

# **LES CHARGES LOCATIVES**

Rapport à

Monsieur Gilles de ROBIEN  
ministre de l'Équipement, des  
Transports, du Logement, du Tourisme  
et de la Mer

par

Philippe PELLETIER,  
avocat au Barreau de Paris,  
président de l'Agence nationale  
pour l'amélioration de l'habitat

Juin 2003

## Remerciements

Ils s'adressent principalement à Monsieur Manuel LECONTE, sous-directeur du droit de l'habitat, à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, qui a prêté un concours permanent, actif et efficace, à l'accomplissement de cette mission.

Ma reconnaissance est aussi dirigée vers tous ceux qui, locataires, bailleurs, gestionnaires ou experts, ont permis d'articuler les quelques propositions qui suivent.

PhP

## **SOMMAIRE**

(la référence est celle des numéros de paragraphes)

### **I. Le constat**

- A. L'importance économique des charges locatives (n° 2)
- B. le dispositif juridique (n°s 3 à 11)
- C. la distorsion du droit et du fait (n°s 12 à 19)

### **II. Des orientations pour l'avenir** (n°s 20 à 24)

### **III. Un nouveau dispositif**

#### **A. Le cadre légal** (n°s 25 à 29)

#### **B. le dispositif réglementaire**

- 1. une dualité de dispositifs ? (n° 31)
- 2. principes d'application
  - régie et contrat d'entreprise (n°s 33 à 35)
  - dépenses de personnel (n°s 36 à 40)
  - remplacement d'éléments d'équipement (n°s 41 et 42))

#### **C. la liste des charges récupérables**

- 1. une liste actualisée (n° 44)
  - frais de rôle de la TEOM (n°s 45 à 47)
- 2. une liste efficace (n°s 49 et 50)
- 3. une liste à laquelle il peut être dérogé (n° 51)
  - un processus encadré (n° 52)
  - un processus licite (n° 53)
- 4. une liste évolutive (n° 54)

### **IV. Le renforcement des relations locatives** (n°s 55 et 56)

#### **A. l'information des locataires** (n°s 57 à 67)

#### **B. la concertation locative locale** (n°s 68 à 74)

#### **C. la solution des différends**

- 1. le rôle des commissions départementales de conciliation (n° 76)
- 2. la prescription de l'action en répétition (n°s 77 et 78)

### **Conclusion** (n°s 79 à 87)

lettre de mission

liste des auditions

personnalités rencontrées

récapitulatif des propositions et recommandations

textes actuels

textes proposés

« Il est plus aisé de dire des choses nouvelles que de concilier et de réunir sous un seul point de vue toutes celles qui ont été dites »

VAUVENARGUES

Les charges locatives d'habitation constituent l'un des thèmes privilégiés de débat entre bailleurs et locataires parmi les nombreux aspects des rapports locatifs.

La notion de charges locatives, récupérables par le bailleur sur le locataire, porte en elle-même un paradoxe : d'un côté en effet, le bailleur n'entend pas imputer sur le loyer qu'il perçoit les coûts de fonctionnement de l'immeuble, considérant que le loyer rémunère son investissement et non pas les services attachés à l'immeuble : c'est ce qui explique que les baux relatifs à l'immobilier d'entreprise stipulent usuellement un loyer net de charges, celles-ci étant alors intégralement supportées par le locataire ; d'un autre côté, le locataire n'entend pas supporter deux fois les mêmes coûts considérant que le loyer rémunère à la fois la mise à disposition par le bailleur du logement et les services attachés à l'immeuble : c'est ce qui explique notamment la réticence des locataires à participer aux dépenses de sécurité de l'immeuble, considérant qu'il appartient au bailleur d'en assurer la jouissance paisible.

A ce paradoxe, le droit français répond par un dispositif qui marque opportunément une recherche d'équilibre entre les parties, tendant à distinguer les dépenses de l'immeuble liées à l'investissement qui demeurent à la charge du bailleur, des dépenses liées au fonctionnement courant de l'immeuble qui sont récupérables sur le locataire.

C'est cet équilibre, dont les termes actuels remontent pour l'essentiel à une trentaine d'années, qu'il convient de vérifier et, si nécessaire, d'ajuster.

Sur le plan économique, les charges représentent en moyenne 30 % de la masse des loyers : soit 20 % dans le parc privé, et 40 % dans le parc réglementé, la différence s'expliquant par le niveau des loyers de comparaison. Pourtant, alors que ces derniers font en permanence l'objet de nombreuses études sur leur niveau, leur évolution, la situation selon les différents parcs locatifs ou selon la localisation géographique du logement, etc., les charges locatives sont beaucoup moins bien connues.

Même si le présent rapport a un caractère essentiellement juridique et réglementaire, cette dimension économique et financière ne saurait être oubliée, tant la réalité des charges récupérables constitue une dépense ou une recette importante pour les locataires ou les bailleurs.

Partant du constat qu'en matière de charges récupérables, le droit et le fait présentent des différences sensibles (I) et au vu d'évolutions de longue période, le rapport s'attachera à définir les orientations possibles pour cet ajustement de l'équilibre (II), avant d'en détailler le contenu précis (III) et les modifications envisagées dans le régime juridique de la relation locative (IV).

## **I – LE CONSTAT**

**1.** Les auditions réalisées ont permis de constater une distorsion entre le fait et le droit (C), manifesté par des pratiques incertaines d'application de la règle juridique (B). Le constat appelle aussi une mesure de l'importance économique des charges locatives (A).

### **A) L'importance économique des charges locatives**

**2.** L'importance économique des charges locatives est insuffisamment connue :

APOGEE-PERIGEE tient depuis 1975, sous la direction de la DGUHC, un observatoire national des charges d'habitation. Les données, rassemblées par des questionnaires annuels adressés aux bailleurs et gestionnaires, portent sur 100.000 logements environ, soit 1 % du parc locatif.

D'autres observatoires des charges, souvent récents, décrivent des segments du marché : les charges de copropriété par la confédération nationale des administrateurs de biens ; les charges locatives du parc social par l'union sociale pour l'habitat ; les charges locatives en Ile de France par l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne.

L'équilibre interne des charges récupérables est assez stable à travers le temps, tous parcs confondus. Il permet de décrire la proportion respective des principaux postes de dépense de la façon suivante :

en %	1992	1996	1998	2001
chauffage (au gaz)	43,2	32,4	32,9	34,6
eau	13,2	22,7	24,1	23,1
personnel	18,6	20,4	20,3	20,7
taxes locales	5,4	6,5	6,8	6,6
espaces verts	6,9	5,9	4,7	4,7
ascenseurs	5,1	4,1	3,8	3,7
entretien	3,8	3,4	2,8	2,4
divers	3,8	4,6	4,6	4,2

(source : APOGEE-PERIGEE)

On en tire le constat immédiat que plus de la moitié des charges locatives récupérables sont constituées par la fourniture d'eau et de chauffage, et que les trois principaux postes (eau, chauffage, gardiennage) représentent de façon constante plus des trois-quarts de la dépense.

## **B) Le dispositif juridique**

**3.** Le dispositif juridique actuel trouve son origine dans une concertation engagée en 1972 par les pouvoirs publics avec les divers organismes représentatifs des propriétaires et des gestionnaires, tendant à déterminer les droits dont les propriétaires pouvaient se prévaloir, notamment en matière de charges locatives.

On rappelle qu'à cette époque aucun statut locatif ne régissait les contrats de location portant sur des logements construits après 1948.

Le 18 décembre 1972, un protocole est ainsi signé entre l'Etat et les représentants des propriétaires et des gestionnaires, contenant des directives générales destinées aux propriétaires. Le protocole, construit sans la participation des locataires, prévoyait l'institution d'une commission permanente pour l'étude des charges locatives et des rapports entre propriétaires, gestionnaires et usagers. Cette commission a été créée par arrêté du 13 mai 1974 (JO 22 mai 1974) et sa présidence confiée à Pierre Delmon, Conseiller d'Etat.

**4.** Les travaux de cette commission, dite commission Delmon, ont traduit une concertation locative, réelle et efficace, par la conclusion de quatre accords :

- anticipant l'installation officielle de la commission, le premier accord (novembre 1973) a trait, d'une part à l'utilisation par les gestionnaires de logements de documents-type, d'autre part au respect par les contrats de location de principes généraux nécessaires à l'équilibre économique et juridique du contrat de location ;

- le second accord (septembre 1974) est pour l'essentiel consacré aux charges récupérables dans le secteur non réglementé ;
- le troisième accord (novembre 1975) concerne les réparations locatives dans l'ensemble des secteurs réglementés ou non ;
- le quatrième accord (janvier 1976) contient l'ébauche de règles relatives à l'information et la concertation locative au sein d'un même ensemble immobilier.

Les deux premiers accords –spécialement celui sur les charges locatives- ont été diffusés et commentés par circulaire n° 74-215 du 18 décembre 1974 (B.O.M.E.L.T n° 76-29 bis).

**5.** L'accord relatif aux charges locatives présente la singularité d'énoncer quelques règles déterminantes du caractère récupérable ou non des charges, puis de dresser une liste distinguant, en deux colonnes, les charges récupérables sur le locataire de celles incombant au bailleur, avec l'indication que le sort d'éventuelles dépenses non recensées serait traité « *par assimilation avec les solutions retenues* » par la liste.

Ce dispositif, dénué de valeur normative, a été immédiatement mis en application dans le secteur non réglementé, spécialement par les gestionnaires d'immeubles locatifs et les syndicats de copropriété qui ont alors développé des logiciels informatiques ventilant les charges selon leur caractère récupérable ou non.

**6.** C'est donc de façon assez cohérente que le législateur a conféré un caractère obligatoire à ce dispositif par sa quasi-reprise à l'article 23 de la loi du 22 juin 1982, dite loi Quilliot, pour le parc non réglementé, et dans des termes identiques, à l'article L.442-3 du Code de la construction et de l'habitation, pour le parc réglementé.



L'article 23 de cette loi, comme l'article L.442-3 du CCH (N.B : tout visa ultérieur de l'article 23 de la loi du 22 juin 1982 et des textes subséquents vaudra référence implicite à l'article L.442-3 du CCH, dont la teneur demeure identique), donne une définition générale des charges récupérables sur les locataires, largement inspirée des principes généraux posés par l'accord Delmon, renvoyant à un décret la détermination de la liste des charges récupérables.

Deux décrets interviennent en date du 9 novembre 1982 :

- le décret n° 82-954 concerne le secteur non réglementé. Il fixe une liste des charges récupérables sur les locataires. La liste est quasi-identique à celle dressée par l'accord Delmon, sauf que l'indication des charges supportées par le bailleur n'est plus reproduite. S'ouvre ainsi pour les praticiens et les commentateurs une incertitude sur le caractère limitatif ou non de la liste : laisse-t-il place à la mise en œuvre du principe d' « *assimilation* » posé par l'accord Delmon ?

La Cour de cassation, par un arrêt du 10 mars 1999 de sa troisième chambre civile, a décidé du caractère limitatif de la liste.

- le décret n° 82-955 concerne le secteur réglementé du parc dit social (législation relative aux HLM et logements assimilés). Il comporte une liste des charges récupérables sur les locataires, identique à celle fixée par le premier décret, à une seule exception : les frais de personnel relatifs à l'entretien des parties communes et à l'élimination des rejets ne sont pas récupérables.

Cette dernière disposition, qui contredit manifestement le principe de récupération de ces frais posé par la loi, a été jugée contraire à la loi et annulée par un arrêt n° 47-887 du Conseil d'Etat en date du 1<sup>er</sup> juillet 1988.

**7.** La loi du 23 décembre 1986, dite loi Méhaignerie, a repris dans son article 18 la définition générale des charges figurant à l'article 23 de la loi du 22 juin 1982, renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la liste de ces charges.

- un décret n° 86-1316 du 26 décembre 1986 étend au secteur réglementé le mode de récupération des frais de personnel, en application dans le secteur non réglementé. Le dispositif est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987.
- un décret n° 87-713 du 26 août 1987 intervient pour fixer la liste des charges dans le secteur non réglementé : sa teneur reprend intégralement celle du décret précédent.

**8.** La loi du 6 juillet 1989, dite loi Mermaz-Malandain, a repris à son tour, dans son article 23, la définition générale des charges locatives résultant de l'accord Delmon, dans des termes identiques à ceux retenus par les lois de 1982 et 1986.

L'article 23 dispose que « *la liste de ces charges est fixée par décret en Conseil d'Etat* », mais aucun nouveau décret n'est intervenu à ce jour en application de cette loi.

La même loi harmonise le régime des charges récupérables du parc non réglementé et celui du parc privé régi par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 : l'article 38-II de la loi de 1989 dispose en effet que les locataires ou occupants de logements soumis à la loi de 1948 sont désormais tenus au remboursement des charges locatives définies à l'article 23 de la loi de 1989, supprimant ainsi le régime dérogatoire précédent, qu'il est inutile de décrire ici.

**9.** Le régime juridique actuel des charges récupérables par le bailleur sur le locataire, dans le secteur locatif d'habitation, se caractérise ainsi par sa permanence depuis 1974 et son unicité depuis 1987 :

- la définition générale (article 23 de la loi de 1989) et la liste des charges (décrets de 1982 pour le secteur réglementé, et 1987 pour le secteur non réglementé) sont immuables depuis l'accord Delmon de septembre 1974 ;
- la teneur des deux décrets susvisés est identique depuis 1987, marquant ainsi l'unité du système de récupération des charges locatives sur les deux parcs.

**10.** Ce dispositif juridique concerne plus de neuf millions de logements à usage d'habitation principale, répartis de la façon suivante :

Parc réglementé (statut HLM) ou assimilé 4 260 000	Organismes sociaux pour l'habitat	Offices : 2 000 000
		S.A. : 1 650 000
		Autres : 40 000
	S.E.M. : 330 000	
	Autres : 240 000	
Parc non réglementé (Loi de 1989) 5 075 000	Personnes physiques : 4 740 000	Logements diffus : 2 650 000
		Logements en copropriété : 2 090 000
	Personnes morales : 335 000	

**11.** L'unicité du régime juridique actuel, confronté à l'hétérogénéité du patrimoine locatif d'habitation, appelle, en matière de charges locatives, deux observations simples :

- d'une part, une communauté de situations relie les ensembles locatifs du parc réglementé et ceux du parc non réglementé détenus par les personnes morales : la taille des ensembles locatifs induit des problématiques identiques ; l'unité de détention d'un parc loué à une pluralité de locataires suggère des voies de concertation et de solutions communes.
- d'autre part, une disparité de situations caractérise le parc non réglementé selon son mode de détention : pour le bailleur personne physique d'un bien diffus, une maison individuelle par exemple, la question des charges récupérables a une faible importance, à la mesure du nombre restreint desdites charges. Si le logement est dans un immeuble collectif en copropriété, la question revêt une importance accrue, mais le copropriétaire bailleur en a une faible maîtrise, à la mesure de ses pouvoirs restreints au sein du syndicat des copropriétaires.

