

Date de dépôt: 8 juin 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Carlo Sommaruga, Esther Alder, Jocelyne Haller, Alberto Velasco, Michèle Künzler et Rémy Paganì modifiant la loi instituant la commission de conciliation en matière de baux et loyers (E 3 15) (Mesures de prévention des expulsions de locataires d'habitation)

Rapport de M. Bernard Lescaze

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction

Six députés de l'Alternative déposaient le 7 mai 2002 un projet de loi visant à mettre en place, le plus en amont possible dans la procédure judiciaire, une structure comparable à celle dont s'est doté le procureur général, pour permettre de détecter rapidement les situations de défaut de paiement et mettre en œuvre les services sociaux ainsi que les organismes gérant les logements d'utilité publique, cela afin de trouver les aides nécessaires et un logement compatible avec les ressources du locataire. Les proposant ajoutaient que l'institution la plus appropriée pour prévenir l'expulsion de locataires était la commission de conciliation en matière de baux et loyers, notamment en raison de l'existence d'une section intitulée « commission sociale ». Le projet de loi proposait d'attribuer la compétence de prévention des évacuations pour défaut de paiement du loyer ou pour d'autres raisons financières ou sociales à la commission de conciliation en matière de baux et loyers en lui donnant les moyens de coordonner son rôle

de conciliateur avec l'intervention de l'Office cantonal du logement et de l'Hospice général.

Discussions de la commission

La commission décide le 6 juin 2003 d'entendre M. le juge Jean Mirimanoff qui serait accompagné par un représentant des locataires et un représentant des milieux sociaux pour expliquer le travail qu'il conduit à la tête du groupe de travail concernant la réforme de la commission de conciliation en matière de baux et loyers (CCBL), qui se préoccupe précisément d'améliorer les procédures suivies conformément aux suggestions du projet de loi.

Le 3 octobre 2003, la commission procède à l'audition de M. le juge Jean Mirimanoff, accompagné de M^c Christophe Aumeunier, représentant de la Chambre immobilière genevoise, de M^c Jean-Marc Sigrist représentant des bailleurs, de M^c Karine Grobet-Thorens de l'ASLOCA, représentante des locataires, de M. Philippe Schroft de l'Hospice général ainsi que de M. Didier Crettol, adjoint de direction de l'Office cantonal du logement. M^{me} Marie-Christine Dulon, représentante du DAEL, assiste à la séance.

M. Mirimanoff présente à la commission les résultats des travaux du groupe de travail CCBL qui vise à mettre en musique ou plus précisément sous forme de texte juridique, les pratiques qu'il entend codifier. La tâche a été malaisée puisqu'il a fallu concilier deux droits constitutionnels différents, le droit au logement et le droit à la propriété. Les travaux de la commission Mirimanoff permettent, selon le DAEL, une meilleure lisibilité du rôle de l'Office cantonal du logement qui soutient ce projet. Celui-ci aura des incidences sur la rapidité des procédures mais en revanche ne comportera que peu d'incidences budgétaires. En fait, la commission sociale existe déjà et c'est sa composition ainsi que ses modalités de fonctionnement qui vont varier. Il s'agira d'une commission de nature administrative nommée par le Conseil d'Etat, réglée par le code des obligations, et rattachée à la CCBL. Le juge Mirimanoff présente un projet complet qui se substitue au projet de loi 8736 et qui offre l'avantage d'avoir été préparé avec l'appui de toutes les parties en cause.

Nantie de ses explications, le 10 octobre 2003, la commission décide de considérer que le projet issu du groupe de travail CCBL est un amendement au projet de loi 8736. Ces amendements concernent les articles 1, 2 et 8. Tous les autres articles sont purement et simplement supprimés.

Entrée en matière

L'entrée en matière est adoptée à l'unanimité des 8 membres présents (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 AdG, 1 UDC).

Titre et préambule

Cet article est adopté à l'unanimité des 8 membres présents (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 AdG, 1 UDC).

Article 2, al. 2, 3^e phrase (nouvelle teneur)

Cette modification du projet de loi 8736 n'est pas reprise dans le projet Mirimanoff. Elle est rejetée par 7 NON (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 UDC) et une abstention (AdG).

Article 2, al. 6 et 7

Cette modification du projet de loi 8736 n'est pas reprise dans le projet Mirimanoff. Elle est rejetée par 7 NON (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 UDC) et une abstention (AdG).

Article 3, al. 1 let. d

Cette modification du projet de loi 8736 n'est pas reprise dans le projet Mirimanoff. Elle est rejetée par 7 NON (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 UDC) et une abstention (AdG).

