JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

6e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

(41e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1re Séance du Mardi 20 Mai 1980.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE LAGORCE

1. — **Suspension et reprise de la séance** (p. 1079).
MM. Foyer, président de la commission des lois ; le président.

2. — **Demande de votes sans débat** (p. 1080).

3. — **Protection des candidats à la construction de maisons individuelles.** — Discussion des conclusions d'un rapport (p. 1080).
MM. Richomme, rapporteur de la commission des lois ; Cavaillé, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'environnement et du cadre de vie, chargé du logement.
Discussion générale :
MM. Daillet,
Auroux,
Grussenmeyer,
Canacos,
Delprat,
Alain Richard,
Cornette.
M. le secrétaire d'Etat.
Passage à la discussion des articles.
Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

4. — **Demande de constitution d'une commission spéciale** (p. 1090).

5. — **Ordre du jour** (p. 1090).

★ (1 f.)

PRESIDENCE DE M. PIERRE LAGORCE, vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

SUSPENSION ET REPRISE DE LA SEANCE

M. Jean Foyer, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jean Foyer, *président de la commission.* Monsieur le président, la commission des lois a été saisie d'un grand nombre d'amendements nouveaux sur la proposition de loi relative à la protection des candidats à la construction de maisons individuelles.

Bien qu'ayant commencé à les examiner depuis plus d'une heure et demie déjà, elle n'a pu encore en terminer.

Je sollicite donc une suspension de séance d'une demi-heure environ.

M. le président. La suspension est de droit.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures cinq, est reprise à seize heures cinquante.)

M. le président. La séance est reprise.

— 2 —

DEMANDE DE VOTES SANS DEBAT

M. le président. J'informe l'Assemblée que la commission des affaires étrangères demande le vote sans débat des projets de loi :

Autorisant l'approbation de l'avenant à la convention générale sur la sécurité sociale du 17 décembre 1965 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne, signé à Paris le 1er février 1978 ;

Autorisant l'approbation de la convention relative au concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République fédérale islamique des Comores, ensemble quatre annexes et deux protocoles, signée à Paris le 10 novembre 1978 ;

Autorisant l'approbation de l'avenant à la convention générale de sécurité sociale du 22 juillet 1965, entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République islamique de Mauritanie, signé à Paris le 30 juin 1977 ;

Autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest relatif à l'établissement à Paris d'un bureau de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, ensemble une annexe, signé à Paris le 4 avril 1979 ;

Autorisant l'approbation de la convention du 8 juin 1978 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco, relative à l'exécution réciproque des peines d'amende et de confiscation, et de l'échange de lettres afférent à cette convention.

En application de l'article 104 du règlement, ces demandes ont été affichées et notifiées. Elles seront communiquées à la conférence des présidents au cours de sa première réunion suivant la distribution des rapports de la commission.

— 3 —

PROTECTION DES CANDIDATS A LA CONSTRUCTION DE MAISONS INDIVIDUELLES

Discussion des conclusions d'un rapport.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi de M. Jean-Marie Daillet et plusieurs de ses collègues sur la protection des candidats à la construction de maisons individuelles (nos 211, 1174).

La parole est à M. Richomme, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jacques Richomme, *rapporteur.* Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'environnement et du cadre de vie, chargé du logement, mes chers collègues, voilà déjà quatre ans que notre collègue M. Jean-Marie Daillet a déposé une proposition de loi sur la protection des candidats à la construction de maisons individuelles.

Sous la précédente législature, sur le rapport de notre collègue M. Loïc Bouvard, la commission des lois avait commencé à examiner cette proposition de loi et plus particulièrement le volet traitant de la publicité immobilière.

Mais elle a décidé, cette fois, de disjoindre la partie relative à la publicité, estimant qu'il était préférable que la réglementation concerne l'ensemble de la construction, c'est-à-dire aussi bien les logements neufs en accession à la propriété que les immeubles locatifs et les immeubles anciens.

Une telle conception appelle une réflexion très approfondie, qui est actuellement conduite sous l'égide du ministère de l'environnement et du cadre de vie. Nous espérons qu'elle débouchera prochainement sur un texte plus général, car il ne fait aucun doute que le volet relatif à la publicité immobilière que nous avons laissé de côté est essentiel.

En revanche, la commission s'est attachée à préciser les dispositions qui ont plus spécifiquement trait à la protection des candidats à la construction de maisons individuelles.

Depuis une douzaine d'années, la production de maisons individuelles a connu une progression spectaculaire. Les statistiques témoignent d'un regain d'intérêt très marqué des Français pour l'habitat individuel : en 1976, sur 495 000 logements mis en chantier, on dénombrait environ 251 000 maisons individuelles, c'est-à-dire plus de 50 p. 100.

M. Emmanuel Hamel. C'est un grand succès de la Ve République !

M. Jacques Richomme, *rapporteur.* Ce pourcentage a atteint 55 p. 100 en 1977.

La plupart des maisons individuelles sont construites au coup par coup sur des lotissements ou de manière diffuse.

Sous réserve du caractère imprécis des informations statistiques, il apparaît que sur les 251 000 maisons individuelles mises en chantier en 1976, la répartition par catégorie de constructeurs s'établit comme suit : 93 000 maisons ont été commandées isolément par des particuliers faisant rarement appel à un architecte et s'adressant généralement à des intervenants très diversifiés ; 66 000 maisons ont été réalisées par des promoteurs publics ou privés qui vendent à la fois le terrain et la construction dans le cadre d'opérations groupées horizontales ; enfin, 92 000 maisons ont été bâties à l'unité par des constructeurs « répétitifs ».

Selon la nature des intervenants, les responsabilités, les garanties et les engagements respectifs des parties sont soumis à des régimes juridiques très différents.