En somme, une ligne de partage, si elle existe, se situe moins entre le parc social et le parc privé, qu'entre le parc organisé en ensembles immobiliers détenus en monopropriété, et le parc privé des logements diffus et en copropriété.

### **C) La distorsion du droit et du fait**

**12.** La permanence de la règle juridique relative aux charges récupérables, depuis près de trente ans, appelle un autre constat d'évidence : comment une norme juridique immuable régit-elle paisiblement et efficacement un secteur d'activité en constante évolution : celui des services au logement ?

Chaque occupant d'un logement peut en effet témoigner d'une évolution profonde des techniques et services mis en oeuvre ces dernières décennies : de nouvelles technologies sont apparues pour encadrer l'accès dans l'immeuble (digicode, parlophone, vidéophone, vidéosurveillance), la diffusion des sons et images (antennes collectives, câblage) ou la surveillance à distance des équipements (télésurveillance des ascenseurs, télémaintenance du chauffage collectif).

De nouvelles pratiques se sont développées, intéressant le mode de chauffage (par le réseau urbain ou individuel), l'élimination des rejets (tri sélectif des ordures, évacuation des encombrants) ou le personnel employé dans l'immeuble (société de nettoyage, gardien affecté à des tâches de surveillance et de sécurité, agents d'entretien à la disposition des locataires).

Dans le même ordre d'idée, bailleurs et gestionnaires de parcs locatifs importants ont pu conclure des contrats d'entretien portant sur une catégorie de charges (par exemple, les ascenseurs) communes à plusieurs ensembles immobiliers, de nature à réduire, souvent de façon sensible, les coûts exposés.

**13.** Cette évolution somme toute naturelle, souvent liée à celle de la demande des occupants et rendue possible par l'apparition de techniques nouvelles, n'a suscité sur la même période qu'une progression maîtrisée du coût des charges de fonctionnement des immeubles d'habitation.

Selon l'observatoire des charges tenu par l'Association Périgée-Apogée pour la région parisienne, les charges locatives totales (récupérables ou non) ont globalement augmenté en 10 ans de 1,3 % par an plus vite que l'inflation, soit une hausse un peu plus rapide que celle du loyer lui-même. L'essentiel de cette augmentation provient des postes « eau » et « taxes locales ».

Il a pu aussi être observé, sur un patrimoine d'une certaine ampleur, une hausse de 6 % du volume des charges locatives entre 1999 et 2002, c'est-à-dire sur quatre exercices. L'évolution est ainsi moindre que l'inflation, témoignant d'une réelle maîtrise des charges.

**14.** Les charges récupérables sur les locataires ont corrélativement progressé de façon moins importante dans la mesure où le caractère limitatif de la liste des charges récupérables a interdit le transfert aux locataires de dépenses nouvelles non visées à la liste réglementaire.

Ainsi, sur le même échantillon que celui considéré au paragraphe précédent, on observe un renversement du pourcentage respectif des charges récupérables et non récupérables : en 1999, les charges récupérables représentaient plus de 51 % des charges locatives ; en 2002, le pourcentage est réduit à 46,7 %, le volume des charges récupérables ayant lui-même diminué de près de 3 %.

**15.** Si l'office d'une règle normative est d'encadrer une pratique, il n'est pas de brider l'évolution de cette pratique, chaque fois que son utilité économique et sociale est avérée. Le risque d'un décalage du droit et du fait est alors double : soit la règle est respectée et les pratiques utiles ne sont pas mises en œuvre ; soit, à l'inverse, l'utilité économique et sociale des pratiques nouvelles emporte leur application et corrélativement un désordre juridique est caractérisé par une violation plus ou moins forte de la règle.

**16.** La matière des charges locatives récupérables constitue un bon exemple de cette distorsion entre le fait et le droit, provoquée par l'évolution des services aux habitants réalisée dans un cadre juridique fixe.

D'une part, il est possible d'affirmer que la rigidité de la règle a freiné la mise en application de nouveaux services dans le parc locatif : l'interdiction de récupérer une dépense nouvelle a généralement empêché son engagement, spécialement dans le parc réglementé où le loyer n'évolue pas en fonction des services rendus aux locataires.

D'autre part et simultanément, chaque fois que l'engagement d'une dépense utile nouvelle n'a pas été écarté, sa récupération sur les locataires a pu intervenir, ici ou là, par assimilation avec les dispositions de la liste réglementaire. Il est vrai que le caractère limitatif de cette liste n'a été décidé par la Cour de cassation qu'en 1999.

**17.** Cette distorsion du droit et du fait, qui puise son explication, sinon sa justification, dans l'immobilité de la règle des dernières décennies, ne peut laisser sans réaction : d'une part, elle incite légitimement les locataires à relever la violation

de la règle et à en rechercher l'arrêt, voire la sanction judiciaire. D'autre part, elle provoque une volonté des bailleurs de tenter de négocier avec les locataires, sur des bases juridiques incertaines, un aménagement particulier de la règle générale, de façon à rendre légitime, sinon légale, l'introduction de nouveaux services et leur récupération sur les locataires.

Ces réactions sont caractéristiques d'un désordre juridique qui n'est pas acceptable. On ne peut s'en satisfaire durablement, car il ne peut qu'amplifier si la règle actuelle demeure immuable : l'année 2002 a été à cet égard topique, la Cour de cassation, ayant par plusieurs arrêts remarquables, stigmatisé des pratiques qu'elle déclare contraires à la règle, en matière de récupération, spécialement de charges de gardiennage, de contrat d'entretien et de taxes fiscales.

**18.** Au-delà du caractère inacceptable d'une règle mal adaptée, et par voie de conséquence mal appliquée, on doit s'interroger sur l'ampleur du désordre observé.

De premiers indicateurs sont constitués par un contentieux relativement abondant, l'intérêt rencontré par l'ouverture récente du champ des commissions départementales de conciliation aux litiges relatifs aux charges locatives et le signalement de réclamations assez nombreuses, spécialement dans le parc réglementé.

La mesure économique du phénomène est plus aléatoire : faute d'instruments, on ne peut dire la force du frein que constitue, en matière de production de nouveaux services, la fixité de la liste des charges récupérables.

On a pu toutefois relever, à partir d'exemples concrets, que des charges non visées à la liste réglementaire étaient récupérées sur les locataires, rehaussant la facture de charges de 3 à 30 % suivant les cas. A cet égard, aucun segment des parcs locatifs n'échappe à ce constat qui ne caractérise donc aucun parc en particulier.

**19.** En bref, les éléments suffisants sont réunis pour justifier la production de ce rapport et, au-delà, l'adaptation nécessaire de la règle à des situations, souvent diverses, qui ne sont plus celles observées en 1974.

---



## **II – DES ORIENTATIONS POUR L'AVENIR**

**20.** Depuis que le logement est devenu le premier poste de dépense des ménages, et qu'il continue à croître régulièrement, nonobstant les variations conjoncturelles du cycle de l'immobilier, la conscience de la nécessité de mieux maîtriser l'évolution des charges locatives s'est peu à peu imposée chez tous les acteurs.

Cette maîtrise passe par des innovations techniques qui s'expriment d'abord dans le secteur de la construction neuve, encouragées, y compris financièrement, par les pouvoirs publics à travers les règles de construction et la reconnaissance de divers labels. Ces innovations concernent l'économie d'énergie, l'économie d'eau, l'automatisation ou l'information de procédés qui évitent les déplacements de techniciens, etc.

Dans le parc existant, la mise en œuvre de ces techniques passe presque toujours par un investissement initial. Or, le caractère fixe de la liste des charges conduit à ce qu'un tel investissement, même générateur d'économies de fonctionnement ultérieures, n'est pas en l'état récupérable auprès du locataire et risque donc de ne pas être financé par le propriétaire.

La même logique prévaut pour le remplacement d'éléments tels qu'une chaudière par une installation plus performante, des menuiseries de fenêtres par de nouvelles plus isolantes ou de canalisations d'eau qui fuient par de nouveaux équipements étanches, etc..

Dans le domaine des économies de charges, des démarches de certification sont en cours et méritent d'être encouragées, certification de produit (« logement économe en charges ») ou certification de services.

**21.** le domaine important du gardiennage, il est également patent que le métier même du gardien-concierge et les fonctions qu'il ou elle remplit ont considérablement évolué depuis 30 ans, cette évolution continuant probablement dans l'avenir. Le gardien qui, outre la surveillance des entrées et sorties, assure l'entretien et le ménage des parties communes, qui reçoit le courrier et le porte chez les habitants, qui sort et nettoie les poubelles, ne se retrouve plus guère que dans une partie du parc Haussmannien à Paris et de façon résiduelle dans le parc locatif des grandes villes de province.

La distribution du courrier a été remplacée par des boîtes aux lettres, le plus souvent alimentées directement par le facteur ; les tâches d'entretien et celles relatives aux ordures ménagères sont généralement confiées à une entreprise prestataire extérieure à l'immeuble.

En conséquence, dans le parc diffus et en copropriété, le poste de gardien a souvent été tout simplement supprimé, la « gestion » des entrées et sorties étant assurée par un digicode ou un interphone.

Dans les grands parcs en mono-propriété se sont développées de nouvelles fonctions : assurer, pour le compte du bailleur, l'état des lieux des locataires entrant ou sortant ou la visite des candidats locataires, plus récemment participer, par sa présence ou son action de « médiation », à la tranquillité des lieux, parfois en gérant les « petits conflits » entre locataires.

Partout, il est demandé une technicité accrue, ne serait-ce que dans la surveillance quotidienne d'installations de plus en plus complexes (chauffage, ascenseurs...), qui requiert une formation dont les gardiens « traditionnels » ne disposent généralement pas. Là aussi, la rigueur du système réglementaire actuel ne permet pas de rendre compte de ces évolutions.

**22.** Au-delà des économies de charge ou des fonctions de gardiennage, de nouveaux services à la disposition des habitants sont régulièrement proposés sur le marché, moyennant rémunération.

C'est notamment le cas dans tout ce qui touche à la surveillance des lieux et des installations, afin d'assurer tant la sécurité des biens que la sûreté des personnes.

Là également, la règle actuelle bloque toute évolution au regard de la récupération des charges relatives à ces nouveaux services.

**23.** Ces trois motifs -encourager la maîtrise des charges, tenir compte des changements du métier des personnels et permettre le développement de nouveaux services- montrent quelles peuvent être les idées directrices encadrant une évolution de la réglementation sur les charges locatives récupérables.

Il s'agit tout d'abord d'aboutir à un régime capable d'évoluer, tout en restant stable, équilibré et fidèle aux principes posés par l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989, que personne ne songe à remettre en cause.

Face à la diversité des situations, on est également conduit à envisager une règle adaptable en fonction du « terrain », en fonction de procédures encadrées par la loi, par la conclusion d'accords collectifs de location entre bailleurs et locataires, définis à l'article 42 de la loi du 23 décembre 1986.

**24.** L'examen du droit étranger n'a pas inspiré de solutions nouvelles facilement transposables dans l'ordre juridique français :

L'Allemagne connaît un système assez similaire, avec une liste de charges récupérables. Le caractère forfaitaire des charges est admis dans le parc privé, prohibé dans le parc social.

L'Italie et les Pays-Bas ventilent aussi les charges : les dépenses et travaux ordinaires sont supportés par les locataires, les grosses réparations par les propriétaires.

L'Autriche distingue suivant la date de construction de l'immeuble : avant 1945, le système est analogue au régime français ; après 1945, la liberté contractuelle est la règle.

La Grande-Bretagne enfin ignore les charges locatives qui sont comprises dans le loyer, librement fixé.

---

### **III – UN NOUVEAU DISPOSITIF**

Le propos est simple : consolider la règle existante en consacrant son économie générale et en l’adaptant de façon à remédier aux imperfections constatées.

Le cadre légal, c’est-à-dire la définition des catégories de charges locatives récupérables, n’appelle pas de modification significative (A).

Le dispositif réglementaire, pris en application de la loi, ne justifie pas de changement du procédé mis en œuvre : celui d’une liste précédée de définitions complémentaires de celles données par la loi. Toutefois, certains principes d’application de la liste méritent discussion, spécialement ceux qui concernent les dépenses du personnel (B).

Les principales modifications proposées intéressent en conséquence la liste elle-même des charges récupérables (C).

#### **A – LE CADRE LEGAL :**

**25.** A l’identique des dispositions légales correspondantes figurant aux lois de 1982 et 1986, l’article 23 de la loi du 6 juillet 1989 énonce dans son premier alinéa trois règles importantes :

- les charges récupérables sont accessoires au loyer,
- elles constituent la contrepartie d'une dépense ou d'un service déterminé,
- elles doivent être justifiées.

Ces règles, admises par les partenaires, doivent être maintenues et il n'est pas proposé d'en modifier l'expression.

**a) Les charges, accessoires au loyer :**

**26.** Cette règle énonce que les charges locatives ne se confondent pas avec le loyer dont elle constitue un complément.

Toute stipulation d'un loyer induit ainsi, même de façon implicite, que des charges peuvent être appelées en sus du loyer. Le loyer constitue le principal et les charges, l'accessoire, qui obéissent l'un et l'autre au même régime juridique : exigibilité, prescription, répétibilité notamment.

La solution est simple et ne souffre pas de difficulté d'application.

**b) Les charges, contrepartie d'une dépense ou d'un service :**

**27.** L'adaptation de cette règle constitue la matière principale de ce rapport.

La loi énonce trois sortes de contrepartie de nature à fonder une charge récupérable, renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de mettre en œuvre les principes ainsi dégagés :

- services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée,
- dépenses d'entretien courant et menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée,
- impositions qui correspondent à des services dont le locataire profite directement.

Cette formulation n'appelle pas de critique. Elle rend bien compte de la distinction entre les dépenses liées à la détention de la chose louée et à ses grosses réparations, qui demeurent celles du propriétaire, et les dépenses liées à l'usage de la chose louée, à son entretien et à ses menues réparations, qui sont récupérables sur le locataire. A celui-ci de supporter ainsi le coût de la maintenance courante, préventive et corrective.

Les auditions pratiquées n'ont révélé aucune demande de modification de ces principes, sauf à supprimer, au titre des impositions, la référence désormais inopérante à la contribution annuelle représentative du droit de bail, qui a été abrogée.

**c) Les charges et leur justification :**

**28.** La nécessité de justifier les charges locatives récupérables présente une conséquence immédiate dont il faut ici vérifier la pertinence : la prohibition de la technique du loyer, charges comprises, ou de celle dite des charges forfaitaires.