Article 3, al. 3

Cette modification du projet de loi 8736 n'est pas reprise dans le projet Mirimanoff. Elle est rejetée par 7 NON (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 UDC) et une abstention (AdG).

Article 4, al. 2

Cette modification du projet de loi 8736 n'est pas reprise dans le projet Mirimanoff. Elle est rejetée par 7 NON (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 UDC) et une abstention (AdG).

Article 4, al. 5

Cette modification du projet de loi 8736 n'est pas reprise dans le projet Mirimanoff. Elle est rejetée par 7 NON (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 UDC) et une abstention (AdG).

Article 5, al. 6

Cette modification du projet de loi 8736 n'est pas reprise dans le projet Mirimanoff. Elle est rejetée par 7 NON (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 UDC) et une abstention (AdG).

Article 8 Titre

La formulation du projet Mirimanoff « section des affaires sociales » est adoptée à l'unanimité des membres présents de la commission (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 AdG, 1 UDC).

Article 8, al. 1 (nouvelle teneur)

La formulation du projet Mirimanoff est adoptée à l'unanimité des membres présents de la commission (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 AdG, 1 UDC).

Article 8, al. 2 (nouvelle teneur)

La formulation La formulation du projet Mirimanoff est adoptée à l'unanimité des membres présents de la commission (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 AdG, 1 UDC).

Article 8, al. 3 (nouvelle teneur)

Bien que les partenaires sociaux se soient mis d'accord sur le texte proposé, l'un des commissaires propose d'amender l'alinéa 3 en le faisant débiter : « ...dans les cas visés à l'alinéa premier, la commission peut entreprendre... ». Cet amendement est adopté à l'unanimité des membres présents de la commission (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 AdG, 1 UDC).

Il en va de même de l'article 8, alinéa 3, ainsi amendé.

Article 8, al. 4 (nouvelle teneur)

La formulation du projet Mirimanoff est adoptée à l'unanimité des membres présents de la commission (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 AdG, 1 UDC).

Article 8 tel qu'amendé dans son ensemble

Il convient de remarquer que l'article 8 initial est donc supprimé. L'article 8 dans la formulation du projet Mirimanoff est adoptée à l'unanimité des membres présents de la commission (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 AdG, 1 UDC).

Article 10, al. 6 (nouvelle teneur)

La formulation du projet Mirimanoff est adoptée à l'unanimité des membres présents de la commission (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 AdG, 1 UDC).

Il est précisé qu'il s'agit de la codification de la pratique actuelle.

Article 2 entrée en vigueur

Cet article est adopté à l'unanimité des membres présents de la commission (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 AdG, 1 UDC).

Vote d'ensemble du projet de loi 8736 tel qu'amendé

Le projet de loi ainsi amendé est adopté à l'unanimité des membres présents de la commission (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S, 1 AdG, 1 UDC).

Conclusion

Bien qu'un commissaire regrette le français un peu fédéral de cette loi, la commission se félicite qu'un projet issu de la collaboration entre la commission de conciliation en matière de baux et loyers et les partenaires sociaux ait pu aboutir grâce aux efforts de M. le juge Jean Mirimanoff, président de la Commission de conciliation en matière de baux et loyers, qu'elle tient à remercier pour le travail accompli avec ses collègues du groupe de travail de la section des affaires sociales.

Au bénéfice de ces explications, elle vous invite, Mesdames Messieurs les députés, à approuver ce projet de loi en faveur de mesures de prévention des expulsions de locataires d'habitation.

Projet de loi (8736)

modifiant la loi instituant la commission de conciliation en matière de baux et loyers (E 3 15) (Mesures de prévention des expulsions de locataires d'habitation)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1

La loi instituant la commission de conciliation en matière de baux et loyers, du 4 décembre 1977, est modifiée comme suit :

Art. 8 Section des affaires sociales (nouvelle teneur)

¹ S'il s'avère, en particulier dans le cadre de l'opposition à une majoration de loyer ou d'une demande en évacuation, que notamment la situation financière très difficile du locataire fait obstacle à une transaction, la commission reconvoque les parties à bref délai afin d'examiner quelles institutions pourraient accorder des prestations au locataire. Elle tente de trouver avec les parties une solution acceptable pour chacune d'entre elles.

² Dans ce cas, la commission siège avec le concours d'un représentant de l'Office cantonal du logement, d'un représentant de l'Hospice général, et de deux assesseurs choisis obligatoirement dans les groupements représentatifs des locataires et des milieux immobiliers ou dans d'autres organisations défendant des intérêts semblables. Les cinq membres peuvent se faire suppléer.