Les modalités d'accession à la propriété d'une maison individuelle ressortissent à une panoplie juridique diversifiée et souvent complexe dont la loi du 3 janvier 1967 et celle du 16 juillet 1971 modifiée et complétée par la loi du 11 juillet 1972 constituent les pièces essentielles.

Lorsque l'accédant ne possède pas le terrain, l'opération peut être réalisée soit par un contrat de vente, soit par la qualité d'associé. En pratique, la plus grande partie du secteur des maisons réalisées par des promoteurs-constructeurs est commercialisée sous la forme du contrat de vente en l'état futur d'achèvement tel qu'il résulte de la loi du 3 janvier 1967.

Lorsque l'accédant possède le terrain, il n'y a pas lieu de procéder à une vente ; en ce cas, le contrat porte sur la seule construction. Selon la nature des intervenants et les responsabilités qui leur incombent, il sera fait appel soit au contrat de promotion immobilière, soit au contrat dit de construction d'une maison individuelle sur plan, soit au simple contrat d'entreprise.

En dépit des interventions récentes et successives du législateur, les difficultés et les abus constatés à différentes reprises dans le secteur de la construction de maisons individuelles revêtent des aspects multiples. C'est sans doute dans le secteur non protégé que ces difficultés et abus se rencontrent en plus grand nombre : prix non fixés à l'avance ; absence même de devis ; dépassement des prix ; avances et appels répétitifs de fonds sans contrepartie du travail exécuté ; délais anormaux ; défaillances ; malfaçons ; clauses abusives des contrats ou, au contraire, absence de contrat.

Les abus tiennent au fait qu'il n'est prescrit ni mentions obligatoires des contrats, ni garantie financière, ni échelonnement des paiements.

Mais le secteur protégé n'est pas lui-même, tant s'en faut, exempt de vicissitudes. Les problèmes tiennent aux conditions de formation et de résiliation des contrats, au jeu des garanties successives en cas de défaillance du constructeur, de dépassement de prix ou de retard de livraison, au respect de la qualité des matériaux et de la conformité de la construction au projet et aux normes.

Le dispositif de protection issu des lois du 3 janvier 1967 et du 16 juillet 1971, fût-il déjà important, laisse néanmoins apparaître un certain nombre de failles, notamment au niveau de la réglementation des contrats, qu'il convient de combler. C'est l'objet de la proposition de loi de M. Daillet.

Dans ses dispositions relatives à la protection des candidats à la construction d'une maison individuelle, cette proposition vise essentiellement les opérations qui relèvent actuellement du contrat de construction d'une maison individuelle et, dans une certaine mesure, celles qui ne relèvent que du contrat d'entreprise. Mais la commission, sous la forme d'un amendement, propose d'élargir la portée du texte à toutes les opérations d'acquisition de terrain.

Les préoccupations essentielles manifestées par cette proposition de loi sont les suivantes : donner des garanties à l'acquéreur quant à la constructibilité du terrain sur lequel il se propose de faire édifier une maison individuelle ; mieux délimiter les champs d'application respectifs du contrat de vente d'immeubles à construire et du contrat de construction d'une maison individuelle ; étendre l'obligation de passer le contrat de construction à des opérations qui sont actuellement du domaine du simple contrat d'entreprise ; renforcer la protection du maître de l'ouvrage au moment de la formation du contrat de construction en instituant un délai de renonciation et en définissant les différentes conditions auxquelles se trouve subordonnée la validité du contrat ; réglementer de façon plus précise les mentions qui doivent obligatoirement figurer au contrat ainsi que les obligations et garanties spécifiques auxquelles sont tenus les constructeurs ; prévoir la possibilité de faire précéder le contrat de construction d'un contrat d'études préalables.

La commission des lois a adhéré à l'ensemble de ces objectifs. Les conclusions qu'elle a adoptées et qui s'inspirent des travaux de concertation qui avaient été conduits par le secrétaire d'Etat au logement s'efforcent cependant d'améliorer et de compléter sensiblement le dispositif initialement proposé.

Ont été notamment davantage précisées les conditions de formation et de validité du contrat de construction d'une maison individuelle, les énonciations qui doivent y figurer ainsi que l'étendue des garanties qui y sont attachées.

Le contrat d'études préalables, dont l'auteur de la proposition de loi prévoyait seulement l'institution de principe, a également été réglementé avec précision. Un amendement de la commission de la production et des échanges, adopté par la commission des lois, a précisé d'une façon très stricte et très intéressante la portée et le contenu de ce contrat d'études préalables.

En ce qui concerne l'extension du champ d'application du contrat de construction d'une maison individuelle au domaine du contrat d'entreprise, il est apparu que l'obligation faite au constructeur de passer le contrat de construction devait être limitée à celui qui, en plus de la réalisation de l'ensemble de la construction, assume une prestation de services telle que fourniture du terrain, confection des plans ou accomplissement des formalités administratives préalables à la construction.

Enfin, trois sortes de dispositions nouvelles ont été introduites : l'une consiste à permettre la poursuite des travaux en cas de règlement judiciaire ou de liquidation des biens du constructeur ; les deux autres, regroupées dans un chapitre à part, n'ont pas un lien direct avec les dispositions relatives au contrat de construction d'une maison individuelle mais se rapportent néanmoins aux problèmes de l'accession à la propriété : il s'agit, d'une part, d'étendre les compétences des sociétés anonymes coopératives de production d'H. L. M. et, d'autre part, de permettre aux acquéreurs à terme de participer à la gestion de la propriété.

Sans aucun doute, la proposition de loi adoptée par la commission marque un pas supplémentaire dans la voie nécessaire de la protection des accédants à la propriété.

Peut-être faudrait-il aller encore plus loin dans cette voie protectrice. Mais il ne faut point cependant perdre de vue que la multiplication des formalités, des délais et des garanties entraîne des contraintes et des coûts dont les inconvénients qui en résultent sont tout de même considérables.

