux logements attribués

ou loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi, aux locations consenties aux travailleurs saisonniers.

Article 3

Modifié par Ordonnance n°2005-655 du 8 juin 2005 art. 22 II (JORF 9 juin 2005).

Le contrat de location est établi par écrit. Il doit préciser :

- le nom ou la dénomination du bailleur et son domicile ou son siège social, ainsi que, le cas échéant, ceux de son mandataire ;
- la date de prise d'effet et la durée ;
- la consistance et la destination de la chose louée ;
- la désignation des locaux et équipements d'usage privatif dont le locataire a la jouissance exclusive et, le cas échéant, l'énumération des parties, équipements et accessoires de l'immeuble qui font l'objet d'un usage commun ;
- le montant du loyer, ses modalités de paiement ainsi que ses règles de révision éventuelle ;
- le montant du dépôt de garantie, si celui-ci est prévu.

Un état des lieux, établi contradictoirement par les parties lors de la remise et de la restitution des clés ou, à défaut, par huissier de justice, à l'initiative de la partie la plus diligente et à frais partagés par moitié, est joint au contrat. Lorsque l'état des lieux doit être établi par huissier de justice, les parties en sont avisées par lui au moins sept jours à l'avance par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. A défaut d'état des lieux, la présomption établie par l'article 1731 du code civil ne peut être invoquée par celle des parties qui a fait obstacle à l'établissement de l'état des lieux.

Pendant le premier mois de la période de chauffe, le locataire peut demander que l'état des lieux soit complété par l'état des éléments de chauffage.

Lorsque la détermination du montant du loyer est subordonnée à la présentation par le bailleur de références aux loyers habituellement pratiqués dans le voisinage pour des logements comparables dans les conditions prévues à l'article 19, ces références sont jointes au contrat ainsi que les termes dudit article.

Lorsque l'immeuble est soumis au statut de la copropriété, le copropriétaire bailleur est tenu de communiquer au locataire les extraits du règlement de copropriété concernant la destination de l'immeuble, la jouissance et l'usage des parties privatives et communes et précisant la quote-part afférente au lot loué dans chacune des catégories de charges.

Le bailleur ne peut pas se prévaloir de la violation des dispositions du présent article.

Chaque partie peut exiger, à tout moment, de l'autre partie, l'établissement d'un contrat conforme aux dispositions du présent article. En cas de mutation à titre gratuit ou onéreux des locaux, le nouveau bailleur est tenu de notifier au locataire son nom ou sa dénomination et son domicile ou son siège social, ainsi que, le cas échéant, ceux de son mandataire.

Article 3-1

Créé par Ordonnance n°2005-655 du 8 juin 2005 art. 22 III (JORF 9 juin 2005).

Un dossier de diagnostic technique, fourni par le bailleur, est annexé au contrat de location lors de sa signature ou de son renouvellement et comprend :

- a) A compter du 1er juillet 2007, le diagnostic de performance énergétique prévu à l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- b) A compter du 12 août 2008, le constat de risque d'exposition au plomb prévu à l'article L. 1334-5 et L. 1334-7 du code de la santé publique.

Dans les zones mentionnées au I de l'article L. 125-5 du code de l'environnement et à compter de la date fixée par le décret prévu au VI du même article, le dossier de diagnostic technique

est complété à chaque changement de locataire par l'état des risques naturels et technologiques.

Le locataire ne peut se prévaloir à l'encontre du bailleur des informations contenues dans le diagnostic de performance énergétique qui n'a qu'une valeur informative.

A compter du 1er juillet 2007, le propriétaire bailleur tient le diagnostic de performance énergétique à la disposition de tout candidat locataire.

Article 4

Modifié par Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 art. 84 (JORF 16 juillet 2006).

Est réputée non écrite toute clause :

- a) Qui oblige le locataire, en vue de la vente ou de la location du local loué, à laisser visiter celui-ci les jours fériés ou plus de deux heures les jours ouvrables ;
- b) Par laquelle le locataire est obligé de souscrire une assurance auprès d'une compagnie choisie par le bailleur ;
- c) Qui impose comme mode de paiement du loyer l'ordre de prélèvement automatique sur le compte courant du locataire ou la signature par avance de traites ou de billets à ordre ;
- d) Par laquelle le locataire autorise le bailleur à prélever ou à faire prélever les loyers directement sur son salaire dans la limite cessible ;
- e) Qui prévoit la responsabilité collective des locataires en cas de dégradation d'un élément commun de la chose louée ;
- f) 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 ;
- g) Qui prévoit la résiliation de plein droit du contrat en cas d'inexécution des obligations du locataire pour un motif autre que le non-paiement du loyer, des charges, du dépôt de garantie, la non-souscription d'une assurance des risques locatifs ;
- h) Qui autorise le bailleur à diminuer ou à supprimer, sans contrepartie équivalente, des prestations stipulées au contrat ;
- i) Qui autorise le bailleur à percevoir des amendes en cas d'infraction aux clauses d'un contrat de location ou d'un règlement intérieur à l'immeuble ;
- j) Qui interdit au locataire l'exercice d'une activité politique, syndicale, associative ou confessionnelle ;
- k) Qui impose au locataire la facturation de l'état des lieux dès lors que celui-ci n'est pas établi par un huissier de justice dans le cas prévu par l'article 3 ;
- l) Qui prévoit le renouvellement du bail par tacite reconduction pour une durée inférieure à celle prévue à l'article 10 ;
- m) Qui interdit au locataire de rechercher la responsabilité du bailleur ou qui exonère le bailleur de toute responsabilité ;
- n) Qui interdit au locataire d'héberger des personnes ne vivant pas habituellement avec lui ;
- o) Qui impose au locataire le versement, lors de l'entrée dans les lieux, de sommes d'argent en plus de celles prévues aux articles 5 et 22 ;
- p) Qui fait supporter au locataire des frais de relance ou d'expédition de la quittance ainsi que les frais de procédure en plus des sommes versées au titre des dépens et de l'article 700 du nouveau code de procédure civile ;
- q) Qui prévoit que le locataire est automatiquement responsable des dégradations constatées dans le logement ;
- r) Qui interdit au locataire de demander une indemnité au bailleur lorsque ce dernier réalise des travaux d'une durée supérieure à quarante jours ;
- s) Qui permet au bailleur d'obtenir la résiliation de plein droit du bail au moyen d'une simple ordonnance de référé insusceptible d'appel.