Un auteur reconnu, Monsieur Jacques LAFOND, a en effet proposé, parmi d'autres, d'autoriser le forfait de charges, constitué soit par un montant fixe, soit par un pourcentage du loyer. Il note la simplicité et la transparence de la méthode et relève que les abus éventuels pourraient être déjoués, spécialement par le droit reconnu au locataire d'exiger le retour à la méthode de principe, celle des charges justifiées.

Le procédé présente les mérites déjà énoncés mais il souffre des inconvénients qui ont incité à ne pas le proposer : destiné aux petits propriétaires, il rend mal compte de leur situation caractérisée par la détention d'un bien en mono-propriété ou en copropriété : dans le premier cas, les charges récupérables sont généralement très limitées ; dans le deuxième cas, elles sont justifiées par les comptes de la copropriété, rendant ainsi inapproprié le forfait. Surtout, la démarche détourne de celle que l'on entend ici privilégier : justifier strictement les dépenses engagées et les services rendus pour mieux les maîtriser. En outre, elle ne permet pas de répondre à

la critique sur l'insuffisante évolutivité du régime. Il n'est donc pas opportun d'y donner suite.

**29.** La question du mode de justification des charges appelées est discutée plus loin (cf. IV), en même temps qu'est évoquée celle des provisions sur charges et de leur actualisation.

## **B) LE DISPOSITIF REGLEMENTAIRE :**

**30.** Sur renvoi de la loi, deux décrets en Conseil d'Etat fixent la liste des charges récupérables, l'un pour le parc réglementé et assimilé (décret n°82-955 du 9 novembre 1982), l'autre pour le parc non réglementé (décret n° 87-713 du 26 août 1987). Leur texte est désormais identique (par l'effet du décret n° 86-1316 du 26 décembre 1986 modifiant le décret de 1982), comme l'est la liste des charges récupérables figurant en annexe.

Une disposition particulière, prise par décret n° 99-667 du 26 juillet 1999, rend applicable en Polynésie française les deux décrets.

**31** La première question intéresse le mérite éventuel d'une dualité de dispositifs réglementaires, observation faite que leur contenu est uniforme.

Rien ne paraît justifier le maintien d'une telle dualité et, au contraire, tout paraît militer en faveur d'un texte réglementaire unique : à contenu identique, texte unique.

Surtout, le caractère réglementé ou non du loyer n'induit par lui-même aucune disparité juridique de traitement entre les parcs locatifs : la gestion d'un immeuble obéit en effet aux mêmes exigences quel que soit le parc concerné. Enfin, si une distinction devait être opérée, la ligne de partage s'inscrirait davantage entre les ensembles immobiliers des parcs réglementés et non réglementés, d'une part, et les



autres immeubles (maisons individuelles, copropriété) d'autre part, qu'elle ne séparerait les parcs suivant le régime de leur loyer.

Proposition : il est proposé d'édicter un dispositif réglementaire unique, de nature à assurer une permanence de situation sur l'ensemble des parcs pour les locataires qui changent de logement.

Le prochain décret pris en application de l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 et de l'article L.442.3 du CCH. devrait en conséquence être unique.

**32** Les décrets actuels susvisés développent dans leur article 2 cinq principes qui guident la détermination des charges récupérables : ils justifient observations et propositions d'ajustement.

**33.** Premier principe relatif aux services en régie et aux contrats d'entreprise :

Le décret édicte d'abord un traitement identique des services, suivant qu'ils sont assurés par le bailleur (la régie) ou externalisés (le contrat d'entreprise).

Cette solution, conforme à la nécessité de mettre en œuvre les modes de gestion appropriés à chaque immeuble ou patrimoine, doit être approuvée et maintenue.

**34.** Le décret précise ensuite deux points particuliers spécifiques à l'un et l'autre mode de gestion :

- le service en régie inclut le coût du personnel d'encadrement technique : la solution n'est pas discutable, l'encadrement technique participant, comme le personnel d'exécution, à la réalisation du service rendu,
- le contrat d'entreprise doit ventiler les dépenses récupérables et les autres dépenses : la solution n'est pas douteuse si elle signifie que seuls les contrats d'entreprise portant sur des services rendus au locataire ont le caractère d'une

dépense récupérable ; pas davantage, la solution n'est contestable si elle revient à ventiler dans les prestations rendues par une entreprise générale, celles qui ont la nature de charges récupérables, des autres charges.

**35.** En revanche, la solution doit être revue si elle revient, comme il a pu être jugé, à décider que seul le coût du service rendu est récupérable, à l'exclusion de la marge de l'entreprise et de la TVA. Cette distinction n'est ni cohérente ni conforme aux exigences de la pratique :

- l'incohérence tient à ce que le décret apporte là une distinction que la loi n'instaure pas : en décidant que les charges récupérables sont la contrepartie de services rendus, l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 pose le principe de la récupération du coût de ces services, sans autre distinction,
- l'absence de sens pratique tient à l'impossibilité concrète pour une entreprise de procéder rigoureusement à la ventilation de ses coûts et profits, contrat par contrat.

Tout prestataire de services, à la différence du producteur de biens, sait que sa marge bénéficiaire, si elle existe, se calcule globalement sur l'exercice annuel, et non au cas par cas. En outre, à supposer que l'entreprise le puisse, il n'est pas envisageable qu'elle affiche ainsi sa marge vis à vis de ses clients.

Cette exigence a donc un caractère irréaliste.

Proposition : en conséquence, la récupération sur les locataires porte sur la totalité de la dépense engagée au titre de contrats d'entreprise conclus à l'effet d'assurer un service récupérable par nature.

**36.** Deuxième principe relatif aux dépenses du personnel :

Le décret définit ces dépenses comme comprenant la rémunération du personnel et les charges sociales et fiscales y afférentes.

Cette définition doit être approuvée, et il ne paraît pas utile de la préciser, la jurisprudence ayant par exemple décidé qu'était ainsi comprise une prime ou la participation du salarié aux fruits de l'entreprise, à l'inverse de l'indemnité de licenciement qui demeure à la charge du bailleur-employeur.

On ajoute que le décret ne distingue pas avec raison suivant qu'il s'agit de personnel permanent, intérimaire ou de remplacement.

### **37. Troisième et quatrième principes relatifs à la récupération des dépenses de gardien et d'employé d'immeuble**

Les dépenses de personnel représentent généralement le troisième poste de charges de fonctionnement d'un immeuble d'habitation, après ceux de l'eau et du chauffage.

Ces dépenses ont évolué ces dernières années de façon radicalement différente suivant la taille de l'immeuble : elles ont diminué dans les petits immeubles collectifs où la présence d'un concierge logé sur place est devenue l'exception ; elles ont en revanche augmenté dans les ensembles immobiliers, en raison à la fois des exigences des pouvoirs publics (législations relatives aux immeubles de grande hauteur et aux ensembles de plus de 100 logements) et de nouveaux modes de présence du personnel mis en place par les bailleurs (permanences à l'usage des locataires et visiteurs, agents de maintenance par exemple). Il en est découlé que, là où un personnel est employé par le bailleur d'un immeuble d'habitation, son métier a évolué.

**38.** Traditionnellement, le personnel d'immeuble est logé sur place. Il assure le gardiennage de l'immeuble, l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets. C'est à partir de ce modèle que l'accord DELMON de 1974 a organisé le système suivant, encore en vigueur à ce jour, qui tient en deux propositions :

- les dépenses d'entretien des parties communes et d'élimination des rejets sont intégralement récupérables sur les locataires ;
- si ces tâches sont accomplies par un personnel logé sur place (c'est à dire un gardien), elles ne sont toutefois récupérables qu' « à concurrence de 75 % » de la dépense, ce qui détermine un plafond et non un taux fixe.

La justification de cette solution paraît, avec l'écoulement du temps, devenue relativement incertaine : la participation du bailleur à hauteur d'au moins 25 % puiserait sa justification dans le fait que la présence d'un gardien serait de nature à valoriser l'immeuble et, partant, à majorer le loyer de marché.

Cette explication, qui ne peut concerner le parc social où le loyer est réglementé, n'est pas vraiment convaincante : il n'est pas établi en effet que la présence d'un gardien apprécie le loyer dans la mesure où, dans le même temps, les dépenses de gardiennage renchérissent les charges du locataire, même récupérées à hauteur des trois-quarts.

Quoi qu'il en soit, le taux forfaitaire de 75 % est passé en force d'usage et son montant n'est pas l'objet principal du débat : il n'est donc pas proposé de modifier ce taux.

Il s'agit toutefois de vérifier la pertinence des deux propositions ci-dessus énoncées, au regard de l'évolution des tâches actuellement confiées au personnel de l'immeuble.

## **1. Les tâches récupérables accomplies par le personnel d'immeuble**

**39.** L'observation tient désormais de l'évidence : dans les ensembles immobiliers, davantage que dans les petits immeubles, le personnel exerce souvent des fonctions qui ne se limitent pas à celles d'entretien du patrimoine, touchant au ménage et à

l'enlèvement des déchets et rejets : accueil des visiteurs, surveillance du fonctionnement courant de l'immeuble, relations avec les locataires.

Proposition : il est proposé en conséquence que ces tâches, qui concernent directement les locataires ou intéressent la jouissance de l'immeuble, soient récupérables sur les locataires.

En revanche, la liste, si elle est dressée en deux colonnes (voir infra n° 50), devra préciser que d'autres tâches spécifiques à la gestion locative, parfois accomplies par le personnel de l'immeuble, doivent demeurer à la charge du bailleur à qui elles bénéficient : accueil des futurs locataires, état des lieux, encaissement des loyers spécialement.

## **2. La situation particulière du personnel disposant d'un logement de fonction**

**40.** Qu'il effectue une mission de gardiennage ou d'autres tâches pour lesquelles il bénéficie d'un logement nécessaire à l'exécution de son contrat de travail, le personnel d'immeuble doit conserver un régime particulier calqué sur celui mis en place par l'accord DELMON de 1974.

Proposition : il est proposé qu'au regard de l'extension constatée des tâches accomplies, le régime du personnel disposant d'un logement de fonction soit adapté ainsi qu'il suit :

- maintien de la récupération à hauteur de 75 % si ce personnel assure cumulativement l'entretien des parties communes et l'élimination des déchets et rejets ; avec la précision qu'un couple bénéficiant de contrats conjonctifs, c'est à dire les contrats de travail liés l'un à l'autre, doit être considéré, pour l'application de cette règle, comme constituant un seul salarié ;
- récupération à hauteur de 50 % s'il n'accomplit que l'une de ces deux tâches ;

- récupération à hauteur de 25 % s'il n'accomplit aucune de ces deux tâches.

Ce faisant, la solution proposée s'inscrit strictement dans la logique initiale : si le bailleur conserve 25 % des dépenses du personnel logé quand celui-ci accomplit les deux fonctions d'entretien accomplies dans l'intérêt des locataires, il est cohérent que les locataires supportent 25 % du coût quand ce personnel n'assure aucune des deux fonctions.

En somme, la proposition tire le constat qu'un personnel logé dans l'immeuble pour l'exercice de ses fonctions bénéficie, quelles que soient les fonctions exercées, au moins pour partie au bailleur comme aux locataires.

#### **41. Cinquième principe relatif au remplacement d'éléments d'équipement :**

Le décret énonce que le coût de remplacement de ces éléments peut être récupéré sur le locataire, à l'instar des menues réparations, dans le seul cas où il est moindre ou égal au coût desdites réparations.

Il s'agit en somme, dans l'intérêt commun des parties, de favoriser le remplacement d'éléments d'équipement, plutôt que leur réparation, chaque fois que la dépense est équivalente.

La règle s'inscrit ainsi dans la pratique actuelle où la réparation cède souvent le pas devant le changement d'équipement.

**42.** Il a été demandé par certains bailleurs et gestionnaires que la règle future ouvre davantage la voie à la récupération sur les locataires du coût d'éléments d'équipement remplacés, quel qu'en soit le montant comparé à celui des réparations, en considération de ce qu'à terme il en résulterait des économies pour le locataire.

Il n'est toutefois pas envisagé de proposer une telle extension réglementaire : si la maîtrise des charges doit s'inscrire comme objectif commun des partenaires, le cas échéant moyennant une participation des locataires au coût de l'investissement approprié, sa mise en œuvre doit s'opérer par voie d'accords collectifs de location.

La règle actuelle doit donc demeurer telle.

### **C) LA LISTE DES CHARGES RECUPERABLES :**

**43.** La liste des charges, telle qu'elle résulte des décrets de 1982 et 1987, souffre principalement de son immobilité : elle n'a pas évolué depuis 1974, alors que les services rendus se sont transformés et, par la technique juridique mise en œuvre, elle interdit même toute évolution ; elle n'autorise aussi aucune adaptation en fonction des spécificités du patrimoine, même par la concertation locative : ce sont ces deux griefs auxquels il convient de remédier par quatre propositions :

- actualiser la liste (1),
- la rendre efficace (2),
- autoriser son adaptation (3),
- enfin, organiser son évolution (4).

#### **1. Une liste actualisée**

**44.** Les auditions intervenues, comme l'examen des décisions judiciaires, permettent de caractériser trois défauts de la liste actuelle : elle vise des techniques parfois obsolètes, elle ne rend pas compte de services nouveaux, elle révèle quelques incohérences. C'est cela que tente de redresser le texte proposé en annexe.

On se contentera ainsi d'illustrer ici le propos :

- l'obsolescence tient par exemple à la référence faite à la contribution annuelle représentative du droit de bail, taxe supprimée en 2001, comme à des techniques désuètes,
- les services nouveaux non pris en compte concernant principalement les procédés de gestion, de surveillance ou de maintenance à distance, désormais largement usités,
- les incohérences observées au fil de la liste consistent par exemple dans la récupération des frais de désinsectisation et pas de dératisation, dans la prise en compte du coût de certains produits, et non de la main-d'œuvre y afférente, etc.

**45.** L'une des questions agitées ces derniers mois intéresse le caractère récupérable ou non des frais de confection des rôles et de recouvrement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou de la taxe de balayage : par simplicité, on évoquera ci-après seulement la TEOM.

Le problème est né en 1981, en raison de ce que, les conseils municipaux votant pour la première fois le taux des taxes locales, il a paru opportun de faire distinctement figurer la taxe affectée aux collectivités territoriales et les frais de confection des rôles et de dégrèvement exposés par l'Etat chargé de l'assiette et du recouvrement pour le compte des collectivités locales.

Cette ventilation est apparue sur les avis d'imposition aux taxes directes locales de 1981 avant que le décret de 1982 relatif aux charges locatives récupérables spécifie, sans autre précision, le caractère récupérable sur les locataires de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Les frais de rôle devaient-ils donc suivre le sort de la taxe, maintenant ainsi la somme recouvrée sur les locataires au même montant qu'avant 1981, puisque ces frais ne constituaient pas une charge nouvelle, les sommes correspondantes étant préalablement comprises dans le montant global des taxes locales ?