Par ailleurs, une législation trop contraignante de nature à éliminer progressivement les petites et moyennes entreprises au profit de constructeurs répétitifs ne serait pas sans incidence du point de vue de l'architecture et de l'urbanisme, comme du point de vue de la qualité de l'habitat. Certes, la standardisation et la préfabrication permettent d'abaisser les coûts. Mais la banalisation des constructions et le recul de la maison traditionnelle ne vont pas dans le sens de l'intérêt des accédants eux-mêmes, ni d'ailleurs dans celui de la préservation de l'environnement.

Après la loi du 4 janvier 1979 sur la responsabilité et l'assurance dans le domaine de la construction et la loi du 13 juillet 1979 sur la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier, la proposition de loi de M. Daillet devrait mettre fin aux difficultés et aux abus auxquels sont confrontés tous les jours les candidats à la construction d'une maison individuelle, même s'il est vrai que les garanties données aux candidats à la construction font déjà l'objet d'une législation diverse et compliquée.

Aussi la commission des lois recommande-t-elle à l'Assemblée d'adopter cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, désirez-vous intervenir maintenant ?

M. Marcel Cavaillé, *secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'environnement et du cadre de vie, chargé du logement.* Non, monsieur le président. Je préfère intervenir à la fin de la discussion générale.

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Daillet.

M. Jean-Marie Daillet. Monsieur le secrétaire d'Etat, il est rare que l'initiative parlementaire débouche, par la grâce du Gouvernement, qui est maître de l'ordre du jour, sur une discussion en séance publique. C'est pourquoi je tiens à vous remercier d'y avoir puissamment contribué, comme d'ailleurs votre prédécesseur, M. Jacques Barrot, qui avait bien voulu étudier avec moi ce problème.

C'est en 1974, alors que je venais d'être élu député, que l'exemple d'un ménage d'ouvriers volé légalement par un constructeur malhonnête m'a fait prendre conscience de ce qui constitue une difficulté majeure pour les petites gens.

M. Henry Canacos. Il y en a des milliers comme cela !

M. Jean-Marie Daillet. Je me suis alors penché sur le cas de ce ménage et j'ai été ainsi conduit, comme vous sans doute, à en découvrir beaucoup d'autres.

Que de publicités alléchantes font croire à tout un chacun que le S. M. I. C. peut permettre de devenir à brève échéance propriétaire ! Que de faux-semblants, que de photographies truquées, que de promesses fallacieuses ! J'ai même vu, dans un hebdomadaire, pourtant excellent, mais dont le bureau de vérification de la publicité n'avait sans doute pas scruté les colonnes avec une attention suffisante, celui qui avait extorqué 6 000 francs à ce jeune ménage se faire passer pour un bienfaiteur, un philantrope. Cela ne s'invente pas !

Le texte initial reposait sur une idée simple : instaurer un début de protection contre la publicité abusive et mensongère. A cet égard, je rends hommage au travail qui avait été déjà effectué par la commission des lois, notamment par M. Loïc Bouvard, qui était alors son rapporteur. Il est apparu que c'était non seulement pour la construction de maisons individuelles mais pour tout l'immobilier qu'il fallait établir une législation visant à réprimer la publicité abusive.

Devant l'énormité de la tâche, la commission des lois a décidé de disjoindre l'examen des divers textes. Il doit cependant être bien entendu, monsieur le secrétaire d'Etat — et j'espère que vous le confirmerez tout à l'heure — que le Gouvernement présentera au Parlement un texte d'ensemble tendant à réglementer sévèrement des pratiques qui ne relèvent plus de l'information mais bien de la chimère, et d'une chimère très rentable.

Elu d'un département de l'ouest, c'est évidemment dans cette région que j'ai constaté les premiers abus. Mais, m'étant intéressé à ces problèmes, j'ai très vite reçu de toutes les régions françaises, y compris, monsieur le secrétaire d'Etat, de la région toulousaine, des informations analogues prouvant qu'un marché qui touche annuellement 250 000 familles et qui représente 80 milliards de francs était de nature à attirer les requins. Je ne prétends pas que les constructeurs et les promoteurs soient, dans leur majorité, malhonnêtes, je déplore seulement que d'honnêtes gens — constructeurs, clients ou pouvoirs publics — soient victimes des agissements de quelques gredins.

C'est pourquoi, outre la publicité qui fera l'objet d'un projet de loi, nous avons voulu réglementer les conditions d'acquisition du terrain, et, en particulier, le contrat de construction de maisons individuelles.

Actuellement, ces contrats sont navrants. Sur un coin de table, un démarcheur à domicile fait signer n'importe quel engagement, dont l'une des clauses, souvent illisible, prévoit, par exemple — comme c'était le cas du contrat qui a coûté 6 000 francs au jeune ménage dont je parlais tout à l'heure — que les arrhes seront conservées à titre de frais d'étude en cas de non-réalisation de la construction.

Une telle clause est certes illicite. Il n'empêche que, même après la loi de juillet 1971 — dont la publication des décrets d'application demanda dix-huit mois ! — de telles clauses ont continué à être prévues dans les contrats.

Lorsqu'elle fut secrétaire d'Etat à la consommation, Mme Scrivener s'efforça d'éliminer les clauses abusives des contrats. Mais nous sommes encore loin du compte, notamment dans le domaine de la construction immobilière.

Telles sont les raisons qui m'ont conduit à présenter aujourd'hui à l'Assemblée cette proposition de loi, qui a d'ailleurs été améliorée en commission par nombre de mes collègues appartenant à toutes les tendances politiques.

Je souhaite que nous allions au bout de notre pensée en prévoyant, par exemple, un contrat type obligatoire, seul légal, qui éviterait tout litige entre les clients et le constructeur. Tel est, en effet, l'esprit de notre démarche. Certes, on pourra laisser aux contractants la faculté de prévoir des clauses supplémentaires. Mais celles-ci seraient conventionnelles et ne sauraient être en contradiction avec les clauses légales. Je demande à M. le secrétaire d'Etat de bien vouloir prévoir une telle disposition dans les décrets d'application.