³ Dans les cas visés à l'alinéa premier, la commission peut entreprendre toute démarche utile, notamment ordonner la comparution personnelle des parties ou l'audition de tierces personnes, et demander la production de toute pièce utile. Elle propose aux parties, notamment, des accords de rattrapage de l'arriéré afin de favoriser d'une part le remboursement intégral du loyer et, d'autre part, le retrait du congé. Lorsque ces accords ne sont pas respectés, le président, après avoir interpellé le locataire, peut délivrer l'autorisation de citer sans reconvoquer les parties.

⁴ La section des affaires sociales peut être saisie directement par le locataire suite à une perte d'emploi, une atteinte à la santé, une rupture familiale ou toute situation analogue ou par le bailleur. Elle peut l'être également par les deux autres sections, celle des conciliations et celle des décisions.

Art. 10, al. 6 (nouveau)

⁶ Dans le cas visé à l'alinéa 1, aucune des parties ne peut se prévaloir, dans la suite du procès, de ce qui a été déclaré à l'audience de conciliation, soit par les parties, soit par le magistrat ou les assesseurs. A cet effet, les causes sont attribuées à d'autres magistrats et assesseurs que ceux qui en ont connu en conciliation.

Article 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

Genève, le 14 février 2003

Commission de conciliation
en matière de baux et loyers
Rue des Chaudronniers 7
Case postale 3120
1211 GENEVE 3

N/réf.

**AMENDEMENT AU PROJET DE LOI PL 8736**

Modifiant la loi instituant la commission de conciliation en matière de baux et loyers (E 3 15)
(le présent texte tend à remplacer le PL 8736 dans sa version initiale)

1. Propositions de modifications légales

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit:

Article 1:

La loi modifiant la loi instituant la commission de conciliation en matière de baux et loyers est modifiée comme suit:

Art. 8 Section des affaires sociales (titre nouveau)**al. 1 (nouvelle teneur)**

Texte actuel auquel s'ajoute une phrase : « Elle tente de trouver avec les parties une solution acceptable pour chacune d'entre elles. »

al. 2 (nouvelle teneur)

Dans ce cas, la commission siège avec le concours d'un représentant de l'Office cantonal du logement, d'un représentant de l'Hospice général, et de deux assesseurs choisis obligatoirement dans les groupements représentatifs des locataires et des milieux immobiliers ou dans d'autres organisations défendant des intérêts semblables. Les cinq membres peuvent se faire suppléer.

Art. 8 al. 3 (nouveau)

Elle peut entreprendre toute démarche utile, notamment ordonner la comparution personnelle des parties ou l'audition de tierces personnes, et demander la production de toute pièce utile. Elle propose aux parties, notamment, des accords de rattrapage de l'arriéré afin de favoriser d'une part le remboursement intégral du loyer et, d'autre part le retrait du congé. Lorsque ces accords ne sont pas respectés, le Président, après avoir interpellé le locataire, peut délivrer l'autorisation de citer sans reconvoquer les parties.

Art. 8 al. 4 (nouveau)

La section des affaires sociales peut être saisie directement par le locataire suite à une perte d'emploi, une atteinte à la santé, une rupture familiale ou toute situation analogue ou par le bailleur. Elle peut l'être également par les deux autres sections, celle des conciliations et celle des décisions.

Art. 10 al. 6 (nouveau)

Dans le cas visé à l'alinéa 1, aucune des parties ne peut se prévaloir, dans la suite du procès, de ce qui a été déclaré à l'audience de conciliation, soit par les parties, soit par le magistrat ou les assesseurs. A cet effet, les causes sont attribuées à d'autres magistrats et assesseurs que ceux qui en ont connu en conciliation.

Article 2 Entrée en vigueur:

Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

2. EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames et Messieurs les députés,

Introduction

1. Cadre des débats

Un Groupe de travail (ci-après GT) s'est réuni, à l'initiative présidentielle, pour améliorer le fonctionnement de l'actuelle Commission sociale de la Commission de conciliation en matière en baux et loyers. La démarche suivie met en oeuvre l'art. 10 A de la Constitution genevoise, qui garantit le droit au logement et prévoit que l'Etat et les communes mènent une politique sociale du logement par des mesures propres à éviter que des personnes soient sans logement, notamment en cas d'évacuation forcée (lettre g) ainsi que par une politique active de concertation en cas de conflit en matière de logement (lettre h).