Article 5

La rémunération des personnes qui se livrent ou prêtent leur concours à l'établissement d'un acte de location d'un immeuble appartenant à autrui tel que défini à l'article 2 est partagée par moitié entre le bailleur et le locataire.

Article 6

Modifié par Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 art. 48 III (JORF 16 juillet 2006).

Le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation.

Les caractéristiques correspondantes sont définies par décret en Conseil d'Etat pour les locaux à usage d'habitation principale ou à usage mixte mentionnés au premier alinéa de l'article 2 et les locaux visés au deuxième alinéa du même article, à l'exception des logements-foyers et des logements destinés aux travailleurs agricoles qui sont soumis à des règlements spécifiques.

Le bailleur est obligé :

- a) De délivrer au locataire le logement en bon état d'usage et de réparation ainsi que les équipements mentionnés au contrat de location en bon état de fonctionnement ; toutefois, les parties peuvent convenir par une clause expresse des travaux que le locataire exécutera ou fera exécuter et des modalités de leur imputation sur le loyer ; cette clause prévoit la durée de cette imputation et, en cas de départ anticipé du locataire, les modalités de son dédommagement sur justification des dépenses effectuées ; une telle clause ne peut concerner que des logements répondant aux caractéristiques définies en application des premier et deuxième alinéas ;
- b) D'assurer au locataire la jouissance paisible du logement et, sans préjudice des dispositions de l'article 1721 du code civil, de le garantir des vices ou défauts de nature à y faire obstacle hormis ceux qui, consignés dans l'état des lieux, auraient fait l'objet de la clause expresse mentionnée au a ci-dessus ;
- c) D'entretenir les locaux en état de servir à l'usage prévu par le contrat et d'y faire toutes les réparations, autres que locatives, nécessaires au maintien en état et à l'entretien normal des locaux loués ;
- d) De ne pas s'opposer aux aménagements réalisés par le locataire, dès lors que ceux-ci ne constituent pas une transformation de la chose louée.

Article 7

Modifié par Loi n°94-624 du 21 juillet 1994 art. 12 (JORF 24 juillet 1994).

Le locataire est obligé :

- a) De payer le loyer et les charges récupérables aux termes convenus ; le paiement mensuel est de droit lorsque le locataire en fait la demande ;
- b) D'user paisiblement des locaux loués suivant la destination qui leur a été donnée par le contrat de location ;
- c) De répondre des dégradations et 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 qu'il n'a pas introduit dans le logement ;
- d) De prendre à sa charge l'entretien courant du logement, des équipements mentionnés au contrat et les menues réparations ainsi que l'ensemble des réparations locatives définies par décret en Conseil d'Etat, sauf si elles sont occasionnées par vétusté, malfaçon, vice de construction, cas fortuit ou force majeure ;

e) De laisser exécuter dans les lieux loués les travaux d'amélioration des parties communes ou des parties privatives du même immeuble, ainsi que les travaux nécessaires au maintien en état et à l'entretien normal des locaux loués ; les dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article 1724 du code civil sont applicables à ces travaux ;

f) De ne pas transformer les locaux et équipements loués sans l'accord écrit du propriétaire ; à défaut de cet accord, ce dernier peut exiger du locataire, à son départ des lieux, leur remise en l'état ou conserver à son bénéfice les transformations effectuées sans que le locataire puisse réclamer une indemnisation des frais engagés ; le bailleur a toutefois la faculté d'exiger aux frais du locataire la remise immédiate des lieux en l'état lorsque les transformations mettent en péril le bon fonctionnement des équipements ou la sécurité du local ;

g) De s'assurer contre les risques dont il doit répondre en sa qualité de locataire et d'en justifier lors de la remise des clés puis, chaque année, à la demande du bailleur. La justification de cette assurance résulte de la remise au bailleur d'une attestation de l'assureur ou de son représentant.

Toute clause prévoyant la résiliation de plein droit du contrat de location pour défaut d'assurance du locataire ne produit effet qu'un mois après un commandement demeuré infructueux. Ce commandement reproduit, à peine de nullité, les dispositions du présent paragraphe.

Article 8

Le locataire ne peut ni céder le contrat de location, ni sous-louer le logement sauf avec l'accord écrit du bailleur, y compris sur le prix du loyer. Le prix du loyer au mètre carré de surface habitable des locaux sous-loués ne peut excéder celui payé par le locataire principal.

En cas de cessation du contrat principal, le sous-locataire ne peut se prévaloir d'aucun droit à l'encontre du bailleur ni d'aucun titre d'occupation.

Les autres dispositions de la présente loi ne sont pas applicables au contrat de sous-location.

Article 9

Lorsque deux locataires occupant deux logements appartenant au même propriétaire et situés dans un même ensemble immobilier demandent à procéder à un échange de logements entre eux, cet échange est de droit dès lors que l'une des deux familles concernées comporte au moins trois enfants et que l'échange a pour conséquence d'accroître la surface du logement occupé par la famille la plus nombreuse.

Dans les contrats en cours, chaque locataire se substitue de plein droit à celui auquel il succède et ne peut être considéré comme un nouvel entrant.

Ces dispositions ne sont pas applicables lorsque l'un des deux ou les deux logements sont soumis aux dispositions du chapitre III du titre Ier de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants des locaux à usage d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

Article 9-1

Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 art. 189 (JORF 14 décembre 2000).