Ce problème de contrat présente de nombreuses difficultés juridiques. Personnellement, n'étant pas juriste, je m'en remets à la sagesse de la commission des lois et de la commission de la production et des échanges, dont le rapporteur, M. Maurice Cornette, a effectué un excellent travail, qui précise bien des points de la question.

Le problème des toutes petites entreprises artisanales avait notamment été soulevé. J'espère, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous voudrez bien accepter un amendement tendant à modifier le quatrième paragraphe de l'article III de la proposition de loi tel qu'il résulte des travaux de la commission des lois et visant à ce que ces toutes petites entreprises soient moins rigoureusement traitées que celles qui ont les moyens d'avoir une administration et des juristes patentés — ce qui, bien entendu, n'exclut pas de protéger les acquéreurs.

Mais l'intérêt général n'est pas nécessairement en contradiction avec celui du client ou du constructeur honnête. Aussi, dans le souci d'éviter les mauvaises surprises aux uns comme aux autres — et nous voyons souvent des exemples dans lesquels la bonne foi des deux parties ne fait aucun doute — nous avons prévu un contrat d'études préalables, qui doit essentiellement servir à l'étude préalable du terrain.

Les éminents juristes qui sont dans cette assemblée affineront peut-être ce concept ou proposeront même d'autres solutions. Mais il ne faudrait pas que ce contrat d'études préalables constitue en quoi que ce soit une échappatoire de nature à « rouler » le consommateur, que, par la réglementation du contrat principal, nous nous efforçons précisément de protéger. Aussi ce contrat d'études préalables doit-il faire en tout état de cause l'objet de justificatifs dans le chiffrage *a priori* et *a posteriori*. Il appartiendra aux décrets d'application d'y veiller.

Et surtout, veillons à ce que ce contrat ne puisse être trop forfaitaire ! On reprendrait sinon la mauvaise habitude des frais d'études forfaitaires, qui ne riment à rien dans beaucoup de cas, notamment dans celui des constructions industrielles.

Je souhaite, par ailleurs, que les textes relatifs à la sous-traitance soient strictement appliqués, car ce sont trop souvent les maisons malhonnêtes qui sous-traitent dans des conditions lamentables, obligeant les artisans à travailler dans des conditions qui ne sont pas normales et, par conséquent, à bâcler l'ouvrage. Au bout du compte, personne n'est content, sauf celui qui a profité de ces mauvais procédés.

Il importe donc que les textes concernant la sous-traitance soient bel et bien appliqués dans tous les cas visés par le texte qui nous est aujourd'hui soumis.

Je rappelle, d'autre part, que, trop souvent, la victime d'un promoteur ou d'un constructeur malhonnête n'ose pas aller devant les tribunaux, pour une raison simple que M. le garde des sceaux connaît bien : la justice française a la réputation d'être lente et coûteuse.

Cette réputation est peut-être injustifiée, mais le fait est là : l'immense majorité de ceux qui viennent se plaindre à nous — et la plupart de ceux qui sont lésés ne viennent hélas pas — croient qu'ils n'ont pas les moyens d'intenter un procès, ne serait-ce que parce qu'ils ont investi toutes leurs économies dans la construction familiale.

J'ai failli déposer un amendement à ce sujet, mais je crois qu'il était prématuré. Je vous ferai une simple suggestion, dans l'esprit de la législation de ces dernières années : il faudrait instituer une sorte de cour du marché immobilier, mais qui ne serait pas un tribunal, avec tout ce que cela peut supposer de lourdeurs, de lenteurs et de frais.

Le médiateur a fait école, il a des correspondants locaux et la notion de conciliateur départemental fait son chemin. Et il n'est pas mauvais, ma foi, qu'une sorte de juge de paix gratuit joue les médiateurs entre les parties sur des problèmes qui, pour n'être pas graves, n'en sont pas moins importants pour ceux qu'ils préoccupent. Je jette cette idée dans le débat, monsieur le secrétaire d'Etat. Je serais heureux que vous la fassiez étudier par vos services et par la chancellerie.

J'ai dit tout à l'heure que nous serions attentifs à vos décrets, à vos circulaires. Ce n'est pas là une mise en surveillance, monsieur le secrétaire d'Etat, croyez-le bien. Mais je souhaite que, pour respecter l'esprit qui nous a animés, les prolongements de ce texte, après qu'il aura été voté par le Parlement, soient discutés avec tous les intéressés, c'est-à-dire — et je leur rends hommage car ils m'ont beaucoup aidé dans son élaboration — les associations de consommateurs aussi bien que les groupements de professionnels honnêtes.

Etant donné le nombre des familles intéressées, le volume des affaires traitées dans ce domaine de la construction immobilière, le Parlement a conscience du problème. Il sait que les Français ont toujours aspiré à se loger dans des maisons individuelles et je ne doute pas qu'il donnera le meilleur de lui-même pour conférer sa pleine efficacité à un texte, modeste certes, mais qui tend simplement, comme le disait tout à l'heure M. Richomme, à franchir une étape nouvelle en vue de protéger les consommateurs. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Auroux.

M. Jean Auroux. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'ordre du jour de l'Assemblée nationale est désormais une aventure quotidienne et, plus que jamais, le « feuilleton » a bien mérité son nom : voilà que « diverses dispositions d'ordre économique et financier » et la « proposition de loi Berger » ont sombré dans la trappe de l'inopportunité pour cause de ticket modérateur ; et voici que ressurgit, trois ans après, la « proposition de loi Daillet », texte annoncé sous la précédente législature, puis retiré, annoncé de nouveau : notre impatience était grande de connaître cet enfant attendu.

A-t-il changé en trois ans ? Sans doute, et le Gouvernement et le rapporteur ne me démentiront pas sur ce point.