A des questions écrites de parlementaires, le ministre du budget a répondu par l'affirmative, puis le ministre du logement, par la négative et de façon réitérée. Un jugement du tribunal d'instance de Bordeaux a dit récupérables les frais de rôle, mais d'autres décisions ont décidé du contraire. L'arrêt de 1999 de la Cour de cassation, spécifiant le caractère limitatif de la liste des charges récupérables, induisait une solution négative que la haute juridiction a rendue en 2002, décidant que les frais de recouvrement de la taxe ne suivent pas le sort de celle-ci qui est, seule, récupérable.

Cette solution est conforme au droit actuel dans la mesure où la liste limitative des charges récupérables ne vise pas les frais de rôle. Elle heurte toutefois l'équité et le bon sens : il n'est pas juste en effet que la charge récupérable initiale diminue par l'effet d'une mesure administrative de ventilation comptable d'une taxe, qui devrait rester neutre à l'égard du quantum des sommes à récupérer ; il n'est pas non plus cohérent de ne pas mettre en œuvre le principe général du droit suivant lequel l'accessoire suit le principal, tant il est vrai que les deux contributions sont intimement liées.

Pourtant, il paraît bienvenu de ne pas proposer pour l'avenir la récupération des frais de rôle et d'assortir cette proposition de recommandations.

Proposition : elle consiste, dans un souci de simplicité, à ne pas admettre la récupération des frais de rôle :

**46.** En premier lieu, leur calcul peut susciter des approximations puisque le poste de frais de rôle, figurant à l'avertissement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), cumule le coût du recouvrement de la TFPB et celui de la TEOM. Il faut donc, pour calculer le montant des frais de rôle afférents à la TEOM, soit pratiquer une règle de trois, en divisant le montant des frais de recouvrement par la somme des deux taxes (TFPB et TEOM) soumises au même taux de frais perçus par l'Etat, et en le multipliant par le montant de la TEOM, soit appliquer au montant de la TEOM le pourcentage représentatif des frais de recouvrement, qui a varié depuis 1982 (7,60

puis 7,80 %) et s'élève depuis 1996 à 8 %, soit 4,40 % au titre des frais d'assiette et de recouvrement par les comptables du Trésor et 3,60 % en contrepartie des frais de dégrèvement et de non-valeurs que l'Etat prend à sa charge (art. 1641 I et II du CGI).

Si le calcul ne présente pas de difficulté, sa justification au locataire est moins aisée puisque le bailleur devrait être en mesure de produire à la fois l'avis de mise en recouvrement de la taxe et le texte fiscal déterminant le taux des frais de rôle.

En deuxième lieu, on peut soutenir qu'au regard des principes généraux affirmés par l'article 23 de la loi de 1989, autant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères correspond effectivement à « un service dont le locataire profite directement », autant les frais de rôle ne sont la contrepartie d'aucun service au bénéfice du locataire, mais plutôt d'un service de l'Etat au bénéfice des collectivités locales.

Par ailleurs, on peut rappeler que ceux des propriétaires bailleurs qui sont assujettis à l'impôt sur le revenu peuvent déduire ces frais de rôle de leurs revenus foncier, et qu'ils ne serait donc pas logique qu'en plus de cette déduction, ils se les fassent rembourser par leurs locataires.

Enfin, il n'a pas paru raisonnable de proposer une solution de nature à contredire le comportement des bailleurs et gestionnaires qui, nombreux, ont mis en application pour l'exercice en cours la solution posée par la Cour de cassation en 2002. La modification du caractère récupérable ou non d'une charge locative suscite des difficultés de mise en œuvre, qu'il est inutile de multiplier sans raison.

#### **47.** La recommandation est double :

Elle s'adresse d'abord aux associations représentatives des locataires en les invitant à ne pas encourager la répétibilité sur les bailleurs des frais de rôle qui, jusqu'à l'année en cours, ont pu être indûment appelés sur les locataires. La solution proposée, qui procède de la recherche d'un équilibre entre partenaires, meilleur et apaisé pour

l'avenir, s'accommoderait en effet mal d'une campagne tendant à la répétition de l'indu : outre qu'elle viendrait heurter la volonté de faire cesser querelles et disputes, une telle démarche provoquerait un déséquilibre excessif dans les comptes des bailleurs en contrepartie, pour chaque locataire, d'un profit bien modique. Si les locataires sont évidemment libres d'exercer les droits que leur confère la loi, les organismes qui les représentent sont invités à manifester sur ce sujet maturité et sens de la responsabilité.

La deuxième recommandation s'adresse à l'Etat : ne serait-il pas judicieux que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères soit désormais recouvrée en même temps que la taxe d'habitation et, pour les locaux d'activité, la taxe professionnelle, et suive leur régime ? Il est bien clair en effet que les ordures ménagères procèdent directement de l'occupation du logement ou du local d'activité, et non de sa détention : un local vacant ne génère pas de rejets ménagers. Il est donc recommandé qu'une réforme soit envisagée en ce sens, contribuant ainsi à faire que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne concerne plus le propriétaire et, partant, que la question de la récupérabilité des frais de recouvrement de cette taxe ne se pose plus.

**48.** Un travail de ré-écriture de la liste, largement technique, a été réalisé par l'association APOGEE-PERIGEE, mandatée par la DGUHC sur la base des indications données par le soussigné.

La liste désormais proposée peut donc être considérée comme rendant compte de façon satisfaisante des techniques et services généralement mis en œuvre dans les immeubles locatifs en 2003.

Spécialement, il n'est pas apparu nécessaire de proposer de changer la règle suivant laquelle le coût de l'entretien courant de l'ascenseur est limité à 73 % du prix de l'entretien commun. La solution, qui résulte d'un accord national professionnel relatif aux prix d'entretien des ascenseurs du 18 octobre 1977 (BOSP 1977 p. 327), paraît

acceptée par les partenaires qui n'ont pas évoqué la nécessité d'une modification, même au regard des perspectives d'évolution de la réglementation.

En effet, les nouvelles obligations relatives à la sécurité des installations qui vont très prochainement être imposées aux propriétaires d'ascenseurs concernent à la fois des investissements et des mesures d'entretien courant (« contrôle technique » périodique), qui ne devraient pas modifier fondamentalement l'équilibre actuel entre bailleurs et locataires.

## **2. Une liste efficace**

**49.** Il s'agit de relever un double défi : faire respecter la liste des charges récupérables et organiser le traitement paisible d'une technique ou d'un service non visé à la liste.

- la volonté de faire respecter la liste par l'ensemble des intervenants à la relation locative impose de lui conserver un caractère obligatoire.

S'il est conceptuellement satisfaisant d'imaginer une liste simplement indicative, venant illustrer les principes de répartition posés par la loi, il n'est pas admissible de mettre en œuvre une norme juridique dont tout laisse à penser qu'elle ne serait qu'imparfaitement appliquée.

Il est donc recommandé de confirmer sur ce point la solution posée par l'arrêt précité de la Cour de cassation, rendu en 1999, qui affirme le caractère fixe de la liste, tout en veillant à écarter les inconvénients que suscite cette solution.

**50.** La voie proposée consiste en un retour aux sources.

Proposition : est recommandée la confection d'une liste figurant sur deux colonnes, à la fois les charges récupérables sur les locataires et celles qui doivent être supportées par les bailleurs.

Cette technique, qui n'a pas été présentement mise en œuvre dans le projet annexé, a l'inconvénient d'accroître la longueur de la liste et, ce faisant, de la rendre davantage complexe.

L'inconvénient cède toutefois le pas devant d'indéniables avantages de nature à renforcer l'efficacité de la liste.

- \* le premier avantage est d'ordre pédagogique : il est plus facile de déterminer une conduite en sachant à la fois ce qui est licite et ce qui ne l'est pas.

- \* le second avantage est de combler un vide juridique, ou d'éviter d'en créer un à caractère artificiel, ce qui revient largement au même. Dans le système actuel, tout ce qui n'est pas énuméré à la liste des charges n'est pas récupérable, même si la charge considérée aurait mérité de l'être par équivalence ou analogie. Ainsi a-t-on conféré à la liste actuelle un caractère figé qui a favorisé le désordre déjà observé.

La solution proposée évite cet écueil puisqu'elle rend possible, par analogie, le classement d'une charge non visée à la liste, dans l'une ou l'autre des catégories.

La proposition consiste ainsi à dire que les charges non visées à la liste seront traitées par mise en application des principes de répartition des charges, organisés à l'article 23 de la loi, et assimilation avec les solutions résultant de la liste.

Cette extension de la liste pour les charges qu'elle ne vise pas pourra ainsi s'opérer au fil du temps : entre les parties au contrat de location, par accord collectif de location ou, à défaut d'accord, sur décision judiciaire.

Le raisonnement analogique, qui constitue l'une des règles fondamentales de l'interprétation juridique, permet ici de pallier les inévitables lacunes de la liste.

Il en va à notre sens d'efficacité accrue de la nouvelle liste. Il convient de vérifier la pertinence de cette proposition avant d'en élaborer le projet.

### **3. Une liste à laquelle il peut être dérogé**

**51.** Les consultations qui ont nourri cette mission ont clairement révélé à ce propos une communauté de vue entre partenaires.

Il a été en effet largement observé que la liste générale justifiait parfois une adaptation locale, en fonction de spécificités tenant principalement à la configuration d'un immeuble, l'ancienneté d'un ensemble immobilier ou sa localisation.

Les partenaires ont d'ailleurs, sans attendre la modification proposée du cadre juridique, traduit de telles spécificités dans des accords collectifs de location, en l'état illégaux : ici, bailleur et locataires s'entendent pour partager le coût d'un gardiennage de sécurité ; là, les locataires acceptent de participer au coût d'un investissement (par exemple, une chaudière à condensation), porteur à terme d'une réduction des charges ; ici encore, les parties conviennent, par l'installation à frais partagés d'un équipement (par exemple des compteurs individualisés d'eau) de rendre privative une charge autrefois commune, etc.

Ces rapprochements constatés entre bailleurs et locataires témoignent d'une intelligence partagée à rechercher ensemble la tranquillité des occupants ou la réduction de leurs dépenses. Qui imaginerait de contrecarrer un tel mouvement ?

Il convient donc d'en assurer la licéité et d'en encadrer le cours.

- un processus encadré :

**52.** La proposition consiste en premier lieu à interdire que de telles adaptations de la liste interviennent dans le seul cadre d'une relation bilatérale entre un bailleur et un locataire.

Si la loi a voulu marquer son caractère d'ordre public, c'est bien parce que le législateur considère que l'équilibre du contrat de location est délicat, peut-être précaire, et qu'il convient ainsi de l'encadrer.

Il n'a pas paru bienvenu de s'écarter de cette voie.

En deuxième lieu et a-contrario, il est donc articulé la proposition suivante :

Proposition : que soit autorisé qu'il puisse être dérogé à la liste par des accords collectifs de location, conclus en application de l'article 42 de la loi modifiée du 23 décembre 1986.

Cette solution repose sur l'idée qu'à l'instar des relations sociales dans l'entreprise, les rapports locatifs constituent un champ ouvert à la concertation.

De fait, la concertation locative a déjà suscité des accords, en l'état illicites, de nature à rendre compte de besoins spécifiques exprimés par les occupants d'un immeuble locatif.

La proposition revient à favoriser sans exclusive toutes les formes légales de la concertation locative en vue d'adapter le dispositif réglementaire chaque fois qu'un besoin, partagé entre les locataires, sera reconnu.

- un processus licite :

**53.** La mise en œuvre de la proposition suppose que le caractère dérogatoire des accords collectifs de location, à un texte d'ordre public, soit affirmé par la loi.

La solution législative préconisée revient ainsi à proposer une modification de la hiérarchie des normes juridiques, de façon à assurer la licéité de tels accords. Une modification succincte de l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989, proposée en annexe, s'impose à cet égard.

Mais il ne suffit pas d'assurer la validité des accords collectifs de location ; il faut encore les rendre opposables aux locataires qui n'étaient pas dans les lieux à la date de l'entrée en vigueur de l'accord.

Proposition : l'opposabilité d'un accord à un nouveau locataire suppose simplement une adhésion contractuelle de sa part.

Tel est le cas si le bail informe le locataire de l'existence et de la teneur de l'accord collectif en vigueur, et si le locataire déclare y adhérer en signant le bail.

Dans le but d'assurer l'information du locataire et la protection du bailleur, il sera recommandé d'annexer au bail une copie de l'accord collectif.

#### **4. Une liste évolutive**

**54.** Le caractère fixe de la nouvelle liste, même assorti des tempéraments qui viennent d'être décrits, induit que soit périodiquement vérifiée la pertinence de la liste.

Il apparaîtra en effet nécessairement de nouveaux services au cours des prochaines décennies, à l'instar de ce qui s'est produit durant les 30 ans écoulés.



Il se révèlera sans doute aussi une volonté commune des partenaires d'insérer dans la liste une solution mise en œuvre par des accords collectifs de location, dont la généralisation apparaîtra souhaitable.

Il faut donc susciter l'occasion périodique d'envisager de telles évolutions.

Proposition : il est proposé que, tous les cinq ans, la Commission Nationale de Concertation se saisisse de la question et interroge les partenaires à ce sujet. Ce sera aussi l'occasion de dresser un état des accords collectifs de location intervenus pendant les cinq années précédentes.

Le bilan ainsi dressé peut conduire à un ajustement de la liste, soit par un accord collectif de location conclu au plan national et qui serait ensuite étendu, soit par une intervention réglementaire.

L'essentiel est d'éviter de laisser le nouveau dispositif inerte sur une trop longue durée, ce qui provoque, comme on vient de l'observer, un décalage excessif entre la norme et les pratiques et, partant, un désordre juridique insatisfaisant.

---

#### **IV – LE RENFORCEMENT DES RELATIONS LOCATIVES**

**55.** Il s'agit de vérifier la qualité du dialogue entre bailleurs et locataires, institué par la loi en matière de charges locatives.

Après avoir posé le principe de justification des charges (cf. supra III, le cadre légal), l'article 23 de la loi de 1989 développe deux derniers alinéas consacrés au régime des provisions sur charges et de leur régularisation.

Le texte énonce les cinq règles suivantes :

- des provisions sur charges peuvent être appelées ;
- elles font l'objet d'une régularisation au moins annuelle ;

- la régularisation opérée au vu des résultats arrêtés, s'accompagne de la production d'un budget prévisionnel si l'immeuble est en copropriété ou si le bailleur est une personne morale ;
- la régularisation est précédée, un mois avant, de la communication au locataire d'un décompte par nature de charges et, si l'immeuble est collectif, du mode de répartition entre locataires ;
- dans le mois suivant cette communication, les pièces justificatives sont tenues à la disposition des locataires.

**56.** Les auditions ont révélé un paradoxe : ce texte est irrégulièrement mis en œuvre, pourtant la situation observée ne suscite pas de tensions significatives : d'autres pratiques, voisines de celles énoncées par la loi, se sont installées.