Nonobstant les dispositions des articles 515-4 et 1751 du code civil, les notifications ou significations faites en application du présent titre par le bailleur sont de plein droit opposables au partenaire lié par un pacte civil de solidarité au locataire ou au conjoint du locataire si l'existence de ce partenaire ou de ce conjoint n'a pas été préalablement portée à la connaissance du bailleur.

Chapitre II : De la durée du contrat de location.

Article 10

Modifié par Loi n°94-624 du 21 juillet 1994 art. 14 I, II (JORF 24 juillet 1994).

Le contrat de location est conclu pour une durée au moins égale à trois ans pour les bailleurs personnes physiques ainsi que pour les bailleurs définis à l'article 13 et à six ans pour les bailleurs personnes morales.

Si le bailleur ne donne pas congé dans les conditions de forme et de délai prévues à l'article 15, le contrat de location parvenu à son terme est soit reconduit tacitement, soit renouvelé.

En cas de reconduction tacite, la durée du contrat reconduit est de trois ans pour les bailleurs personnes physiques ainsi que pour les bailleurs définis à l'article 13, et de six ans pour les bailleurs personnes morales.

En cas de renouvellement, la durée du contrat renouvelé est au moins égale à celles définies au premier alinéa du présent article. L'offre de renouvellement est présentée dans les conditions de forme et de délai prévues pour le congé, à l'article 15. Le loyer du contrat renouvelé est défini selon les modalités prévues au c de l'article 17.

Article 11

Quand un événement précis justifie que le bailleur personne physique ait à reprendre le local pour des raisons professionnelles ou familiales, les parties peuvent conclure un contrat d'une durée inférieure à trois ans mais d'au moins un an. Le contrat doit mentionner les raisons et l'événement invoqués.

Par dérogation aux conditions de délai prévues à l'article 15, le bailleur confirme, deux mois au moins avant le terme du contrat, la réalisation de l'événement.

Dans le même délai, le bailleur peut proposer le report du terme du contrat si la réalisation de l'événement est différée. Il ne peut user de cette faculté qu'une seule fois.

Lorsque l'événement s'est produit et est confirmé, le locataire est déchu de plein droit de tout titre d'occupation du local au terme prévu dans le contrat.

Lorsque l'événement ne s'est pas produit ou n'est pas confirmé, le contrat de location est réputé être de trois ans.

Si le contrat prévu au présent article fait suite à un contrat de location conclu avec le même locataire pour le même local, le montant du nouveau loyer ne peut être supérieur à celui de l'ancien éventuellement révisé conformément au deuxième alinéa du d de l'article 17.

Article 11-1

Modifié par Loi n°2006-685 du 13 juin 2006 art. 4 (JORF 14 juin 2006).

Quand un congé pour vente conforme aux dispositions de l'article 15 est délivré par un bailleur relevant de secteurs locatifs définis aux quatrième et cinquième alinéas de l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée, dans le cadre d'une vente par lots de plus de dix logements dans le même immeuble, le bail peut être expressément reconduit pour une durée inférieure à celle prévue par l'article 10. Quand ce congé pour vente intervient moins de deux ans avant le terme du bail, la reconduction du bail est de droit, à la demande du locataire, afin de lui permettre, dans tous les cas, de disposer du logement qu'il occupe pendant une durée de deux ans à compter de la notification du congé pour vente.

La reconduction du bail est établie par écrit entre les parties au plus tard quatre mois avant l'expiration du bail en cours. A l'expiration de la durée fixée par les parties pour le bail reconduit, celui-ci est résilié de plein droit.

Article 12

Le locataire peut résilier le contrat de location à tout moment, dans les conditions de forme et de délai prévues au deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 15.

Article 13

Les dispositions de l'article 11 et de l'article 15 peuvent être invoquées :

- a) Lorsque le bailleur est une société civile constituée exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus, par la société au profit de l'un des associés ;
- b) Lorsque le logement est en indivision, par tout membre de l'indivision.

Article 14

Modifié par Loi n°2001-1135 du 3 décembre 2001 art. 14 II (JORF 4 décembre 2001 en vigueur le 1er juillet 2002).

En cas d'abandon du domicile par le locataire, le contrat de location continue :

- au profit du conjoint sans préjudice de l'article 1751 du code civil ;
- au profit des descendants qui vivaient avec lui depuis au moins un an à la date de l'abandon du domicile ;
- au profit du partenaire lié au locataire par un pacte civil de solidarité ;
- au profit des ascendants, du concubin notoire ou des personnes à charge, qui vivaient avec lui depuis au moins un an à la date de l'abandon du domicile.

Lors du décès du locataire, le contrat de location est transféré :

- au conjoint survivant qui ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 1751 du code civil ;
- aux descendants qui vivaient avec lui depuis au moins un an à la date du décès ;
- au partenaire lié au locataire par un pacte civil de solidarité ;
- aux ascendants, au concubin notoire ou aux personnes à charge, qui vivaient avec lui depuis au moins un an à la date du décès.

En cas de demandes multiples, le juge se prononce en fonction des intérêts en présence.

A défaut de personnes remplissant les conditions prévues au présent article, le contrat de location est résilié de plein droit par le décès du locataire ou par l'abandon du domicile par ce dernier.

Article 15

Modifié par Loi n°2006-685 du 13 juin 2006 art. 5 I (JORF 14 juin 2006).

I. - Lorsque le bailleur donne congé à son locataire, ce congé doit être justifié soit par sa décision de reprendre ou de vendre le logement, soit par un motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le locataire de l'une des obligations lui incombant. A peine de nullité, le congé donné par le bailleur doit indiquer le motif allégué et, en cas de reprise, les nom et adresse du bénéficiaire de la reprise qui ne peut être que le bailleur, son conjoint, le partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité enregistré à la date du congé, son concubin notoire depuis au moins un an à la date du congé, ses ascendants, ses descendants ou ceux de son conjoint, de son partenaire ou de son concubin notoire.