A-t-il grandi ? On peut en douter puisque, entre autres avatars, il a dû subir une grave amputation de dernière heure en matière de publicité immobilière.

Bref, je ne suis pas sûr, monsieur le secrétaire d'Etat, que l'opinion publique juge que le Gouvernement se grandit par ses manipulations permanentes de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Pour les socialistes, le logement est un droit ; il est aussi un choix libre entre le locatif et l'accession, le collectif et l'individuel, y compris pour le logement social qui doit être de qualité.

Il importe donc de considérer dans quel contexte politique, social et économique s'inscrit cette proposition de loi.

Sur le plan politique, pour la cinquième session consécutive, nous attendions « Delmon », et nous avons « Daillet ». Si l'un n'est pas exclusif de l'autre, nous sommes en droit de nous interroger quant à l'examen des droits des locataires avant la fin du septennat giscardien.

Il est vrai que vous nous avez promis un projet de loi portant création d'un contrat de résidence visant à faire « des personnes âgées, des jeunes travailleurs, des personnes handicapées ou des travailleurs migrants » des exclus d'un véritable droit au logement.

Sur le plan social et économique, qui peut contester le poids de plus en plus lourd, et parfois insupportable, du logement dans le budget des familles, non seulement de celles qui sont défavorisées, mais aussi de celles dont les ressources sont modestes ou moyennes ?

Qui peut ignorer aussi le chômage, l'inflation et les difficultés économiques et sociales dans le secteur du bâtiment ?

C'est pourquoi nous sommes fondés à poser la question de savoir si la préoccupation la plus urgente et la plus fondamentale aujourd'hui est seulement de protéger les candidats à l'accession à la propriété individuelle ?

Ne serait-ce pas d'abord, en cette matière, de créer les conditions d'accessibilité à la construction pour ceux qui le désirent ?

Or cette proposition de loi — qui apparemment n'est pas un projet — assurément née de la spontanéité parlementaire, à laquelle le Gouvernement est si attentif, a été davantage revue et corrigée par le ministère, au moins, que par une concertation réelle avec les organisations de consommateurs pourtant intéressées au premier chef.

Cette proposition, qui s'inscrit dans la promotion du rêve de la maison individuelle, entretenu avec soin par le Gouvernement et le Président de la République, ne saurait nous faire oublier que votre politique en la matière est loin d'être aussi souriante.

Faut-il vous en rappeler quelques éléments ?

Augmentation de 7 p. 100 de la T. V. A. sur les terrains à bâtir décidée dans la dernière loi de finances ;

Création d'une « assurance construction » chère, qui augmente encore la charge du candidat ;

Insuffisante rémunération de l'épargne, fût-elle destinée au logement ;

Augmentation du coût de la construction supérieure à celle du coût de la vie et des salaires ;

Augmentation démesurée des taux d'intérêt ;

Spéculation foncière que vous n'avez ni su ni voulu enrayer ;

Et, dernièrement, encadrement brutal du crédit qui vient de bloquer des dizaines de milliers de projets au détriment des candidats, qui verront le coût de leur construction augmenter, au détriment aussi de la profession, qui va connaître à nouveau des difficultés économiques et sociales accrues.

Vos réponses techniques, malgré la promotion publicitaire qui en est faite, les prêts P. A. P. et l'A. P. L. non indexée, n'apportent pas, dans leur forme actuelle, de solution véritable à l'exercice du droit réel au logement pour tous les Français.

Et vous ne pouvez pas ignorer, monsieur le secrétaire d'Etat, que des candidats à la construction sont de plus en plus nombreux aujourd'hui à devoir, pour des raisons économiques, abandonner — et dans quelles conditions financières et psychologiques — une construction entreprise dans laquelle ils avaient investi leur argent et les espérances d'une vie de travail.

En fait, si cette proposition de loi présente un certain nombre d'aspects positifs, elle ne saurait masquer la politique du Gouvernement, qui développe aujourd'hui l'inaccessibilité à la maison individuelle, comme à l'acquisition en général, pour un nombre croissant de familles françaises.

Il existe un autre aspect de la protection des Français en matière d'habitat, aspect qu'on ne saurait passer sous silence à l'occasion de ce débat.

Quelles sont, en effet, les propositions du Gouvernement pour assurer la protection des locataires et, en particulier, de ceux qui bénéficient d'un logement social ?

Le projet de loi élaboré à partir des « accords Delmon » est-il enterré jusqu'au mois de mars 1981 ? Pourtant le logement social connaît des difficultés grandissantes, comme en font état, de la façon la plus formelle, les travaux préparatoires des prochains congrès des offices publics d'H. L. M. ou de l'Union H. L. M.

En effet, si rien n'est entrepris d'urgence par le Gouvernement, les loyers vont poursuivre, malgré la volonté des gestionnaires d'organismes d'H. L. M., leur progression alarmante, qui maintiendra ou reconduira, dans des taudis — et non pas dans des maisons individuelles — des familles qui ne pourront plus faire face au « taux d'effort », comme vous dites, nécessaire pour se loger aujourd'hui en France.

Il est prouvé que les loyers augmenteront par l'effet conjugué de toute une série de facteurs :

Accroissement des tâches, donc des charges de gestion, ne serait-ce que pour assumer l'aide personnalisée ;

Accroissement nécessaire des sommes consacrées à l'entretien et aux grosses réparations, la moitié des 2,5 millions de logements H. L. M. ayant été construits avant 1968 ;

Nécessité de répondre à des normes de confort et de réhabilitation demandées légitimement par des locataires en droit d'attendre un habitat social de qualité ;

Fin de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties ; en effet, en 1990, un million de logements H. L. M. y seront soumis, ce qui se traduira par une hausse de l'ordre de 10 p. 100 de la masse des loyers actuels ;

Prise en compte légitime attendue par le personnel des offices d'une revalorisation indiciaire ;

Coût d'un conventionnement, très largement contesté, qui oblige les locataires d'H. L. M. à verser désormais leur dîme au fonds national de l'habitat ; transfert de charges à l'intérieur d'un même groupe social défavorisé ;

Enfin, péréquation toujours nécessaire entre le neuf et l'ancien.