L'alternative est alors la suivante : soit la volonté est manifestée d'ajuster la règle et la pratique, ce qui justifie une modification législative ; soit le constat est fait de l'existence de pratiques efficaces et paisibles, fondées sur l'esprit du texte plus que sur sa lettre, et la réforme de la loi ne s'impose pas.

C'est la seconde branche de l'alternative qu'il est proposé de privilégier, en l'assortissant de recommandations.

On y procèdera en envisageant successivement l'information des locataires (A), la concertation locative locale (B) et la solution des différends (C).

## **A) L'information des locataires**

### **1. Lors de la conclusion du contrat de location :**

La loi ne vise qu'indirectement les charges locatives sauf si les lieux loués sont situés dans un immeuble en copropriété.

**57.** – en premier lieu en effet, l'article 3 de la loi de 1989, qui détermine le contenu du contrat de location, spécifie que le contrat doit préciser le loyer et son régime, sans faire référence à la provision sur charges qui sera généralement appelée de façon simultanée.

Mais la pratique a très largement pris l'habitude d'indiquer dans le contrat le montant de la provision initiale sur charges.

Faut-il en faire une règle ? Cela ne paraît pas s'imposer, l'usage contractuel étant bien établi en ce sens.

**58.** En revanche, une attention particulière doit être prêté à l'énoncé parfois erroné à la baisse du montant estimé des charges annuelles et, partant, de la provision mensuelle.

Des juges d'instance ont signalé de tels abus, conduisant des locataires à s'engager à louer un logement sur la base d'une dépense globale, loyer et charges, sensiblement moindre que la dépense réelle ultérieurement justifiée par le bailleur.

Il peut en résulter un déséquilibre financier bouleversant l'économie de la location et déjouant les prévisions du locataire. En un tel cas, les juges n'hésitent pas à stigmatiser le vice du consentement du locataire, voire la fraude du bailleur, pour sinon réduire la dette de charges du locataire, du moins lui accorder les plus larges délais de paiement.

**59.** C'est seulement de façon indirecte au stade de la confection du contrat de location que la loi vise les charges locatives, en appelant « l'énumération des parties, équipements et accessoires de l'immeuble qui fait l'objet d'un usage commun » et, par voie de conséquence, susciterait des charges locatives.

Cette disposition est mise en œuvre de façon souvent distraite, comme si son intérêt était médiocre. Il convient donc de rappeler que cette énumération gouverne la récupération des charges y afférentes.

**60.** – en deuxième lieu, la loi prévoit qu'en copropriété, le locataire doit se voir précisée « la quote-part afférente au lot loué dans chacune des catégories de charges », à l'appui de la communication d'extraits du règlement de copropriété concernant la vie de l'immeuble.

Si la production par extraits du règlement de copropriété est hélas rare, sauf quand le locataire en fait la demande, l'énoncé des millièmes de parties communes affectées aux lots loués est généralement fait dans le bail.

On ne saurait trop insister auprès des gestionnaires d'immeuble pour que la pratique en soit systématisée, évitant ainsi des différends ultérieurs.

**61.** Mais, dans les immeubles collectifs détenus en mono-propriété, la loi n'impose pas que la clé de répartition des charges entre locataires figure au contrat.

Les pratiques observées à cet égard sont diverses : silence du contrat ; indication d'une méthode de répartition sans autre précision (par exemple en fonction de la superficie) ; référence à la surface corrigée ; production d'une clé de répartition par nature de charges ; référence à un état descriptif de division actuel ou à venir, etc..

Les exigences manifestées par les locataires à cet égard sont raisonnables : elles consistent à réclamer un système clair, stable et juste. La clarté suppose l'énoncé du système retenu, dans le contrat de location ou à l'occasion des régularisations annuelles de charges ; la stabilité appelle un système unique et pérenne ; la justice exige en pratique un système élaboré par un professionnel, spécialement un géomètre-expert, par références aux critères usuels fondés sur l'appréciation objective et l'utilité des locaux et équipements considérés.

**62.** Il n'est pas ici proposé de modification législative mais une simple recommandation faite aux bailleurs et gestionnaires d'immeubles détenus en mono-propriété.

Recommandation : faire dresser avant fin 2005 un état descriptif de division en jouissance de l'immeuble, de nature à répartir par catégories les charges entre les locataires.

Si la nouvelle répartition des charges ne pourra être imposée aux locataires en place fondés à revendiquer le bénéfice du mode contractuel de répartition des charges, elle concernera les nouveaux locataires. Et l'expérience de nombreux partenaires a révélé que les locataires en place acceptent généralement l'application immédiate du nouveau système, chaque fois qu'il révèle une amélioration en rendant compte des qualificatifs ci-dessus esquissés.

## **2. Lors de la régularisation des charges :**

**63.** L'information des locataires est diversement mise en œuvre en l'absence d'un calendrier et d'un plan comptable unifiés de présentation des résultats de l'année écoulée.

On retiendra ainsi des pratiques diversifiées qui, si elles ne sont pas la règle, méritent d'être signalées : intangibilité sur de petits patrimoines des provisions sur charges sans régularisation de charges, retard de régularisation parfois de 2 ou 3 ans sur de gros patrimoines ; hermétisme de régularisations comptables trop détaillées ou, à l'inverse, par postes regroupés à l'excès ; régularisations qui n'en sont pas, le bailleur n'hésitant pas à les mouvementer dans les années qui suivent, etc..

La recherche d'une amélioration générale des pratiques ne passe pas par une modification législative mais par une mise en garde et une recommandation.

**64.** L'obligation de régularisation au moins annuelle des comptes de charges doit d'abord être rappelée. Un retard systématique de régularisation des charges est à cet égard inadmissible, même s'il est souvent expliqué par des considérations informatiques : l'absence d'une régularisation annuelle des charges crée en effet, par l'application de l'article 23 précité, l'illicéité de l'appel des provisions sur charges. Comme le suscite aussi le défaut de production du budget prévisionnel, chaque fois qu'elle est exigible (immeuble en copropriété ou bailleur personne morale) : or l'observation révèle qu'un tel document est rarement produit au locataire.

Bailleurs et gestionnaires retardataires doivent donc être fermement invités à respecter cette échéance annuelle et l'obligation de produire en certains cas un budget prévisionnel, avec une ponctualité identique à celle qui est sûrement mise en œuvre par eux au titre de l'accomplissement de leurs obligations sociales et fiscales : les obligations locatives présentent un niveau similaire d'exigence.

**65.** – la recommandation intéresse la présentation des comptes annuels. Les partenaires pourraient être invités à réfléchir ensemble à une présentation harmonisée des charges locatives annuelles de l'immeuble, à l'instar du processus en cours en matière de charges de copropriété. Sans doute est-il toutefois sage d'attendre la mise en application du plan comptable de copropriété, afin d'en tirer le fruit au titre d'une présentation future des comptes de charges locatives.

Dans cette attente, la recommandation est double :

**66.** Recommandation : d'une part, les charges devraient être présentées sous de grandes rubriques, déterminées par les partenaires, et par exemple les huit postes qui ont été déjà utilisés ici (cf. supra I, l'importance économique des charges locatives), à savoir, par ordre généralement décroissant d'importance : chauffage, eau, personnel, taxes locales, espaces verts, ascenseurs, entretien, divers.

Il en ressortirait une harmonie de présentation, de nature à favoriser la compréhension du locataire, quel que soit le détail des postes proposé par le bailleur sous chacune des rubriques.

**67. Recommandation** : d'autre part, il pourrait être recommandé que toute régularisation annuelle présente pour chaque rubrique générale le montant figurant à la régularisation précédente.

Cette pratique consistant à faire référence à l'année n-1 devient usuelle de la part de l'administration (évolution du taux d'imposition par rapport à l'exercice précédent) et de certains prestataires de service (EDF, compagnies des eaux, etc.). Il est donc proposé de l'étendre à la matière des charges locatives, accroissant ainsi la qualité de l'information du locataire et suscitant naturellement l'explication utile qui s'imposera de la part du bailleur (par exemple, la référence à une rigueur exceptionnelle de l'hiver pour justifier la hausse du coût de chauffage).

## **B) La concertation locative locale :**

**68.** Au-delà du vaste champ de la concertation ouvert par la loi du 23 décembre 1986 et étendu par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, la matière des charges locatives est l'occasion d'une mise en présence des bailleurs et gestionnaires avec les locataires et spécialement leurs organismes représentatifs.

A deux titres au moins, un contact est ainsi noué, ou devrait l'être sur les patrimoines d'une certaine importance : d'abord au stade de l'arrêt des comptes régularisés, ensuite par la vérification des pièces justificatives, les deux phases pouvant jouer simultanément ou l'une après l'autre.

**69.** – Le texte légal prévoit successivement la communication au locataire d'un décompte de charges, préalable à leur régularisation, puis durant un mois, la mise à disposition des pièces justificatives.



Les pratiques constatées à cet égard sont diverses : le plus souvent, sur les petits patrimoines et les immeubles en copropriété, la régularisation des charges est réalisée par le bailleur sans communication préalable au locataire qui peut, sans que le délai d'un mois ne lui soit opposé, réclamer explications et consultation des pièces justificatives. En matière de copropriété toutefois, cette consultation est difficile, sinon impossible, le copropriétaire bailleur ne disposant lui-même pas desdites pièces.

Parfois, dans les ensembles immobiliers détenus en mono-propriété, l'association locale des locataires est associée par le bailleur à l'arrêt des comptes annuels, les pièces justificatives étant mises à sa disposition. Ce procédé, le plus satisfaisant, évite souvent que des locataires manifestent le désir de vérifier eux-mêmes contrats et factures.

Il ne paraît donc pas nécessaire de modifier la loi, même si les processus suivis ne satisfont pas strictement les prévisions du législateur.

**70. Recommandation** : il importe seulement d'articuler une recommandation tendant à généraliser, chaque fois qu'une association représente les locataires concernés, la pratique consistant à arrêter les comptes annuels après que l'association ait pu consulter les pièces justificatives et émettre ses observations. Un tel processus doit être encouragé car il contribue, de façon simple pour l'ensemble des partenaires, à accroître la transparence des charges locatives voulue par la loi.

**71.** A cet égard, revient périodiquement l'irritante question de savoir quel sens il convient de réserver à l'expression de la loi : « les pièces justificatives sont tenues à la disposition des locataires ».

Plus particulièrement, il s'agit de préciser la signification du vocable « mise à disposition » et d'en déterminer les destinataires.

**72.** Sur le premier point, il ne fait pas de doute que l'expression vise l'accès aux documents détenus par le bailleur ou le gestionnaire. Tous les documents sont-ils cependant accessibles ? Il est usuellement soutenu par les bailleurs que la documentation relative au personnel de l'immeuble ne devrait être que partiellement accessible, la fiche de paie relatant par exemple des éléments de la vie privée du personnel (situation matrimoniale, saisie de salaire notamment), qui ne concernent pas les locataires.

Cette restriction n'est toutefois pas fondée, la loi de 1989 ne distinguant pas à cet égard : la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été consultée il y a une dizaine d'années à ce sujet par une filiale du groupe SCIC. La réponse, sous la signature de Jacques FAUVET, président de la CNIL, doit être approuvée : « ... considérant qu'il existe un texte légal autorisant cette transmission..., il ne semble pas y avoir d'obstacle à la cession des informations nominatives concernant les gardiens aux personnes physiques ou morales habilitées à les connaître... conformément à la loi du 6 juillet 1989 ».

La réponse de la CNIL se poursuit justement en rappelant l'obligation de confidentialité pesant sur les destinataires des informations, « qui ne doivent pas les utiliser à d'autres fins ni les transmettre à des tiers non autorisés, notamment par affichage dans les parties communes ».

Recommandation : il est donc recommandé aux bailleurs et gestionnaires de transmettre sans distinction l'ensemble des pièces justificatives des charges locatives, et aux locataires destinataires desdites informations d'en assurer la confidentialité.

**73.** La question se pose aussi de savoir si la mise à disposition doit se limiter à une consultation des pièces sur place ou si elles peuvent être transmises en copie.

Les auditions ont révélé une forte demande des associations de locataires de disposer d'une photocopie des principaux contrats de gestion de l'immeuble, de façon à les examiner de façon sereine et efficace. Cette demande est légitime et est

généralement satisfaite dans les ensembles immobiliers où une relation ancienne et de confiance s'est installée entre les partenaires.

En conséquence, la simple consultation doit demeurer la règle lorsqu'elle émane d'un locataire individuel.

Recommandation : il paraît cependant recommandable de conseiller aux bailleurs et gestionnaires d'ensembles immobiliers sur lesquelles une association de locataires est constituée, de transmettre à celle-ci, sur sa demande, la copie des principales pièces justificatives utiles.

Bien entendu, l'exigence de confidentialité devra lui être rappelée, et il n'y aurait aucun inconvénient à ce qu'un engagement écrit de confidentialité, familier de la vie des affaires, soit signé par l'association.

**74.** Sur le deuxième point, la question a parfois été agitée de déterminer si toute association de locataires peut réclamer la mise à disposition des pièces, et si un technicien ou un expert-comptable peut être mandaté par elle pour l'accompagner ou prendre connaissance pour son compte des justifications produites.

La réponse paraît devoir être guidée par le bon sens : là où tout locataire peut avoir accès à une information, son mandataire dispose du même accès. Tel est l'esprit qui a présidé à la mise en place d'une représentation institutionnelle des locataires.

Il n'y a donc aucun obstacle d'ordre juridique à ce qu'un locataire soit représenté par une association, locale, départementale ou nationale, et pas davantage à ce qu'un spécialiste assiste ou agisse pour le compte de l'association.

Recommandation : il est en conséquence recommandé aux bailleurs et locataires de ne pas faire obstacle à l'accès aux pièces justificatives des charges par toute association représentative des locataires ou tout technicien dûment mandaté à cet effet.

## **C) La solution des différends**

**75.** Par-delà le contentieux des impayés de loyers et charges, les contestations judiciaires relatives aux charges locatives sont peu nombreuses : elles sont rares par voie d'action, plus fréquentes par voie d'exception, en riposte à une demande en paiement.

Le contrôle opéré par les tribunaux d'instance se limite alors le plus souvent à vérifier la licéité de l'appel de charges, sans rechercher la pertinence des charges appelées, qui justifierait le recours à l'expertise technique, inadapté parce que trop coûteux au regard de l'intérêt du litige. Les tribunaux recherchent alors seulement si la régularisation des charges a eu lieu, le budget prévisionnel transmis, la clé de répartition des charges entre locataires contractuellement fixée, etc..

C'est sans doute pour cette raison que le législateur a confié aux partenaires la recherche d'une conciliation des différends.

### **1. Le rôle des commissions départementales de conciliation (CDC)**

**76.** La loi précitée du 13 décembre 2000 a étendu la compétence des commissions départementales de conciliation « à l'examen : des litiges relatifs... aux charges locatives », et « des difficultés résultant de l'application des accords collectifs nationaux ou locaux »... (art. 20, alinéa 2, loi du 6 juillet 1989).