Le GT est composé de Jean A. MIRIMANOFF, Président de la CCBL, Isabelle DUBOIS, greffière-juriste, Doris AELLEN (CSP), Christophe AUMEUNIER (CGi conseils), Didier CRETOL (OCL), Michel DEDERDING (CCS), Karine GROBET-THORENS (ASLOCA), Dominique LANG, Ghislaine SAVOY (CARITAS), Philippe SCHROFT (Hospice général), Jean-Marc SIEGRIST (CGi), Carlos SOMMARUGA (Rassemblement pour une politique sociale du logement).

Il a siégé les 27 septembre, 25 octobre et 10 décembre 2002 avec plusieurs autres séances de rédaction en groupe plus restreint.

Il a décidé, conformément à l'esprit qui anime les acteurs de la conciliation, de parvenir à des solutions de manière consensuelle.

2. Constat

La genèse du GT réside dans le constat d'un dysfonctionnement de la Commission sociale, principalement en matière d'évacuation pour défaut de paiement, qui a plusieurs origines : la tardiveté de la saisine de la Commission sociale, l'absence des locataires intéressés aux audiences, l'impréparation des audiences par les parties ou leurs mandataires, le manque de suivi des dossiers par ceux-ci et par les institutions intervenantes.

Annexe C

Note explicative
sur les accords de rattrapage
(en particulier en Section des affaires sociales)

1. Remarques liminaires

La présente note poursuit un but d'information.

Elle n'engage ni le Groupe de travail (GT), ni ses membres, ni les associations de ceux-ci.

Les accords dits « de rattrapage » consistent à coupler l'amortissement de l'arriéré de loyer avec – le moment venu – le retrait du congé.

Il n'est pas judicieux de fixer dans la loi le contenu, l'articulation et les modalités des accords de rattrapage :

- d'une part ce domaine ressort de la liberté contractuelle,
 - d'autre part il pourrait recevoir une solution éventuelle par une autre approche.
- Enfin, en voulant trop êtreindre, on risque de compromettre l'acquis, fruit de modestes mais constantes avancées dans la durée.

2. Genèse

Il y a plus d'une décennie que les accords de rattrapage ont été instaurés par Mme G. GAMPERT-PEQUIGNOT, qui a présidé la CCBL jusqu'au 30 juin 2000.

D'abord dans le cadre limité de la Commission sociale, puis en conciliation.

Toutefois, ce genre d'accord n'est pas, encore aujourd'hui, pratiqué en conciliation par l'ensemble des magistrats, ni toujours de la même manière.

Dans le cas des congés en cas de demeure du locataire (art. 257d CO) ou des évacuations en découlant, ces accords ont été, dès l'origine, destinés à permettre :

- a) d'une part le remboursement global de l'arriéré au bailleur ;
- b) d'autre part le maintien du locataire dans les locaux par le retrait du congé, une fois l'engagement respecté.

Actuellement, en commission sociale, les magistrats ont le devoir de contrôler la faisabilité de tels accords. Ils s'assureront que les acomptes ne sont pas disproportionnés par rapport aux revenus du locataire, et qu'ils ne portent pas atteinte à son minimum vital. A ce sujet les magistrats sont amplement familiarisés avec les calculs du minimum vital, très fréquents en matière du droit de famille, étant rappelé que ces affaires de famille représentent entre le 60 % et le 70 % des activités d'un juge civil au TPI.

3. Forme

A l'origine, ces accords étaient passés – oralement ou par écrit – directement entre le locataire et la régie, avant ou pendant l'audience. Il en était pris note (d'abord au dos du dossier, puis en PV partiel), et l'on reconvoquait à plusieurs mois, sauf recharge du bailleur. Le nombre de reconvoications étant cependant devenu excessif, on a mis fin à ce système en 1999.

De plus, il s'est avéré que les acomptes prévus pour amortir l'arriéré étaient fixés souvent trop haut, vouant les accords à l'échec.

Cela a conduit les magistrats à les examiner de plus près et à les homologuer par procès-verbal partiel, en prenant en compte le minimum vital (cf. ci-dessus).

Cependant, l'information donnée par le locataire seul en commission sociale n'est souvent pas complète, ou sa situation économique peut se modifier, de sorte que l'on continue à enregistrer de nouveaux échecs. D'où l'idée de mettre en oeuvre les Centres d'action sociale et de santé (CASS) concernés, afin d'aider les locataires à préparer avec un assistant social un projet de plan d'amortissement ou projet de plan de désendettement crédible, établi sur la base d'un dossier complet.