Dans ces conditions, monsieur le secrétaire d'Etat, il a été calculé que, dans les années qui viennent, la hausse moyenne des loyers devrait se situer « dans une fourchette de plus 25 p. 100 à plus 40 p. 100 en francs constants ».

Malgré le conventionnement et l'A. P. L., la moitié des ménages vont voir leurs loyers augmenter et plus du tiers d'entre eux subiront une hausse de 30 p. 100 et plus.

Ces chiffres, monsieur le secrétaire d'Etat, sont naturellement à votre disposition. On ne peut que les considérer comme inquiétants — ils le sont plus encore pour les familles — quand on voit et quand on sait qu'il faut y ajouter l'augmentation massive des charges, notamment de chauffage, qui atteignent, cette année, un niveau proche de 40 p. 100.

Pensez-vous que cette situation sera tolérable et tolérée quand s'y ajoutera toute la batterie antisociale de vos choix politiques, de l'amputation de la couverture sociale au développement massif du chômage.

Dans ces conditions, n'y aurait-il pas lieu, de toute urgence, de mettre en œuvre une politique permettant d'abord d'assurer réellement, dans des conditions financièrement supportables, le droit au logement pour les familles françaises ?

N'y aurait-il pas lieu, de toute urgence, de subventionner un programme massif, hors conventionnement, d'isolation thermique dans les logements sociaux ? Cela économiserait des charges pour le locataire, des sorties de devises pour le pays et quelques centrales nucléaires pour l'environnement.

Nous sommes favorables à la protection maximale du consommateur et, par conséquent, de l'accédant à la propriété, individuelle ou non, si tel est son choix. Mais les aspects positifs — encore que limités — du texte en discussion ne sauraient masquer la politique d'exclusion du droit au logement que vous mettez progressivement mais systématiquement en place aujourd'hui.

Certes, cette proposition de loi ne peut nous laisser indifférents car elle tend à protéger les consommateurs. Néanmoins, nous y trouvons encore des lacunes et des motifs d'inquiétude. C'est ainsi que nous regrettons l'incohérence, qui n'est pas innocente, du dispositif progressivement mis en place en matière de construction individuelle.

Il aurait fallu, nous semble-t-il, d'abord et avant tout, une véritable politique foncière permettant de maîtriser la spéculation sur les terrains à bâtir, ensuite, des mesures de protection des candidats à l'accession, y compris sous l'angle de la publicité immobilière, et enfin seulement — et sans doute à un moindre coût — la nécessaire assurance construction.

Or vous avez d'abord fait la part belle aux assurances puis vous laissez — pour combien de temps encore ? — le champ ouvert à la publicité immobilière dont on connaît plus le dynamisme et l'agressivité que la rigueur dans l'information, comme on l'a souligné tout à l'heure. Et il apparaît de plus en plus clairement que, sous la pression de gros appétits immobiliers qui souhaitent élargir leur part du marché de la maison individuelle, y compris en secteur diffus, les dispositifs existants en matière de maîtrise des sols vont perdre leur consistance de manière à garnir — au détriment des collectivités locales comme de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises ou de la modeste promotion locale — des portefeuilles fonciers privés qui décideront de l'urbanisme de demain.

« Quand le bâtiment va, tout va », dit-on. S'il ne va plus — et en ce moment il ne va guère — bien des choses pourront ne plus aller du tout, monsieur le secrétaire d'Etat.

Il y a urgence à donner aujourd'hui aux collectivités locales les moyens de maîtriser le foncier et de lutter contre la spéculation sur les terrains.

Il y a urgence à donner aux organismes d'H. L. M. les moyens réels d'assurer un logement social — locatif ou en accession — de qualité.

Il y a urgence, dans cette deuxième moitié du XXe siècle, à donner à tous les Français les moyens de vivre décemment dans l'habitat de leur choix.

Je voudrais, monsieur le secrétaire d'Etat, vous faire comprendre que ces urgences ne sont pas simples propos dans des discours d'opposition. Les socialistes savent que c'est la réalité vraie et quotidienne de millions de familles de France, qui attendent une véritable politique sociale du logement à la dimension des problèmes de notre temps. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Grussenmeyer.

M. François Grussenmeyer. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, c'est sous le signe d'une grave morosité qui touche le bâtiment et les travaux publics en général que s'engage cette discussion. Discuter de la protection des candidats à la construction de maisons individuelles peut paraître ainsi paradoxal.

Il me semble particulièrement opportun de dresser avant tout un constat de la construction dans notre pays. Avant de défendre et de protéger ceux qui se lancent dans la construction, ne faut-il pas, au préalable, leur donner tous les atouts indispensables pour construire dans les meilleures conditions et au moindre risque ?

Or il est aujourd'hui certain que la « dévitalité » de la construction individuelle tient, pour une large part, à l'insuffisance de la politique de soutien du Gouvernement à l'égard de l'habitat.

La demande intérieure ralentit alors que la croissance des prix s'enflamme et que le candidat à la construction doit faire preuve d'une folle témérité pour se lancer dans la difficile

aventure de la construction ou de l'achat d'un appartement. La conjoncture lui est défavorable. La situation n'est-elle pas dangereuse, du point de vue du nécessaire consensus social, lorsque la maison individuelle ou le logement deviennent hors de portée de la légitime aspiration des ménages, sauf pour eux à accepter des privations sans mesure ?

La bonne santé d'un pays se mesure bel et bien au nombre, à la diffusion et à la qualité de ses constructions. Alors que, il y a un an, on pouvait à juste titre reconnaître qu'un certain coup d'arrêt avait été donné à la dégradation de l'activité du bâtiment grâce au succès des P. A. P., des prêts conventionnés, l'inquiétude aujourd'hui provient précisément de certaines mesures restrictives.