Les premières informations transmises relatent que, sur l'exercice 2002, parmi les nouvelles compétences imparties aux CDC, la recherche de conciliation relative aux charges locatives est quantitativement la plus importante dans les départements d'Ile de France, la seconde derrière les litiges relatifs au dépôt de garantie en province. Les charges locatives ont représenté en 2002 environ 12 % des dossiers soumis aux CDC, les compétences anciennes relatives aux loyers continuant d'en représenter plus de 60 %.

Les données sont encore trop parcellaires pour tirer quelque enseignement de cette observation, mais il semble que l'on assiste à une montée progressive de l'activité des CDC sur cette question.

Il est recommandé toutefois de suivre attentivement cette activité nouvelle des CDC et proposer que le gouvernement en fasse tous les cinq ans rapport à la CNC, en même temps que s'opèrera l'examen par les partenaires du sujet des charges locatives.

## **2. La prescription de l'action en répétition**

**77.** En l'état du droit positif, le bailleur dispose de cinq ans pour réclamer le paiement des loyers et charges (art. 2277 C. civil) ; et le locataire peut réclamer la restitution du trop perçu de loyers et charges pendant trente ans, sauf en matière de locations régies par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 où une prescription abrégée particulière de trois ans a été instituée (art. 68 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948).

Cette situation juridique n'est pas satisfaisante : une réclamation sur trente ans de la restitution de charges réputées indues est presque impossible à traiter, en raison à la fois du dépérissement des preuves et de l'importance économique des sommes en cause.

A l'inverse, la prescription triennale édictée par la loi de 1948 est excessivement brève.

**78. Proposition** : il est donc proposé, dans la recherche d'équilibre qui a animé cette mission, de modifier l'article 2277 du Code civil en généralisant à cinq ans les actions en paiement et en répétition des charges locatives.

Corrélativement, la réforme projetée de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 devrait être l'occasion d'abroger le premier alinéa de son article 68 dans le souci d'instaurer une règle uniforme en la matière.

Il n'est toutefois pas proposé d'édicter une règle spéciale d'application immédiate de la loi nouvelle aux instances en cours, que ne justifient ni les principes généraux du droit, ni l'importance très relative des contentieux en cours.

Mais les associations représentatives des locataires ont été invitées à manifester une retenue particulière à ce propos.

## **CONCLUSION**

### **1. Bilan de la mission :**

La mission confiée assignait au soussigné un objectif et une méthode, circonscrits dans un cadre précis :

**79. l'objectif** consistait à « faire des propositions d'évolutions des textes relatifs aux charges locatives ».

Cet objectif a été suivi par la recherche des adaptations nécessaires du système juridique actuel, sans qu'un bouleversement dudit système ne soit envisagé.

L'expérience de cette mission révèle que cet objectif était juste, largement partagé par les partenaires qui n'ont très majoritairement pas souhaité sortir d'un dispositif désormais éprouvé.

**80. La méthode** assignée a été celle de l'écoute des représentants des locataires, bailleurs et gestionnaires.

Elle a été menée de la façon la plus ouverte possible dans le temps imparti : rencontres des organismes représentatifs des partenaires, individuelles et collectives ; rencontres des groupements et sociétés qui en ont exprimé la demande

ou ont été consultés ; accueil enfin de toutes contributions spontanées dont le soussigné a été destinataire.

Cette large concertation a suscité la délivrance de contributions écrites importantes, parfois de déclarations communes, qui sont reproduites en annexe au rapport.

Surtout, les propositions qui viennent d'être énoncées puisent leur inspiration dans ces rencontres : le soussigné a en effet privilégié, sauf exception, les suggestions et recommandations exprimées par les partenaires, plutôt que de retenir ses propres vues.

La méthode suivie peut donc être considérée comme ayant été féconde.

**81. Le cadre général** de la mission a été enfin précisé dès l'ouverture de la lettre de mission : ne pas bouleverser l'équilibre entre propriétaires et locataires de logements, trouvé par la loi du 6 juillet 1989 « que nul ne remet aujourd'hui en cause ».

Le propos a ainsi été en premier lieu de conserver l'équilibre juridique et économique actuel : les solutions proposées ne sont pas de nature à entraîner un renchérissement des charges appelées sur les locataires, dont il a été dit qu'elles dépassaient souvent les charges strictement récupérables.

Surtout et en deuxième lieu, en proposant une règle rénovée et susceptible d'adaptations dans l'espace et dans le temps, le soussigné est convaincu de renforcer l'équilibre et l'apaisement de la relation locative, en écartant ambiguïtés et chicanes du passé.

## **2 Suites de la mission :**

**82.** Il n'appartient évidemment pas à l'auteur d'un rapport de décider des suites qui pourraient lui être réservées.



Deux pistes de réflexions peuvent toutefois être esquissées.

**83.** En premier lieu, la mission a révélé qu'une modification législative proposée, celle relative à la possibilité de déroger au dispositif réglementaire par voie d'accords collectifs de location, a recueilli l'assentiment des organismes représentatifs des bailleurs, locataires et gestionnaires.

Quelle que soit en conséquence la suite apportée aux modifications proposées d'ordre réglementaire, il peut être recommandé de ne pas différer ce changement législatif dont il a été dit qu'il représentait une évolution substantielle, de nature à favoriser une adaptation locale de la règle générale et, partant, une meilleure adéquation du droit et du fait.

**84.** En deuxième lieu, diverses propositions ont été formulées en vue de l'élaboration d'un décret en Conseil d'Etat, pris en application de l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 et de l'article L.442-3 du CCH, figurant en annexe une liste rénovée des charges locatives, récupérables ou non.

Si ces propositions sont agréées et leur mise en œuvre décidée, deux voies sont envisageables :

**85.** La première voie est celle de la préparation d'un projet de décret à partir des propositions exprimées, en vue de sa soumission au Conseil d'Etat.

Recommandation : en ce cas, il peut être recommandé que le projet de décret soit soumis pour avis à la commission nationale de concertation, par exemple à sa prochaine séance de juillet.

Certes, une telle saisine ne devrait révéler de la part des partenaires que l'expression réitérée des déclarations et contributions faites au cours de cette mission, qui sont annexées au rapport.

Elle permettrait toutefois de recueillir l'avis des divers collèges sur le projet du gouvernement, ce que cette mission n'a, par définition, pas pu réaliser.

**86.** La deuxième voie, plus ambitieuse mais aléatoire, consiste à saisir la commission nationale de concertation en vue de rechercher, sur le fondement du texte qui sera élaboré en suite de ce rapport, un accord collectif de location, au visa de l'article 41 ter modifié de la loi du 23 décembre 1986.

La recherche de solutions équilibrées, comme la volonté de synthèse des positions exprimées, ont animé le déroulement de la mission et la confection de ce rapport. Elles peuvent laisser augurer que les partenaires siégeant à la CNC auront le désir de s'approprier les propositions et de conclure à leur propos un accord collectif.

Sans prédire le succès d'une telle démarche, on peut retenir qu'elle n'a été exclue par aucun collège, et qu'elle a été souhaitée par certains.

**87.** Si cette voie est retenue par le gouvernement, le soussigné suggère que la saisine de la CNC intervienne rapidement en vue d'une séance de concertation avant l'été : deux réunions consécutives à 48 heures d'intervalle devraient être envisagées ; le soussigné, membre de la commission nationale de concertation, est bien entendu disposé à animer la recherche d'un accord collectif, aux côtés du Président de la CNC.

Si cette voie se révélait être un succès, l'accord collectif de location devrait alors être rendu obligatoire par décret, en application du dernier alinéa de l'article 41 ter précité.

Si la démarche de la concertation devait échouer, la première voie –celle d'un décret en Conseil d'Etat- pourrait alors être empruntée.

L'expérience d'un accord collectif de location conclu en 1994 sous l'impulsion du gouvernement, qui a permis l'adoption sereine de la loi du 21 juillet 1994 sur le fondement des propositions faites par les partenaires, peut encourager à emprunter la voie de la concertation qui, si un accord sur les charges était conclu, en serait singulièrement renforcée, laissant ouvert le champ à d'autres évolutions.

Philippe PELLETIER  
avocat au Barreau de Paris  
Président de l'agence nationale pour  
l'amélioration de l'habitat

PJ : . lettre de mission  
. liste des auditions  
. personnes rencontrées  
. récapitulatif des propositions et recommandations  
. textes actuels  
. textes proposés

## LETTRE DE MISSION

le ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

19 FEV. 2003

REÇU LE

25 FEV. 2003

référence : 03001754

Monsieur,

La loi du 6 juillet 1989 a permis de trouver un équilibre entre propriétaires et locataires de logements, que nul ne remet aujourd'hui en cause. Toutefois se fait aujourd'hui sentir la nécessité d'une réflexion sur les charges locatives récupérables en relation avec la qualité du service rendu.

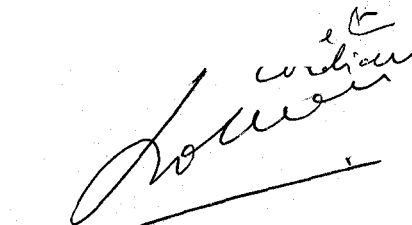
En effet, les textes qui régissent cette question, et notamment les décrets du 9 novembre 1982 dans le secteur HLM et du 26 août 1987 dans le secteur libre, n'ont pratiquement jamais été modifiés depuis leur publication. Depuis, une jurisprudence abondante a réglé certaines questions, mais a également soulevé quelques difficultés. De nouveaux services, mal pris en compte par les textes, se sont développés, par exemple en matière de sécurité ou d'emploi des nouvelles technologies de la communication. Enfin les exigences collectives de maîtrise des charges, notamment dans le domaine des économies d'énergie, se sont fortement accrues.

Je vous demande donc, après avoir entendu les représentants des locataires, des différentes familles de bailleurs et des professions concourant à la gestion des biens immobiliers, de bien vouloir me faire des propositions d'évolutions des textes relatifs aux charges locatives. Vos propositions viseront à la fois, à répondre aux difficultés que vous pourriez constater, à permettre le développement de services dans l'habitat auxquels aspirent nos concitoyens, et à favoriser la maîtrise des charges, tant au profit des locataires que de la collectivité dans son ensemble.

Vos propositions devront également intégrer la préoccupation légitime d'une meilleure transparence des charges que le locataire doit acquitter.

Je vous demande de me remettre vos conclusions pour la fin du mois de mai 2003. Vous pourrez pour l'exercice de votre mission vous appuyer sur les services de la DGUHC.

Je vous prie de croire, Monsieur, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs:



Gilles de ROBIEN

Monsieur Philippe PELLETIER Avocat à la Cour  
Président de l'ANAH

136, avenue des Champs Elysées 75008 PARIS

## LISTE DES AUDITIONS

11 mars	Confédération syndicale des familles (CSF) Confédération du logement et du cadre de vie (CLCV) Confédération générale du logement (CGL)
12 mars	Union sociale pour l'habitat (USH) Union Nationale de la propriété immobilière (UNPI) Fédération nationale des sociétés d'économie mixte (FNSEM) SCIC-GESTION (groupe SCIC)
18 mars	Confédération Nationale des administrateurs de biens (CNAB) Fédération Nationale de l'immobilier (FNAIM) Conseil supérieur de l'administrateur de biens (CSAB) Syndicat National des professionnels immobiliers (SNPI) Union Nationale de l'immobilier (UNIT)
18 mars (suite)	Confédération Nationale du logement (CNL) Association des propriétaires sociaux (APS) Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF) Fédération Française des sociétés d'assurances (FFSA)
4 avril	société GECINA
9 avril	société SAGGEL-GESTION
11 avril	société AXIADE-Rhone-Alpes OPAC du Grand Lyon
23 avril	syndicat du logement et de la consommation (SLC)
24 avril	association des organismes HLM d'Ile de France (AOHLM)
25 avril	collèges des bailleurs et gestionnaires collège des locataires
30 avril	groupe foncier français (GFF)
2 mai	société foncière lyonnaise (SFL) groupe FONCIA
5 mai	OPAC de Paris
16 mai	société Pax Progrès Pallas
22 mai	groupe Vendôme-Rome-Auguste Thouard

## PERSONNALITES RENCONTREES

Conseil d'Etat :      Monsieur Daniel LABETOULLE, Président de la section du contentieux, ancien Président de la Commission Nationale de Concertation (CNC)  
                          Monsieur Pierre ZEMOR, Conseiller d'Etat, ancien Président de la CNC  
                          Monsieur Roland PEYLET, Conseiller d'Etat, Président de la CNC

Conseil économique et social :    Madame Frédérique RASTOLL, membre de la section logement et cadre de vie,            ancien vice-président de la CNC

Ministère de la justice :            Madame Catherine CHADELAT, conseiller technique  
                          Monsieur Marc GUILLAUME, directeur des affaires civiles et du sceau  
                          Madame Agnès TAPIN, chef du bureau du droit immobilier  
                          Monsieur Eric ALT, magistrat au bureau du droit immobilier

Plusieurs juges d'instance

Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Monsieur Alain LECOMTE, directeur adjoint du cabinet  
                          Monsieur Etienne CREPON, conseiller technique  
                          Monsieur François DELARUE, Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction  
                          Monsieur Philippe GRAND, chef du service de la stratégie et de la législation  
                          Madame Anne BRUN, chef du bureau des rapports locatifs

Barreau de Paris :                    les avocats membres de la commission du droit immobilier, sous-commission des baux d'habitation

Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) :      Madame Isabelle COUËTOUX du TERTRE, directeur adjoint

Groupe APOGEE-PERIGEE            Monsieur Michel JOUVENT, directeur général

## **RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS**

### **ET RECOMMANDATIONS**

#### **I – Le nouveau cadre juridique**

- un décret unique détermine les charges locatives récupérables, sur les parcs réglementé et non réglementé (rapport n° 31).
- la liste des charges récupérable est actualisée (rapport n° 46).
- les principes généraux de répartition des charges permettent, par analogie, de déterminer le sort des charges non visées à la liste si celle-ci distingue les charges récupérables et les charges non récupérables (rapport n° 50).
- il est possible de déroger à la liste des charges récupérables par des accords collectifs de location (rapport n° 52).
- les accords collectifs de location sont opposables à un nouveau locataire, à condition qu'il y adhère explicitement par la signature du contrat de location (rapport n° 53).
- tous les cinq ans, la Commission Nationale de Concertation dresse un état de l'application des nouveaux textes et des accords collectifs de location intervenus. Elle entend un rapport du Gouvernement sur le rôle des commissions départementales de conciliation en matière de litiges relatifs aux charges (rapport n°s 54 et 76).