Le délai de préavis applicable au congé est de trois mois lorsqu'il émane du locataire et de six mois lorsqu'il émane du bailleur. Toutefois, en cas d'obtention d'un premier emploi, de mutation, de perte d'emploi ou de nouvel emploi consécutif à une perte d'emploi, le locataire peut donner congé au bailleur avec un délai de préavis d'un mois. Le délai est également réduit à un mois en faveur des locataires âgés de plus de soixante ans dont l'état de santé justifie un changement de domicile ainsi que des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Le congé doit être notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de

réception ou signifié par acte d'huissier. Ce délai court à compter du jour de la réception de la lettre recommandée ou de la signification de l'acte d'huissier.

Pendant le délai de préavis, le locataire n'est redevable du loyer et des charges que pour le temps où il a occupé réellement les lieux si le congé a été notifié par le bailleur. Il est redevable du loyer et des charges concernant tout le délai de préavis si c'est lui qui a notifié le congé, sauf si le logement se trouve occupé avant la fin du préavis par un autre locataire en accord avec le bailleur.

A l'expiration du délai de préavis, le locataire est déchu de tout titre d'occupation des locaux loués.

II. - Lorsqu'il est fondé sur la décision de vendre le logement, le congé doit, à peine de nullité, indiquer le prix et les conditions de la vente projetée. Le congé vaut offre de vente au profit du locataire : l'offre est valable pendant les deux premiers mois du délai de préavis. Les dispositions de l'article 46 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ne sont pas applicables au congé fondé sur la décision de vendre le logement.

A l'expiration du délai de préavis, le locataire qui n'a pas accepté l'offre de vente est déchu de plein droit de tout titre d'occupation sur le local.

Le locataire qui accepte l'offre dispose, 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 est subordonnée à l'obtention du prêt et le délai de réalisation de la vente est porté à quatre mois. Le contrat de location est prorogé jusqu'à l'expiration du délai de réalisation de la vente. Si, à l'expiration de ce délai, la vente n'a pas été réalisée, l'acceptation de l'offre de vente est nulle de plein droit et le locataire est déchu de plein droit de tout titre d'occupation.

Dans le cas où le propriétaire décide de vendre à des conditions ou à un prix plus avantageux pour l'acquéreur, le notaire doit, lorsque le bailleur n'y a pas préalablement procédé, notifier au locataire ces conditions et prix à peine de nullité de la vente. Cette notification est effectuée à l'adresse indiquée à cet effet par le locataire au bailleur ; si le locataire n'a pas fait connaître cette adresse au bailleur, la notification est effectuée à l'adresse des locaux dont la location avait été consentie. Elle vaut offre de vente au profit du locataire. Cette offre est valable pendant une durée d'un mois à compter de sa réception. L'offre qui n'a pas été acceptée dans le délai d'un mois est caduque.

Le locataire qui accepte l'offre ainsi notifiée dispose, à compter de la date d'envoi de sa réponse au bailleur ou au notaire, 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 est subordonnée à l'obtention du prêt et le délai de réalisation de la vente est porté à quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, la vente n'a pas été réalisée, l'acceptation de l'offre de vente est nulle de plein droit.

Les termes des cinq alinéas précédents sont reproduits à peine de nullité dans chaque notification.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux actes intervenant entre parents jusqu'au quatrième degré inclus, sous la condition que l'acquéreur occupe le logement pendant une durée qui ne peut être inférieure à deux ans à compter de l'expiration du délai de préavis, ni aux actes portant sur les immeubles mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 111-6-1 du code de la construction et de l'habitation.

Dans les cas de congés pour vente prévus à l'article 11-1, l'offre de vente au profit du locataire est dissociée du congé. En outre, le non-respect de l'une des obligations relatives au congé pour vente d'un accord conclu en application de l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de

logements sociaux et le développement de l'offre foncière, et rendu obligatoire par décret, donne lieu à l'annulation du congé.

Est nul de plein droit le congé pour vente délivré au locataire en violation de l'engagement de prorogation des contrats de bail en cours, mentionné au premier alinéa du A du I de l'article 10-1 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation.

III. - Le bailleur ne peut s'opposer au renouvellement du contrat en donnant congé dans les conditions définies au paragraphe I ci-dessus à l'égard de tout locataire âgé de plus de soixante-dix ans et dont les ressources annuelles sont inférieures à une fois et demie le montant annuel du salaire minimum de croissance, sans qu'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités lui soit offert dans les limites géographiques prévues à l'article 13 bis de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 précitée.

Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque le bailleur est une personne physique âgée de plus de soixante ans ou si ses ressources annuelles sont inférieures à une fois et demie le montant annuel du salaire minimum de croissance.

L'âge du locataire et celui du bailleur sont appréciés à la date d'échéance du contrat ; le montant de leurs ressources est apprécié à la date de notification du congé.

Chapitre III : Du loyer, des charges et du règlement des litiges.

Article 16

Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 art. 188 (JORF 14 décembre 2000).

Les données statistiques nécessaires à la détermination des références mentionnées aux articles 17 et 19 peuvent être recueillies et diffusées, pour chaque département, par des observatoires des loyers agréés à cette fin par le ministre chargé du logement. Cet agrément peut également être accordé à des observatoires des loyers exerçant leur activité pour l'ensemble d'une agglomération.

L'agrément mentionné à l'alinéa précédent n'est accordé, dans des conditions fixées par décret, qu'aux observatoires dont les statuts assurent la représentation équitable des bailleurs, des locataires, des gestionnaires au sein de leurs organes dirigeants.

Les observatoires des loyers fournissent aux commissions départementales de conciliation et aux juges qui en font la demande les éléments d'information en leur possession permettant à ceux-ci de favoriser la conciliation des parties ou de trancher un litige.