L'accession à la propriété devient inaccessible aux familles modestes.

Les mesures de réduction massive de dotations de P. A. P., de resserrement du crédit au logement, d'augmentation exorbitante des taux d'intérêt — nous avons appris ce matin encore qu'interviendrait une augmentation supplémentaire de 0,50 p. 100 pour les P. A. P. — empêcheront, dans un court délai, les familles de moins de trois enfants qui vivent uniquement de leurs revenus salariés d'accéder à la propriété.

Les prix, tant des travaux publics que du bâtiment, accusent une progression tout à fait déraisonnable : les indices T. P. 01 ont varié de plus de 15,90 p. 100 de février 1979 à janvier 1980 : ceux du bâtiment B. T. 01 ont varié de plus de 16 p. 100 pour la même période.

Du 1er trimestre 1979 au 1er trimestre 1980, les montants des prêts P. A. P. ont progressé de 5,6 p. 100 pour les jeunes ménages et de 7 p. 100 pour les ménages de deux enfants.

Pour être fidèle à la réalité, il faut néanmoins relever qu'un effort important a été accompli pour les familles de trois enfants dont l'un a moins de quatre ans.

Nous constatons que la différence se creuse à nouveau entre le coût et le prêt principal ; la réforme du financement, qui devait permettre une plus grande justice sociale pour l'accession à la propriété, semble incapable d'empêcher ce phénomène de distorsion que nous avons si bien connu dans le passé avec les prêts du crédit foncier de France et du secteur H. L. M.-A.

Il n'était donc point besoin de tout modifier pour retomber dans les erreurs que tout le monde avait condamnées par le passé !

Le financement du logement devient, parallèlement à la hausse du coût, plus rare et plus cher. A l'échelle nationale, le nombre des P. A. P. est réduit dans de grandes proportions, tombant de 170 000 à 140 000.

Localement, en Alsace, il n'y a pas de circuit P. A. P.-caisses d'épargne du fait de l'existence d'une législation spécifique pour les caisses d'épargne d'Alsace et de Moselle.

De plus, alors qu'ils disposaient, en 1979, de dotations P. A. P. du crédit foncier pour satisfaire la demande importante du secteur diffus, les organismes d'H. L. M., crédit immobilier, sociétés coopératives ne recevront, en 1980, aucun crédit de la part de cet établissement, pour ce secteur diffus.

Et, je le répète, les prêts complémentaires, indispensables aux P. A. P., deviennent rares et chers.

Quant aux prêts conventionnés, plus onéreux certes, mais dotés, il est vrai, d'une A. P. L. plus forte, ils devaient compenser la réduction des P. A. P. : mais les quelques crédits débloqués à ce titre au crédit immobilier sont déjà épuisés !

D'ailleurs, les taux de ces prêts conventionnés — qui sont à présent encadrés à 50 p. 100 — viennent en deux mois d'être relevés de plus de 2,5 p. 100, augmentant de 10,2 à 12,75 p. 100 au 2 mai 1980.

Le Gouvernement ne compte-t-il rien faire pour maîtriser l'évolution des prix, ceux du bâtiment ou ceux des travaux publics, qui déterminent le coût des opérations ?

Si les hausses ne peuvent être contenues, quelles mesures le Gouvernement envisage-t-il pour permettre encore aux jeunes ménages et aux familles de deux enfants d'accéder à la propriété ?

En Alsace, il devient vraiment urgent de débloquer un contingent supplémentaire de prêts P. A. P. afin de satisfaire une demande qui reste importante dans le secteur diffus.

De nos jours, les prêts aidés sont de plus en plus nécessaires, car, étant donné le coût des autres prêts et la capacité d'endettement des ménages, ceux-ci ne peuvent plus faire appel à un autre financement.

De plus, il ne faudra pas négliger d'adapter les montants des prêts, les prix témoins et les prix de référence à la situation réelle, surtout en cette période de flambée des prix !

A l'échelle nationale, faut-il le rappeler, les premiers signes d'une dégradation sont récemment apparus. Ainsi, en trois mois, de décembre 1979 à février 1980, on a relevé que le nombre des mises en chantier avait diminué de 16 p. 100 par rapport à la même période de l'année précédente. En janvier 1980, le nombre des prêts conventionnés accordés a décru de 25 p. 100 par rapport à janvier 1979.

L'union nationale des syndicats d'architectes résume bien cette tendance : « Déjà des candidats constructeurs révisent leurs programmes en baisse, réduisent leur surface d'habitation, renoncent à des éléments essentiels de confort et n'envisagent plus aucun effort pour préparer les économies d'énergie. »

Baisse de la quantité et amoindrissement de la qualité : assurément, tout cela concourt à la dégradation de la politique globale de l'habitat.

D'ailleurs, monsieur le secrétaire d'Etat, le 16 avril dernier, au sein de la commission de la production et des échanges, j'ai appelé votre attention sur certaines situations qui me paraissent pour le moins paradoxales. A mon avis, il faudrait accroître les surfaces de référence retenues pour l'attribution des P. A. P. L'inclusion dans ces surfaces de la moitié de celle des sous-sols et des combles me paraît singulière. Dans un souci d'équité, et je pense à l'ensemble des régions françaises, il devrait être tenu compte purement et simplement des surfaces habitables. D'une manière générale, il faut reconsidérer totalement les aides.

L'accroissement des frais annexes, souligné par l'orateur précédent, est également source d'inquiétudes. Il s'agit de la taxe locale d'équipement, de la taxe pour les C. A. U. E., des assurances à la construction, très chères. Pensons aussi à l'augmentation de la T. V. A. sur les terrains à bâtir et à son application aux honoraires d'architecte.