## **II – La détermination des charges récupérables**

- au titre des contrats d'entreprise conclus par le bailleur, la totalité de la dépense engagée est récupérable si le service rendu l'est (rapport n° 35).
- la rémunération du personnel chargé d'une ou plusieurs des tâches suivantes : entretien des parties communes, enlèvement des déchets et rejets, accueil des visiteurs, surveillance du fonctionnement courant de l'immeuble, relations avec les locataires, est récupérable sur les locataires au prorata du temps consacré à ces tâches (rapport n° 39).
- toutefois, la rémunération du personnel disposant d'un logement nécessaire à l'exécution de son contrat de travail est récupérable sur les locataires :
  - . à hauteur des trois-quarts, s'il assure l'entretien des parties communes et l'enlèvement des déchets et rejets,
  - . à hauteur de moitié, s'il assure l'une de ces deux tâches seulement,
  - . à hauteur du quart, dans les autres cas.(rapport n° 40)
- les frais de rôle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou de la taxe de balayage ne sont pas récupérables (rapport n° 45).

## **III – La justification des charges**

- faire dresser avant fin 2005 un état descriptif de division en jouissance de tout immeuble locatif détenu en mono-propriété, afin de déterminer une juste répartition des charges entre locataires (rapport n° 62).
- le compte annuel de régularisation des charges est présenté sous huit grandes rubriques et, pour chacune d'elles, le montant de la régularisation précédente est rappelé (rapport nos 66 et 67).

- l'association représentative des locataires est associée à l'arrêt des comptes annuels de régularisation des charges locatives (rapport n° 70).
- la totalité des pièces justificatives des charges est, sans distinction, portée à la connaissance des locataires qui le réclament (rapport n° 72).
- l'association représentative des locataires, ou le technicien qu'elle mandate à cet effet, est destinataire d'une copie des pièces principales justificatives qu'elle réclame (rapport n°s 73 et 74).

#### **IV – Autres recommandations**

- la prescription de l'action en répétition des charges locatives s'opère par cinq ans, à l'identique de celle des actions en paiement (rapport n° 78).
- le Gouvernement saisit la Commission Nationale de Concertation du projet de décret, sans exclure la conclusion d'un accord collectif de location par les partenaires, sur la base dudit projet, et son extension réglementaire ultérieure (rapport n° 85).

## **TEXTES ACTUELS**

**Article 23 - Modifié par Loi 2000-1208 2000-12-13 art. 188 1 ° JORF  
14 décembre 2000.**

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 ;

3° De la contribution annuelle représentative du droit de bail et 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.

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.

**CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION  
(Partie Législative)**

**Article L442-3**

*(Loi n° 81-1161 du 30 décembre 1981 art. 9 Journal Officiel du 31 décembre 1981)*

*(Loi n° 81-1161 du 30 décembre 1981 art. 91 Journal Officiel du 31 décembre 1981)*

*(Loi n° 83-440 du 2 juin 1983 art. 2 2° Journal Officiel du 3 juin 1983)*

*(Loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998 art. 12 II Journal Officiel du 31 décembre 1998)*

A compter du 13 novembre 1982 et nonobstant toute disposition ou stipulation contraire, dans les immeubles appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré, les charges récupérables, sommes accessoires au loyer principal, sont exigibles en contrepartie :

- des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée ;
- des dépenses d'entretien courant et des menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée, qui ne sont pas la conséquence d'une erreur de conception ou d'un vice de réalisation ;
- de la contribution annuelle représentative du droit de bail et 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.

9 novembre 1982

DECRET - n. 82-955 pris en application de l'article L. 442-3 du Code de la construction et de l'habitation et fixant la liste des charges récupérables (J O. 13 nov: 1982) (1),

**Art. 1<sup>er</sup>** - La liste des charges récupérables prévue à l'article L.442-3 du Code de la construction et de l'habitation figure en annexe au présent décret.

**Art. 2** - Pour l'application du présent décret :

a) Il n'y a pas lieu de distinguer entre les services assurés par le bailleur en régie et les services assurés dans le cadre d'un contrat d'entreprise. Le coût des services assurés en régie inclut les dépenses de personnel d'encadrement technique. Lorsqu'il existe un contrat d'entreprise, le bailleur doit s'assurer que ce contrat distingue les dépenses récupérables et les autres dépenses.

b) Les dépenses de personnel récupérables correspondent à la rémunération et aux charges sociales et fiscales.

c) Le remplacement d'éléments d'équipement n'est considéré comme assimilable aux menues réparations que si son coût est au plus égal au coût de celles-ci.

*(D, n. 86-1316, 26 déc. 1986, art. 1<sup>er</sup>)*

d) Lorsque l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets sont assurés par un gardien ou une concierge, les dépenses correspondant à sa rémunération, à l'exclusion du salaire en nature, sont exigibles au titre des charges récupérables à concurrence des trois quarts de leur montant.

e) Lorsque l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets sont assurés par un employé d'immeuble, les dépenses correspondant à sa rémunération sont exigibles, en totalité, au titre des charges récupérables.

**Art. 3** - Pour l'application du présent décret, les dépenses afférentes à l'entretien courant et aux menues réparations d'installations individuelles, qui figurent au III du tableau annexé, sont récupérables, lorsqu'elles sont effectuées par le bailleur aux lieux et places du locataire.

Décret n° 87-713 du 26 août 1987

Décret pris en application de l'article 18 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 fixant la liste des charges récupérables

NOR : EQU8700582D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports,

Vu 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 notamment son article 18 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Article 1

La liste des charges récupérables prévue à l'article 18 de la loi du 23 décembre 1986 susvisée figure en annexe au présent décret.

Article 2

Pour l'application du présent décret :

- a) II n'y a pas lieu de distinguer entre les services assurés par le bailleur en régie et les services assurés dans le cadre d'un contrat d'entreprise. Le coût des services assurés en régie inclut les dépenses de personnel d'encadrement technique. Lorsqu'il existe un contrat d'entreprise, le bailleur doit s'assurer que ce contrat distingue les dépenses récupérables et les autres dépenses ;
- b) Les dépenses de personnel récupérables correspondent à la rémunération et aux charges sociales et fiscales ;
- c) Lorsque l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets sont assurés par un gardien ou un concierge, les dépenses correspondant à sa rémunération, à l'exclusion du salaire en nature, sont exigibles au titre des charges récupérables à concurrence des trois quarts de leur montant ;
- d) Lorsque l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets sont assurés par un employé d'immeuble, les dépenses correspondant à sa rémunération et aux charges sociales et fiscales y afférent sont exigibles, en totalité, au titre des charges récupérables.
- e) Le remplacement d'éléments d'équipement n'est considéré comme assimilable aux menues réparations que si son coût est au plus égal au coût de celles-ci.

Article 3

Pour l'application du présent décret, les dépenses afférentes à l'entretien courant et aux menues réparations ; d'installations individuelles, qui figurent au 111 du tableau annexé, sont récupérables lorsqu'elles sont effectuées par le bailleur au lieu et place du locataire.

## ANNEXE

### LISTE DES CHARGES RÉCUPÉRABLES

#### I. - Ascenseurs et monte-charges

1. Dépenses d'électricité ;
2. Dépenses d'exploitation, d'entretien courant, de menues réparations:

##### a) Exploitation

Visite périodique, nettoyage et graissage des organes mécaniques ;  
Examen semestriel des câbles et vérification annuelle des parachutes ;  
Nettoyage annuel de la cuvette, du dessus de la cabine et de la machinerie ;  
Dépannage ne nécessitant pas de réparations ou fournitures de pièces ;  
Tenue d'un dossier par l'entreprise d'entretien mentionnant les visites techniques, incidents et faits importants touchant l'appareil.

b) Fournitures relatives à des produits ou à du petit matériel d'entretien (chiffons, graisses et huiles nécessaires) et aux lampes d'éclairage de la cabine;

##### c) Menues réparations

De la cabine (boutons d'envoi, paumelles de portes, contacts de porte, ferme-portes automatiques, coulisseaux de cabine, dispositif de sécurité de seuil et cellule photo-électrique) ;  
Des paliers (ferme-portes mécaniques, électriques ou pneumatiques, serrures électromécaniques, contacts de porte et boutons d'appel) ;  
Des balais du moteur et fusibles.

#### II. - Eau froide, eau chaude et chauffage collectif des locaux privatifs et des parties communes

##### 1. Dépenses relatives

A l'eau froide et chaude des locataires ou occupants du bâtiment ou de l'ensemble des bâtiments d'habitation concernés ;

A l'eau nécessaire à l'entretien courant des parties communes du ou desdits bâtiments, y compris la station d'épuration ;

A l'eau nécessaire à l'entretien courant des espaces extérieurs :

Les dépenses relatives à la consommation d'eau incluent l'ensemble des taxes et redevances ainsi que les sommes dues au titre de la redevance d'assainissement, à l'exclusion de celles

auxquelles le propriétaire est astreint en application de l'article L.35-5 du Code de la santé publique.

Aux produits nécessaires à l'exploitation, à l'entretien et au traitement de l'eau ;

A l'électricité ;

Au combustible ou à la fourniture d'énergie quelle que soit sa nature.

## 2. Dépenses d'exploitation, d'entretien courant et de menues réparations :

### a) Exploitation et entretien courant :

Nettoyage des gicleurs, électrodes, filtres et clapets des brûleurs;

Entretien courant et graissage des pompes de relais, jauges, contrôleurs de niveau ainsi que des groupes moto-pompes et pompes de puisards ;

Graissage des vannes et robinets et réfection des presse-étoupes ;

Remplacement des ampoules des voyants lumineux et ampoules de chaufferie;

Entretien et réglage des appareils de régulation automatique et de leurs annexes;

Vérification et entretien des régulateurs de tirage;

Réglage des vannes, robinets et tés ne comprenant pas l'équilibrage ;

Purge des points de chauffage ;

Frais de contrôles de combustion ;

Entretien des épurateurs de fumée ;

Opérations de mise en repos en fin de saison de chauffage, rinçage des corps de chauffe et tuyauteries, nettoyage des chaufferies y compris leurs puisards et siphons, ramonage des chaudières, carnaux et cheminées ;

Conduite du chauffage;

Frais de location, d'entretien et de relevé des compteurs généraux et individuels ;

Entretien de l'adoucisseur du détartreur d'eau, du surpresseur et du détendeur ;

Contrôles périodiques visant à éviter les fuites de fluide frigorigène des pompes à chaleur ;

Vérification, nettoyage et graissage des organes des pompes à chaleur;

Nettoyage périodique de la face extérieure des capteurs solaires ;

Vérification, nettoyage et graissage des organes des capteurs solaires ;

### b) Menues réparations dans les parties communes ou sur des éléments d'usage commun :

Réparation de fuites sur raccords et joints ;

Remplacement des joints, clapets et presse-étoupes ;



Rodage des sièges de clapets;

Menues réparations visant à remédier aux fuites de fluide frigorigène des pompes à chaleur ;

Recharge en fluide frigorigène des pompes à chaleur.

### III. - Installations individuelles

Chauffage et production d'eau chaude, distribution d'eau dans les parties privatives :

1. Dépenses d'alimentation commune de combustible ;

2. Exploitation et entretien courant, menues réparations :

a) Exploitation et entretien courant :

Réglage de débit et température de l'eau chaude sanitaire ;

Vérification et réglage des appareils de commande, l'asservissement, de sécurité d'aquastat et de pompe;

Dépannage ;

Contrôle des raccordements et de l'alimentation des chauffe-eau électriques, contrôle de l'intensité absorbée ;

Vérification de l'état des résistances, des thermostats, nettoyage ;

Réglage des thermostats et contrôle de la température d'eau ;

Contrôle et réfection d'étanchéité des raccordements eau froide, eau chaude;

Contrôle des groupes de sécurité ;

Rodage des sièges de clapets des robinets ;

Réglage des mécanismes de chasses d'eau.

b) Menues réparations :

Remplacement des bilames, pistons, membranes, boîtes à eau, allumage piézo-électrique, clapets et joints des appareils à gaz ;

Rinçage et nettoyage des corps de chauffe et tuyauteries ;

Remplacement des joints, clapets et presse-étoupes des robinets ;

Remplacement des joints, flotteurs et joints cloches des chasses d'eau.

#### IV. - Parties communes intérieures au bâtiment ou à l'ensemble de bâtiments d'habitation

##### 1. Dépenses relatives

A l'électricité ;

Aux fournitures consommables, notamment produits d'entretien, balais et petit matériel assimilé nécessaires à l'entretien de propreté, sel ;

##### 2. Exploitation et entretien courant, menues réparations :

a) Entretien de la minuterie, pose, dépose et entretien des tapis ;

b) Menues réparations des appareils d'entretien de propreté tels qu'aspirateur.

3 (D. n. 86-1316, 26 déc. 1986, art. 2-I). Entretien de propreté (frais de personnel).

#### V. Espaces extérieurs au bâtiment ou à l'ensemble de bâtiments d'habitation

(Voies de circulation, aires de stationnement, abords et espaces verts, aires et équipements de jeux)

##### 1. Dépenses relatives :

A l'électricité ;

A l'essence et à l'huile ;

Aux fournitures consommables utilisées dans l'entretien courant: ampoules ou tubes d'éclairage, engrais, produits bactéricides et insecticides, produits tels que graines, fleurs, plants, plantes de remplacement à l'exclusion de celles utilisées pour la réfection de massifs, plates-bandes ou haies.

##### 2. a) Exploitation et entretien courant :

Opérations de coupe, désherbage, sarclage, ratissage, nettoyage et arrosage concernant :

Les allées, aires de stationnement et abords ;

Les espaces verts (pelouses, massifs, arbustes, haies vives, plates-bandes) ;

Les aires de jeux ;

Les bassins, fontaines, caniveaux, canalisations d'évacuation des eaux pluviales;

Entretien du matériel horticole;

Remplacement du sable des bacs et du petit matériel de jeux.

b) Peinture et menues réparations des bancs de jardin et des équipements de jeux et grillages.

## VI. - Hygiène

### 1. Dépenses de fournitures consommables :

Sacs en plastique et en papier nécessaires à l'élimination des rejets ;

Produits relatifs à la désinsectisation et à la désinfection, y compris des colonnes sèches de vide-ordures.

### 2. Exploitation et entretien courant ;

Entretien et vidange des fosses d'aisance ;

Entretien des appareils de conditionnement des ordures.

### 3 (D. n. 86-1316, 26 déc. 1986, art. 2-11) Elimination des rejets (frais de personnel).

## VII. - Equipements divers du bâtiment ou de l'ensemble de bâtiments d'habitation

### 1. Fourniture d'énergie nécessaire à la ventilation mécanique.

### 2. Exploitation et entretien courant :

Ramonage des conduits de ventilation ;

Entretien de la ventilation mécanique ;

Entretien des dispositifs d'ouverture automatique ou codée et des interphones ;

Visites périodiques à l'exception des contrôles réglementaires de sécurité, nettoyage et graissage de l'appareillage fixe de manutention des nacelles de nettoyage des façades vitrées.