Le Gouvernement dépose tous les deux ans, sur le bureau des assemblées, au cours du deuxième trimestre, un rapport sur l'évolution des loyers.

Article 17

Modifié par Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 art. 48 III (JORF 16 juillet 2006).

a) Le loyer :

- des logements neufs ;

- des logements vacants ayant fait l'objet de travaux de mise ou de remise en conformité avec les caractéristiques définies en application des premier et deuxième alinéas de l'article 6 ;

- des logements conformes aux normes définies par ledit décret, faisant l'objet d'une première location ou, s'ils sont vacants, ayant fait l'objet depuis moins de six mois de travaux d'amélioration portant sur les parties privatives ou communes, d'un montant au moins égal à une année du loyer antérieur, est fixé librement entre les parties.

b) Le loyer des logements vacants ou faisant l'objet d'une première location qui ne sont pas visés au a ci-dessus est fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le

voisinage pour des logements comparables dans les conditions définies à l'article 19, s'il est supérieur au dernier loyer exigé du précédent locataire.

Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables jusqu'au 31 juillet 1997. Avant cette date, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport d'exécution permettant d'établir la comparaison entre l'évolution des loyers des logements vacants selon qu'ils relèvent du a ou du b du présent article.

Toutefois, le Gouvernement présentera au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, un rapport d'information sur les logements vacants dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants au sens du recensement général de la population, spécifiant, entre autres, les motifs et la durée de la vacance.

En cas de non-respect par le bailleur des dispositions de l'article 19, le locataire dispose, sans qu'il soit porté atteinte à la validité du contrat en cours, d'un délai de deux mois pour contester le montant du loyer auprès de la commission de conciliation.

A défaut d'accord constaté par la commission, le juge, saisi par l'une ou l'autre des parties, fixe le loyer.

c) Lors du renouvellement du contrat, le loyer ne donne lieu à réévaluation que s'il est manifestement sous-évalué.

Dans ce cas, le bailleur peut proposer au locataire, au moins six mois avant le terme du contrat et dans les conditions de forme prévues à l'article 15, un nouveau loyer fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables dans les conditions définies à l'article 19.

Lorsque le bailleur fait application des dispositions du présent c, il ne peut donner congé au locataire pour la même échéance du contrat.

La notification reproduit intégralement, à peine de nullité, les dispositions des alinéas du présent c et mentionne le montant du loyer ainsi que la liste des références ayant servi à le déterminer.

En cas de désaccord ou à défaut de réponse du locataire quatre mois avant le terme du contrat, l'une ou l'autre des parties saisit la commission de conciliation.

A défaut d'accord constaté par la commission, le juge est saisi avant le terme du contrat. A défaut de saisine, le contrat est reconduit de plein droit aux conditions antérieures du loyer éventuellement révisé. Le contrat dont le loyer est fixé judiciairement est réputé renouvelé pour la durée définie à l'article 10, à compter de la date d'expiration du contrat. La décision du juge est exécutoire par provision.

La hausse convenue entre les parties ou fixée judiciairement s'applique par tiers ou par sixième selon la durée du contrat.

Toutefois, cette hausse s'applique par sixième annuel au contrat renouvelé, puis lors du renouvellement ultérieur, dès lors qu'elle est supérieure à 10 p. 100 si le premier renouvellement avait une durée inférieure à six ans.

La révision éventuelle résultant du d ci-dessous s'applique à chaque valeur ainsi définie.

d) Lorsque le contrat de location prévoit la révision du loyer, celle-ci intervient chaque année à la date convenue entre les parties ou, à défaut, au terme de chaque année du contrat.

L'augmentation du loyer qui en résulte ne peut excéder la variation d'un indice de référence des loyers publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques, dont les modalités de calcul et de publication sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces modalités de calcul s'appuient notamment sur l'évolution des prix à la consommation, du coût des travaux d'entretien et d'amélioration du logement à la charge des bailleurs et de l'indice du coût de la construction. A défaut de clause contractuelle fixant la date de référence, cette date est celle du dernier indice publié à la date de signature du contrat de location.

e) Lorsque les parties sont convenues, par une clause expresse, de travaux d'amélioration du logement que le bailleur fera exécuter, le contrat de location ou un avenant à ce contrat fixe la majoration du loyer consécutive à la réalisation de ces travaux.

Article 18

Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 art. 188 (JORF 14 décembre 2000).

Dans la zone géographique où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une situation anormale du marché locatif, un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de concertation, peut fixer le montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants définis au b de l'article 17 et des contrats renouvelés définis au c du même article.

Ce décret précise sa durée de validité qui ne peut excéder un an et peut prévoir des adaptations particulières, notamment en cas de travaux réalisés par les bailleurs ou de loyers manifestement sous-évalués.

Article 19

Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 art. 188 (JORF 14 décembre 2000).

Pour l'application de l'article 17, les loyers servant de références doivent être représentatifs de l'ensemble des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, situés soit dans le même groupe d'immeubles, soit dans tout autre groupe d'immeubles comportant des caractéristiques similaires et situé dans la même zone géographique. Un décret en Conseil d'Etat définit les éléments constitutifs de ces références.

Le nombre minimal des références à fournir par le bailleur est de trois. Toutefois, il est de six dans les communes, dont la liste est fixée par décret, faisant partie d'une agglomération de plus d'un million d'habitants.

Les références notifiées par le bailleur doivent comporter, au moins pour deux tiers, des références de locations pour lesquelles il n'y a pas eu de changement de locataire depuis trois ans.

Article 20

Modifié par Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 art. 86 1° (JORF 16 juillet 2006).

Il est créé auprès du représentant de l'Etat dans chaque département une commission départementale de conciliation composée de représentants d'organisations de bailleurs et d'organisations de locataires en nombre égal, dont la compétence porte sur les litiges résultant de l'application des dispositions de l'article 17 de la présente loi et des articles 30 et 31 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée. La commission rend un avis dans le délai de deux mois à compter de sa saisine et s'efforce de concilier les parties.