4. Contenu

Actuellement, le PV partiel mentionne, en règle générale :

- a) le montant global de l'arriéré reconnu à la fin du mois (loyer + charges) ;
- b) le montant de l'acompte mensuel pour amortir l'arriéré ;
- c) l'engagement par le locataire de payer avec, le cas échéant, l'engagement éventuel par un tiers intervenant (parents, institution, ...), de payer (à sa place, ou à titre de débiteur solidaire) ;
- d) une clause condamnatoire ;

Le PV partiel ne mentionne pas, en règle générale :

- I) l'engagement de retirer la congé une fois l'arriéré soldé conformément au PV ;
- II) la clause d'exigibilité.

5. Portée des accords : critiques

5.1. Pour quelques magistrats, le PV doit mettre fin au litige dans son ensemble, de sorte qu'ils renoncent à l'usage de PV partiels, ceci pour tous les types de litiges. Pour d'autres, un PV partiel vaut jugement partiel, ce qui est possible déjà en procédure civile.

5.2. La question de savoir si un accord de rattrapage homologué par un PV partiel vaut – ou non – titre de mainlevée définitive, au sens de la loi fédérale sur la poursuite, ne fait pas l'unanimité.

En particulier si le texte ne comporte :

- ni clause d'exigibilité ;
- ni clause condamnatoire.

5.3. L'absence d'engagement explicite de retirer la congé une fois l'arriéré remboursé a fait l'objet de vifs débats, tant au sein du GT que d'un récent Plenum de la CCBL. Schématiquement, les positions prises sont les suivantes :

- a) Pour le Rassemblement et l'ASLOCA, le remboursement intégral et le retrait du congé vont de pair. Les deux engagements – conditionnels et interdépendants – devraient donc figurer sur le PV partiel.
- b) Pour la CGI et CGI-Conseils il n'est pas possible de systématiser l'engagement de retirer la congé pour le bailleur. Notamment en raison du fait qu'il a pu faire appel à

un mandataire, et engager ainsi des frais qu'il souhaite répercuter sur le locataire concerné. Un engagement écrit, même conditionnel, ne leur paraît pas opportun.

- c) Bien que l'engagement de retirer le congé soit implicite (sinon, pourquoi signer un PV partiel ?), la plupart des magistrats membres de la CCBL estiment qu'il est plus conforme à la sécurité du droit d'explicitier par écrit l'engagement de retrait du bailleur.

6. Conclusions et pistes de réflexion

L'instauration des accords de rattrapage n'a, de loin, pas fait l'unanimité à l'origine.

Pourtant, peu à peu, de tels accords se sont mis en place, gagnant les indécis, puis même les opposants.

Les formes et contenus de ces accords ont évolué avec le temps.

Cette situation résulte de la patience et de la ténacité de l'ancienne Présidente, dont la ligne, sur ce point, continue d'inspirer son successeur.

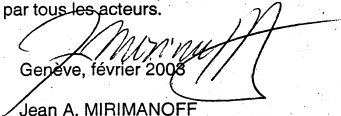
Couplés avec les améliorations du Projet de loi, les accords de rattrapage vont s'avérer plus crédibles et plus profitables pour tous :

- a) pour le bailleur, auquel une procédure en évacuation et son exécution coûte toujours de l'argent, avec le risque de la perte définitive de l'arriéré ;
- b) pour le locataire, qui a un intérêt évident de maintenir son logement, surtout en situation de crise ;
- c) Pour la société, qui gagne sur plusieurs plans :
 - le relogement des locataires coûte plus cher, en cas d'aide financière,
 - la poursuite de la procédure engendre des coûts ;
 - le Ministère Public sera déchargé de ces dossiers.

Dès 2003, le greffe de la CCBL tiendra des statistiques sur les accords de rattrapage (en SAS et en conciliation), de sorte qu'à la fin de chaque année un bilan critique sera établi, et communiqué aux milieux intéressés.

A cet égard, il convient de rappeler les contacts suivis et étroits qui se sont noués entre les représentants du Rassemblement, de l'ASLOCA d'une part, de CGI et de CGI-Conseils d'autre part, et de la Présidence.

L'amélioration de la rédaction et la consolidation équilibrée de ces accords de rattrapage pourra ainsi faire l'objet d'études dans le cadre de ces rencontres et, le cas échéant, aboutir à un modèle susceptible d'être retenu par tous les acteurs.


Genève, février 2008

Jean A. MIRIMANOFF