### 3. Divers

Abonnement des postes de téléphone à la disposition des locataires.

## VIII. - Impositions et redevances

Droit de bail ;

Taxe et redevance d'enlèvement des ordures ménagères ;

Taxe de balayage.

## TEXTES PROPOSES

### **I. Sur la mise en harmonie de la loi :**

à l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989, alinéa 1, 3°,  
à l'article L.442-3 du CCH, alinéa 1, 3<sup>ème</sup> tiret,  
supprimer les mots :

« de la contribution annuelle représentative du droit de bail et »

### **II. Sur la possibilité de déroger par accords collectifs de location au dispositif réglementaire :**

à l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989, compléter l'alinéa 2,  
à l'article L.442-3 du CCH, compléter le dernier alinéa,  
ainsi qu'il suit :

« la liste de ces charges est fixée par décret en Conseil d'Etat. Il peut y être dérogé par accords collectifs de location conclus conformément à l'article 42 modifié de la loi du 23 décembre 1986 ».

### **III. Sur la prescription quinquennale de la répétition des loyers et charges en trop perçus :**

à l'article 2277 du Code civil, compléter l'alinéa 4 ainsi qu'il suit :

« se prescrivent par cinq ans les actions en paiement :... des loyers, fermages et charges locatives, et les actions en répétition y afférentes ».

à l'article 68 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948,  
supprimer l'alinéa 1<sup>er</sup> ainsi rédigé :

« les actions en nullité et les actions en répétition prévues au présent chapitre se prescrivent par trois ans ».

### **IV. Sur la définition et la liste des charges récupérables au sens de l'article 23 précité :**

cf. texte ci-après.

## **Décret n° [                      ] du [                      ]**

Décret pris en application de l'article 23 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, fixant la liste des charges récupérables.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Vu la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, et notamment son article 23 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

### **Article 1er**

La liste des charges récupérables prévue à l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée figure en annexe au présent décret.

### **Article 2**

Pour l'application du présent décret :

**a)** Il n'y a pas lieu de distinguer entre les services assurés en régie par le bailleur et les services assurés dans le cadre d'un contrat d'entreprise .

Le coût des services assurés en régie inclut les dépenses de fournitures et la rémunération, charges sociales et fiscales comprises, des personnels d'exécution et d'encadrement technique.

Le coût des services assurés dans le cadre d'un contrat d'entreprise correspond à la dépense toutes taxes comprises, acquittée par le bailleur. Toutefois, celui-ci doit s'assurer que ce contrat distingue les dépenses récupérables et les autres dépenses.

**b)** Les dépenses de personnel récupérables correspondent à la rémunération et aux charges sociales et fiscales y afférentes.

**c)** Les dépenses du personnel assurant l'entretien des parties communes, l'élimination des déchets et rejets, l'accueil et le renseignement des visiteurs, les relations courantes avec les locataires ou la surveillance du fonctionnement courant de l'immeuble, sont exigibles, au titre des charges récupérables, en totalité, au

prorata du temps affecté à ces tâches par le contrat de travail ou par tout autre document définissant les tâches du personnel.

**d)** Toutefois, les dépenses du personnel disposant d'un logement nécessaire à l'exécution de son contrat de travail sont exigibles, au titre des charges récupérables, à concurrence des trois quarts de leur montant lorsqu'il assure l'entretien des parties communes et l'élimination des déchets et rejets ; pour l'application de cette disposition, un ménage disposant de contrats de travail conjonctifs est réputé constituer un personnel unique.

Ces dépenses ne sont exigibles qu'à concurrence de moitié de leur montant s'il n'assure que l'une des deux fonctions ; elles le sont à concurrence du quart de leur montant dans les autres cas.

**e)** Le remplacement d'éléments d'équipement n'est considéré comme assimilable aux menues réparations que si son coût est au plus égal au coût de celles-ci.

### **Article 3**

Pour l'application du présent décret, les dépenses afférentes à la maintenance courante, préventive et corrective, des installations individuelles, qui figurent au III du tableau annexé, sont récupérables lorsqu'elles sont effectuées par le bailleur au lieu et place du locataire.

## **Annexe**

### **LISTE DES CHARGES RÉCUPÉRABLES**

#### **I. - Ascenseurs et monte-charge**

1. Dépenses d'énergie
2. Maintenance courante préventive et corrective

##### a) Maintenance courante préventive

- visite périodique, nettoyage et graissage des organes mécaniques, électriques ou électroniques (armoire de manœuvre ou de commande) ou de tout autre dispositif destiné au fonctionnement de l'ascenseur,
- examen semestriel des câbles et vérification annuelle des parachutes,
- nettoyage de la cuvette, du dessus de la cabine et de la machinerie, des éléments de gaines, des locaux de poulies,
- dépannage ne nécessitant pas de réparations ou fournitures de pièces,
- tenue d'un dossier par l'entreprise de maintenance mentionnant les visites techniques, incidents et faits importants, touchant l'appareil.

b) Fournitures relatives à des produits ou à du petit matériel de maintenance (chiffons, graisses et huiles nécessaires) et aux lampes d'éclairage de la cabine, de la machinerie, des trémies et des éclairages de secours.

##### c) Maintenance courante corrective (y compris changements de pièces)

- de la cabine (dispositifs d'envoi, paumelles de portes, contacts de portes, ferme-portes automatiques, coulisseaux de cabine, dispositif de sécurité de seuil et systèmes de détection ),
- des paliers (ferme-portes mécaniques, électriques ou pneumatiques, serrures électromécaniques, contacts de porte et dispositifs d'appel et de signalisation),
- des balais du moteur et fusibles.

3. Equipements de surveillance, de sécurité, de contrôle d'accès et de fonctionnement, et de dépannage

Dépenses d'énergie, abonnements et communications, maintenance courante préventive et corrective, exploitation de l'ensemble des équipements destinés à la surveillance, à la sécurité, au contrôle d'accès et de fonctionnement et au dépannage des ascenseurs et monte-charge.

4. Frais liés aux désincarcérations.

#### **II. - Eau froide, eau chaude, climatisation, rafraîchissement, chauffage collectif des locaux privatifs et des parties communes**

1. Dépenses relatives

- à l'eau froide et chaude des locataires ou occupants du bâtiment ou de l'ensemble des bâtiments d'habitation concernés,
- à l'eau nécessaire à la maintenance courante, préventive ou corrective des parties communes du ou desdits bâtiments, y compris la station d'épuration,

- à l'eau nécessaire à l'arrosage des espaces extérieurs.

Les dépenses relatives à la consommation d'eau incluent l'ensemble des taxes et redevances ainsi que les sommes dues au titre de la redevance d'assainissement, à l'exclusion de celles auxquelles le propriétaire est astreint en application de l'article L. 35-5 du Code de la santé publique.

- au combustible ou à la fourniture d'énergie, quelle que soit sa nature, y compris énergies renouvelables.
- aux fluides, fournitures et produits consommables, y compris recharge après fuites, nécessaires à l'exploitation, et à la maintenance courante, préventive ou corrective, de l'ensemble des équipements des installations de production au traitement, et de distribution d'eau froide, d'eau chaude, de climatisation, de rafraîchissement, de chauffage, et des matériels nécessaires

## 2. Dépenses d'exploitation, de maintenance courante préventive ou corrective

### a) Exploitation et maintenance courante préventive

- maintenance courante préventive, nettoyages, curages, détartrages, graissages, vérifications, contrôles, réglages, purges et vidanges de l'ensemble des équipements des installations de production, de traitement et de distribution d'eau froide, d'eau chaude, d'évacuation des eaux usées et eaux vannes, de relevage des eaux, de climatisation, de rafraîchissement, de chauffage, et des matériels nécessaires ;
- analyses et contrôles réglementaires de combustion, de rendements, de fonctionnement des alarmes, ou similaires,- opérations de mise en repos en fin de saison de chauffage, et de remise en marche en début de saison,
- rinçage des corps de chauffe et tuyauteries, nettoyage des équipements de chaufferies,
- ramonage des chaudières, carneaux, cheminées, et conduits de fumée et d'évacuation des gaz brûlés,
- conduite des installations thermiques, de production et de distribution,
- fais de location, de maintenance courante préventive et corrective, et de relevé des compteurs et répartiteurs généraux et individuels,
- fourniture d'énergie, abonnements et consommations, maintenance courante préventive et corrective et exploitation des équipements de communication afférents aux compteurs, répartiteurs, et alarmes

### b) Maintenance courante corrective des installations d'eau froide, d'eau chaude, de climatisation, de rafraîchissement, de chauffage collectif dans les parties communes ou sur des éléments d'usage commun:

- recherche et réparation de fuites de toute nature et sur tous fluides;
- remplacement des joints, clapets, presse-étoupes et petits matériels assimilés;
- rodage des sièges de clapets ;
- frais d'astreinte pour les dépannages.



### **III. - Installations individuelles**

A/ Eau froide, eau chaude, climatisation, rafraîchissement, chauffage et dans les parties privatives :

#### **1. Dépenses relatives**

- à l'alimentation commune de combustible
- aux fluides, fournitures et produits consommables, y compris recharge après fuites, nécessaires à l'exploitation , et à la maintenance courante, préventive ou corrective, de l'ensemble des équipements des installations de production, de traitement, et de distribution d'eau froide, d'eau chaude, de climatisation, de rafraîchissement, de chauffage, et des matériels nécessaires

#### **2. Dépenses d'exploitation, de maintenance courante préventive ou corrective**

##### **a) Exploitation et maintenance courante préventive , menues réparations**

- maintenance courante préventive, nettoyages, curages, détartrages, graissages, vérifications, contrôles, réglages, purges et vidanges de l'ensemble des équipements des installations de production, de traitement et de distribution d'eau froide, d'eau chaude, d'évacuation des eaux usées et eaux vannes, de relevage des eaux, de climatisation, de rafraîchissement, de chauffage, et des matériels nécessaires ;
- analyses et contrôles réglementaires de combustion, de rendements, de fonctionnement des alarmes, ou similaires, opérations de mise en repos en fin de saison de chauffage, et de remise en marche en début de saison ;
- rinçage des corps de chauffe et tuyauteries, nettoyage des équipements,
- ramonage des cheminées, et conduits de fumée et d'évacuation des gaz brûlés,
- contrôle des raccordements, et de l'alimentation des chaudières, chauffe-bains et chauffe-eau
- fourniture d'énergie, abonnements et consommations, maintenance courante préventive et corrective et exploitation des équipements de communication afférents aux compteurs, répartiteurs, et alarmes.

##### **b) Maintenance courante corrective**

- recherches de fuites et dépannages,
- remplacement des pistons, membranes, boîtes à eau, allumage piézo-électrique, clapets et joints des appareils à gaz,
- rinçage et nettoyage des corps de chauffe et tuyauteries,
- remplacement des joints, clapets et presse-étoupes des robinets,
- remplacement des joints, flotteurs et joints cloches des chasses d'eau,
- astreintes pour les dépannages.

#### **B/ Autres installations en parties privatives**

- maintenance courante préventive, nettoyages, graissages, vérifications, contrôles, réglages des équipements du logement :
  - plomberie-sanitaires,
  - canalisations eaux usées, eaux vannes,
  - équipements électriques,

- menuiserie,
  - serrurerie,
  - quincaillerie.
- maintenance courante corrective, dépannages, remplacement des appareillages et pièces défectueux.

#### **IV. - Parties communes intérieures au bâtiment ou à l'ensemble des bâtiments d'habitation**

##### **1- Dépenses relatives**

- à l'énergie,
- aux fluides, fournitures et produits consommables utilisés pour l'éclairage, le nettoyage, l'exploitation, la maintenance courante préventive ou corrective, la sécurité et la sûreté.

2. Exploitation, nettoyage, maintenance courante préventive et corrective des parties communes intérieures, de leurs équipements et matériels nécessaires.

#### **V. - Espaces extérieurs au bâtiment ou à l'ensemble de bâtiments d'habitation (voies de circulation, aires de stationnement, abords et espaces verts, aires et équipements de jeux)**

##### **I. Dépenses relatives**

- à l'énergie,
- aux fluides, fournitures et produits consommables utilisées pour l'éclairage, le nettoyage, l'exploitation, la maintenance courante préventive ou corrective la sécurité et la sûreté.

2. Exploitation, nettoyage, maintenance courante préventive ou corrective de tous les espaces extérieurs et de leurs équipements et des matériels nécessaires.

#### **VI. – Hygiène**

##### **1. Dépenses de fournitures consommables**

- sacs en plastique et en papier et autres fournitures consommables nécessaires à l'élimination des déchets ou rejets,
- produits relatifs à la désinsectisation, à la dératisation et à la désinfection, y compris des conduits, vidoirs et trémies de vide-ordure et également dans les parties privatives.

##### **2. Exploitation et maintenance courante préventive et corrective**

- entretien et vidange des fosses septiques,
- entretien des appareils de conditionnement des ordures,
- frais de location et d'entretien de conteneurs,

- prestations de désinsectisation, de dératisation, de désinfection, de débouchage des conduits, colonnes, vidoirs et trémies de vide-ordure, également dans les parties privatives,
- enlèvement des encombrants et épaves,
- exploitation et maintenance courante préventive et corrective des équipements et matériels liés à l'hygiène.

3. Elimination des déchets et rejets.

## **VII. - Equipements fixes du bâtiment ou de l'ensemble de bâtiments d'habitation**

### **1. Ventilation**

Fourniture d'énergie, maintenance courante préventive et corrective, exploitation de l'ensemble des équipements visant à assurer et à contrôler la ventilation des logements.

### **2. Accès**

Fourniture d'énergie, nettoyage, maintenance courante préventive et corrective, exploitation de l'ensemble des équipements de contrôle des accès.

### **3. Communication et surveillance**

Fourniture d'énergie, abonnements et consommations, nettoyage, maintenance courante préventive et corrective, exploitation de l'ensemble des équipements visant à assurer les services de communication destinés à la surveillance et au contrôle des bâtiments, de leurs équipements et de leurs abords, ou destinés au traitement des interventions d'urgence.

### **4 Autres appareils et équipements fixes**

Fourniture d'énergie, de fluides, de produits consommables, abonnement et consommations, maintenance courante préventive et corrective, et exploitation de l'ensemble des appareils et équipements fixes du bâtiment ou de l'ensemble de bâtiments d'habitation.

## **VIII - Impositions et redevances**

Taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères à l'exclusion des frais de rôle.  
Taxe de balayage à l'exclusion des frais de rôle.

Dans un volume annexe à ce rapport, les documents suivants sont reproduits :

- . déclarations communes
  - . contributions des bailleurs
  - . contributions des locataires
  - . contributions des gestionnaires
  - . autres contributions
- 
- . éléments de droit étranger
  - . éléments statistiques