En outre, sa compétence est étendue à l'examen :

- des litiges portant sur les caractéristiques du logement mentionnées aux premier et deuxième alinéas de l'article 6 ;
- des litiges relatifs à l'état des lieux, au dépôt de garantie, aux charges locatives et aux réparations ;
- des difficultés résultant de l'application des accords collectifs nationaux ou locaux prévus aux articles 41 ter et 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée, de l'application du plan de concertation locative prévu à l'article 44 bis de la même loi et des modalités de fonctionnement de l'immeuble ou du groupe d'immeubles.

Pour le règlement de ces litiges, la commission départementale de conciliation peut être saisie par le bailleur ou le locataire. Pour le règlement de ces difficultés, elle peut être saisie par le bailleur, plusieurs locataires ou une association représentative de locataires. A défaut de conciliation entre les parties, elle rend un avis qui peut être transmis au juge saisi par l'une ou l'autre des parties.

La composition de la commission départementale de conciliation, le mode de désignation de ses membres, son organisation et ses règles de fonctionnement sont fixés par décret.

Article 20-1

Modifié par Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 art. 86 2° (JORF 16 juillet 2006).

Si le logement loué ne satisfait pas aux dispositions des premier et deuxième alinéas de l'article 6, le locataire peut demander au propriétaire leur mise en conformité sans qu'il soit porté atteinte à la validité du contrat en cours. A défaut d'accord entre les parties ou à défaut de réponse du propriétaire dans un délai de deux mois, la commission départementale de conciliation est saisie dans les conditions fixées à l'article 20. A défaut d'accord constaté par la commission, le juge est saisi par l'une ou l'autre des parties.

Le juge détermine, le cas échéant, la nature des travaux à réaliser et le délai de leur exécution. Il peut réduire le montant du loyer ou suspendre, avec ou sans consignation, son paiement et la durée du bail jusqu'à l'exécution de ces travaux.

Article 21

Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 art. 188 (JORF 14 décembre 2000).

Le bailleur est tenu de remettre gratuitement une quittance au locataire qui en fait la demande. La quittance porte le détail des sommes versées par le locataire en distinguant le loyer, le droit de bail et les charges.

Si le locataire effectue un paiement partiel, le bailleur est tenu de délivrer un reçu.

Article 22

Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 art. 188 (JORF 14 décembre 2000).

Lorsqu'un dépôt de garantie est prévu par le contrat de location pour garantir l'exécution de ses obligations locatives par le locataire, il ne peut être supérieur à deux mois de loyer en principal.

Un dépôt de garantie ne peut être prévu lorsque le loyer est payable d'avance pour une période supérieure à deux mois ; toutefois, si le locataire demande le bénéfice du paiement mensuel du loyer, par application de l'article 7, le bailleur peut exiger un dépôt de garantie.

Il est restitué dans un délai maximal de deux mois à compter de la restitution des clés par le locataire, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur et des sommes dont celui-ci pourrait être tenu, aux lieu et place du locataire, sous réserve qu'elles soient dûment justifiées.

Le montant de ce dépôt de garantie ne porte pas intérêt au bénéfice du locataire. Il ne doit faire l'objet d'aucune révision durant l'exécution du contrat de location, éventuellement renouvelé.

A défaut de restitution dans le délai prévu, le solde du dépôt de garantie restant dû au locataire, après arrêté des comptes, produit intérêt au taux légal au profit du locataire.

Article 22-1

Modifié par Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 art. 87 (JORF 16 juillet 2006).

Lorsqu'un cautionnement pour les sommes dont le locataire serait débiteur dans le cadre d'un contrat de location conclu en application du présent titre est exigé par le bailleur, celui-ci ne peut refuser la caution présentée au motif qu'elle ne possède pas la nationalité française ou qu'elle ne réside pas sur le territoire métropolitain.

Lorsque le cautionnement d'obligations résultant d'un contrat de location conclu en application du présent titre ne comporte aucune indication de durée ou lorsque la durée du cautionnement est stipulée indéterminée, la caution peut le résilier unilatéralement. La résiliation prend effet au terme du contrat de location, qu'il s'agisse du contrat initial ou d'un contrat reconduit ou renouvelé, au cours duquel le bailleur reçoit notification de la résiliation.

La personne qui se porte caution fait précéder sa signature de la reproduction manuscrite du montant du loyer et des conditions de sa révision tels qu'ils figurent au contrat de location, de la mention manuscrite exprimant de façon explicite et non équivoque la connaissance qu'elle a de la nature et de l'étendue de l'obligation qu'elle contracte et de la reproduction manuscrite de l'alinéa précédent. Le bailleur remet à la caution un exemplaire du contrat de location. Ces formalités sont prescrites à peine de nullité du cautionnement.

Article 22-1-1

Créé par Ordonnance n°2006-346 du 23 mars 2006 art. 53 (JORF 24 mars 2006).

La garantie autonome prévue à l'article 2321 du code civil ne peut être souscrite qu'en lieu et place du dépôt de garantie prévu à l'article 22 et que dans la limite du montant résultant des dispositions du premier alinéa de cet article.

Article 22-2

Créé par Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 art. 162 (JORF 18 janvier 2002).

En préalable à l'établissement du contrat de location, le bailleur ne peut demander au candidat à la location de produire les documents suivants :

- photographie d'identité ;
- carte d'assuré social ;
- copie de relevé de compte bancaire ou postal ;
- attestation de bonne tenue de compte bancaire ou postal.

Article 23

Modifié par Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 art. 88 I (JORF 16 juillet 2006).

Les charges récupérables, sommes accessoires au loyer principal, sont exigibles sur justification en contrepartie :

1° Des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée ;

2° Des dépenses d'entretien courant et des menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée. Sont notamment récupérables à ce titre les dépenses engagées par le bailleur dans le cadre d'un contrat d'entretien relatif aux ascenseurs et répondant aux conditions de l'article L. 125-2-2 du code de la construction et de l'habitation, qui concernent les opérations et les vérifications périodiques minimales et la réparation et le remplacement de petites pièces présentant des signes d'usure excessive ainsi que les interventions pour dégager

les personnes bloquées en cabine et le dépannage et la remise en fonctionnement normal des appareils ;

3° Des impositions qui correspondent à des services dont le locataire profite directement.

La liste de ces charges est fixée par décret en Conseil d'Etat. Il peut y être dérogé par accords collectifs locaux portant sur l'amélioration de la sécurité ou la prise en compte du développement durable, conclus conformément à l'article 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée.

Les charges locatives peuvent donner lieu au versement de provisions et doivent, en ce cas, faire l'objet d'une régularisation au moins annuelle. Les demandes de provisions sont justifiées par la communication de résultats antérieurs arrêtés lors de la précédente régularisation et, lorsque l'immeuble est soumis au statut de la copropriété ou lorsque le bailleur est une personne morale, par le budget prévisionnel.

Un mois avant cette régularisation, le bailleur en communique au locataire le décompte par nature de charges ainsi que, dans les immeubles collectifs, le mode de répartition entre les locataires. Durant un mois à compter de l'envoi de ce décompte, les pièces justificatives sont tenues à la disposition des locataires.

Pour l'application du présent article, le coût des services assurés dans le cadre d'un contrat d'entreprise correspond à la dépense, toutes taxes comprises, acquittée par le bailleur.

Article 24

Modifié par Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 art. 100 (JORF 19 janvier 2005).

Toute clause prévoyant la résiliation de plein droit du contrat de location pour défaut de paiement du loyer ou des charges aux termes convenus ou pour non-versement du dépôt de garantie ne produit effet que deux mois après un commandement de payer demeuré infructueux.

A peine d'irrecevabilité de la demande, l'assignation aux fins de constat de la résiliation est notifiée à la diligence de l'huissier de justice au représentant de l'Etat dans le département, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, au moins deux mois avant l'audience, afin qu'il saisisse, en tant que de besoin, les organismes dont relèvent les aides au logement, le Fonds de solidarité pour le logement ou les services sociaux compétents.

Le juge peut, même d'office, accorder des délais de paiement, dans les conditions prévues aux articles 1244-1 (premier alinéa) et 1244-2 du code civil, au locataire en situation de régler sa dette locative.

Pendant le cours des délais ainsi accordés, les effets de la clause de résiliation de plein droit sont suspendus ; ces délais et les modalités de paiement accordés ne peuvent affecter l'exécution du contrat de location et notamment suspendre le paiement du loyer et des charges.

Si le locataire se libère dans le délai et selon les modalités fixés par le juge, la clause de résiliation de plein droit est réputée ne pas avoir joué ; dans le cas contraire, elle reprend son plein effet.

Le commandement de payer reproduit, à peine de nullité, les dispositions des alinéas précédents ainsi que du premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en oeuvre du droit au logement, en mentionnant la faculté pour le locataire de saisir le fonds de solidarité pour le logement dont l'adresse est précisée.

Lorsque les obligations résultant d'un contrat de location conclu en application du présent titre sont garanties par un cautionnement, le commandement de payer est signifié à la caution dans un délai de quinze jours à compter de la signification du commandement au locataire. A défaut, la caution ne peut être tenue au paiement des pénalités ou intérêts de retard.

Les dispositions du deuxième alinéa sont applicables aux assignations tendant au prononcé de la résiliation du bail lorsqu'elle est motivée par l'existence d'une dette locative du preneur.

Elles sont également applicables aux demandes reconventionnelles aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation motivées par l'existence d'une dette locative, la notification au représentant de l'Etat incombant au bailleur.

Article 24-1

Modifié par Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 art. 86 3° (JORF 16 juillet 2006).

Lorsqu'un locataire a avec son bailleur un litige locatif ou lorsque plusieurs locataires ont avec un même bailleur un litige locatif ayant une origine commune, ils peuvent donner par écrit mandat d'agir en justice en leur nom et pour leur compte à une association siégeant à la Commission nationale de concertation et agréée à cette fin ; si le litige porte sur les caractéristiques du logement mentionnées aux premier et deuxième alinéas de l'article 6, ce mandat peut être donné en outre à une association dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou à une association de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement mentionnées à l'article 3 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, et agréée par le représentant de l'Etat dans le département. Une association agréée dans les conditions prévues au présent alinéa peut assister ou représenter, selon les modalités définies à l'article 828 du nouveau code de procédure civile, un locataire en cas de litige portant sur le respect des caractéristiques de décence de son logement.

Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables aux locataires des locaux mentionnés au deuxième alinéa de l'article 2 lorsque le litige locatif porte sur la décence du logement.

Article 25

Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 art. 188 (JORF 14 décembre 2000).

I. - Les chapitres Ier à IV du titre Ier de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété des logements sociaux et le développement de l'offre foncière sont abrogés.

II. - Jusqu'à leur terme, les contrats de location en cours à la date de la publication de la présente loi demeurent soumis aux dispositions qui leur étaient applicables. Toutefois, les dispositions des deux derniers alinéas de l'article 10, des articles 15, 17, 18, 19 et 24 s'appliquent à ces contrats dès la publication de la présente loi.

Pour les contrats conclus postérieurement au 23 décembre 1986, pour lesquels le propriétaire a délivré congé en application de l'article 9 et de l'article 14 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée avant la date de publication de la présente loi, le congé est nul et sans effet. Le propriétaire peut délivrer un nouveau congé dans les formes et conditions prévues à l'article 15 ; toutefois, le délai de préavis applicable à ce congé est réduit à trois mois.

III. - Pour les contrats arrivant à échéance après le 22 mai 1989, ou pour lesquels une instance judiciaire est en cours, pour lesquels le propriétaire a formulé, avant la publication de la présente loi, une proposition de nouveau loyer en application de l'article 21 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée, le locataire dispose d'un délai d'un mois à compter de ladite publication pour demander au bailleur, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par acte d'huissier, de formuler à nouveau une proposition de loyer ; dans ce cas, le bailleur peut présenter, dans un délai d'un mois à compter de la demande du locataire et dans les mêmes formes, une nouvelle proposition, faute de quoi le contrat initial est reconduit, à compter de sa date normale d'échéance, pour la durée prévue à l'article 10 et au loyer antérieur éventuellement révisé.

Les dispositions du c de l'article 17 sont applicables à ladite proposition, sous les réserves suivantes : le délai de préavis qui est fixé pour la formulation de la proposition n'est pas applicable ; la commission départementale de conciliation est saisie au plus tard deux mois après la proposition du bailleur ; le juge doit être saisi au plus tard deux mois après la saisine de la commission ; le nouveau loyer, fixé à la suite de cette seconde proposition, prend effet à la date normale d'échéance du contrat. Jusqu'à la fixation de ce loyer, il n'est pas porté atteinte à la validité du loyer éventuellement fixé en application de l'article 21 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée.

Pour les contrats conclus postérieurement au 23 décembre 1986 et pour lesquels le bailleur a formulé une proposition de renouvellement assortie d'un nouveau loyer en application de l'article 9 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée, avant la date de publication de la présente loi, la proposition est nulle et sans effet. Le bailleur peut formuler dans un délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi une proposition de nouveau loyer conformément au c de l'article 17, sous les réserves prévues à l'alinéa précédent ; toutefois, jusqu'à la fixation du nouveau loyer, le loyer antérieur éventuellement révisé demeure applicable.

IV. - Les dispositions du paragraphe III ci-dessus ne sont pas applicables lorsque la proposition du bailleur ou le congé ont donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée.

V. - Les décrets pris en application des articles 7, 18, 21, 23 et 24 abrogés et des articles 25 et 29 modifiés de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 restent en vigueur pour l'application de la présente loi, jusqu'à l'intervention des décrets correspondants pris en application de la présente loi.

(...)

(Articles suivants jusqu'à l'article 40 non-reproduits)

Article 40

Modifié par Loi n°2004-809 du 13 août 2004 art. 63 III (JORF 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005).

I. - Les dispositions des articles 8, 10 à 12, 15 à 19, du premier alinéa de l'article 20, du premier alinéa de l'article 22, des cinq premiers alinéas de l'article 23 ne sont pas applicables aux logements appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré et ne faisant pas l'objet d'une convention passée en application de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation. Les dispositions de l'article 14 sont applicables à la condition que le bénéficiaire du transfert du contrat remplisse les conditions d'attribution dudit logement.

Toutefois, les dispositions des deuxième et troisième alinéas du paragraphe I de l'article 15 leur sont applicables lorsque le congé émane du locataire.

II. - Les dispositions des articles 3, 8 à 20, du premier alinéa de l'article 22 et de l'article 24 ne sont pas applicables aux logements dont le loyer est fixé en application des dispositions du chapitre III de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 précitée.

III. - Les dispositions des articles 8, 10 à 12, 15, du paragraphe e de l'article 17 et du premier alinéa de l'article 22 ne sont pas applicables aux logements régis par une convention conclue en application de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.

Toutefois, les dispositions des deuxième et troisième alinéas du paragraphe I de l'article 15 leur sont applicables lorsque le congé émane du locataire.

Les dispositions de l'article 14 leur sont applicables à la condition que le bénéficiaire du transfert remplisse les conditions d'attribution desdits logements.

En outre, les dispositions de l'article 16, des paragraphes a, b, c et d de l'article 17, des articles 18 et 19, du premier alinéa de l'article 20 et des cinq premiers alinéas de l'article 23 ne sont pas applicables aux logements régis par une convention conclue en application de l'article L. 353-14 du code de la construction et de l'habitation.

IV. - Les dispositions des cinq premiers alinéas de l'article 23 ne sont pas applicables aux logements dont les conditions sont réglementées en contrepartie de primes ou prêts spéciaux à la construction consentis par le Crédit foncier de France ou la Caisse centrale de coopération économique.

V. - Les dispositions de l'article 10, de l'article 15 à l'exception des deuxième, troisième et quatrième alinéas du paragraphe I et des paragraphes b et c de l'article 17 ne sont pas applicables aux logements donnés en location à titre exceptionnel et transitoire par les collectivités locales.

VI. - Les loyers fixés en application de l'article 17 ou négociés en application des articles 41 ter et 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée ne peuvent ni excéder, pour les logements ayant fait l'objet de conventions passées en application de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, les loyers plafonds applicables à ces logements, ni déroger, pour les logements ayant fait l'objet de primes ou de prêts spéciaux à la construction du Crédit foncier de France ou de la Caisse centrale de coopération économique, aux règles applicables à ces logements.

Les accords conclus en application des articles 41 ter et 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée ne peuvent conduire à déroger, pour les logements dont le loyer est fixé en application du chapitre III de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 précitée, aux règles de fixation de ce loyer ni, pour les logements gérés par les organismes d'habitations à loyer modéré, aux règles de fixation et d'évolution des loyers prévues à l'article L. 442-1 du code de la construction et de l'habitation.

VII. - A compter du 1er janvier 1997, les dispositions des articles 17 à 20 ne sont pas applicables aux logements auxquels s'appliquent les dispositions de l'article L. 472-1-3 du code de la construction et de l'habitation.

Les dispositions des a, b, c et d de l'article 17, des articles 18, 19 et du premier alinéa de l'article 20 ne sont pas applicables aux sociétés d'économie mixte pour les logements régis par un cahier des charges en application du chapitre V du titre IV du code de la construction et de l'habitation.

(...)

(Articles 41 et 42 non-reproduits)