De plus, les délais exigés pour la délivrance des permis de construire et des certificats d'urbanisme restent exagérément longs. Les directions départementales de l'équipement n'ont pas assez de personnel en général pour résorber dans les plus courts délais la montagne des dossiers en instance de règlement. Mon raisonnement n'est paradoxal qu'en apparence : en fait, les permis de construire ne concernent pas toujours des maisons neuves ; ils sont exigés pour la moindre modification apportée à une construction existante. Normalement, l'instruction de ces demandes ne devrait pas dépasser un mois.

Autour des monuments et des bâtiments historiques, dans un rayon de 500 mètres, l'autorisation de la direction des bâtiments de France est requise pour construire. Dans ce cas-là, il serait opportun de ne pas trop retarder non plus l'instruction des demandes. Or, actuellement, les délais peuvent atteindre jusqu'à cinq mois. Ne pourrait-on assouplir les dispositions afin que ne soient concernées que les rues avoisinant le monument classé ? Avec les règles en vigueur, on aboutit, en effet, à ce paradoxe que, dans les petites communes ou dans les bourgs où le tissu urbain est concentré, le choix d'un rayon de 500 mètres conduit à englober même les lotissements périphériques ! Dans le Bas-Rhin, plus de 250 dossiers sont en ce moment « sous le coude » du directeur des bâtiments de France. D'ailleurs, monsieur le secrétaire d'Etat, je vous ai demandé, dans une question écrite, si vous ne comptiez pas étoffer les effectifs de la direction départementale du Bas-Rhin.

Tels sont, monsieur le secrétaire d'Etat, les éléments qui me paraissent prioritaires si l'on veut vraiment œuvrer en faveur des candidats à la construction.

Certes, je ne l'ignore pas, le marché des maisons individuelles comprend un certain nombre de sociétés de construction indélicates contre lesquelles il est indispensable de réagir. La protection des accédants à la propriété est une nécessité. Dans ce sens, les aménagements qui nous sont proposés pour le code de la construction et de l'habitation — le rapporteur a très bien cerné leurs finalités — ne sont nullement négligeables. De même, la réglementation de la publicité relative aux constructions destinées à l'habitat est essentielle afin de lutter contre une propagande fallacieuse qui plonge souvent ses victimes dans des situations intolérables. Bref, il est sage de « moraliser » tout ce qui se passe dans le secteur immobilier, y compris le marché des terrains.

Mais le régime des contrats est tout aussi préoccupant. Certes, l'arsenal des nouvelles dispositions qui nous sont soumises assurera une meilleure protection de l'accédant à la propriété. Néanmoins, le texte en discussion me paraît appeler quelques rectifications. Les amendements déposés, en particulier ceux du rapporteur de la commission de la production et des échanges, introduiront, je pense, les améliorations indispensables.

Rendant compte d'un colloque récemment organisé à l'initiative d'un centre d'analyses et de prévisions immobilières, *La Vie française* titrait : « Crise du logement : qui a raison ? », pour préciser ensuite : « Dialogue de sourds entre les pouvoirs publics et les professionnels de l'immobilier : quand la situation du logement est critique pour les uns, elle est « satisfaisante » pour les autres. Une nouvelle fois, on entonne cet air bien connu : « Tout va très bien, madame la marquise ».

Souhaitons qu'à la lumière de notre débat le Gouvernement sache redonner confiance aux candidats à la construction pour que notre industrie du bâtiment connaisse une nouvelle relance. Quand les candidats à la construction et les entrepreneurs seront satisfaits, ils pourront entonner à leur tour le refrain : « Tout va très bien ». Que le bâtiment aille, c'est le souhait que je forme, car alors tout ira bien ! (*Applaudissements sur divers bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Canacos.

M. Henry Canacos. Mesdames, messieurs, à l'examen de la proposition de loi qui nous est soumise, on reste confondu en découvrant l'écart qui sépare son titre : « Protection des candidats à la construction de maisons individuelles » et son contenu.

Que nous est-il proposé de positif ?

D'abord un article 1er relatif aux certificats d'urbanisme : mais ce texte, outre qu'il ne fait que légaliser une pratique notariale déjà ancienne, paraît de portée limitée. En effet, le certificat d'urbanisme ne garantit ni la constructibilité physique ni la constructibilité juridique du terrain. Il sera utile, à notre avis, d'enrichir cet article et nous voterons donc les améliorations proposées par l'amendement de la commission de la production et des échanges.

Ensuite, et enfin, oui, enfin, car la liste des dispositions de ce texte protégeant les acquéreurs est bien courte, je citerai l'article 3 qui institue, en lui donnant un caractère obligatoire, un délai de rétractation ou de « repentir » de trente jours.

Quant aux autres dispositions de ce texte, elles répondent plus aux exigences des grands constructeurs qu'à un souci de la protection des consommateurs — ceux-ci ont d'ailleurs exprimé les plus grandes réserves face à cette proposition de loi dont plusieurs articles, en effet, vont directement à l'encontre de leurs intérêts.

L'article 2 contient, selon moi, la disposition la plus dangereuse. En permettant de déroger à l'article 261-10 du code de la construction, elle réduit à néant les garanties apportées aux acquéreurs par la législation de 1971 en obligeant les constructeurs vendeurs de terrain à conclure un contrat de vente d'immeuble à construire. Actuellement, bien sûr, certains constructeurs tournent la loi : mais il n'est pas nécessaire de légaliser de telles pratiques qui, en bien des cas, ont entraîné des conséquences négatives pour les acquéreurs — enrichissantes, au contraire, pour les constructeurs fraudeurs !

Il faut préserver les garanties qu'offre l'obligation de conclure un contrat d'immeuble à construire : intervention du notaire, échelonnement des paiements portant sur le prix global — terrains et travaux immobiliers — et, surtout, garantie de constructibilité physique ou juridique du terrain.

Ainsi, l'article 2, qui constitue un retour en arrière au détriment des consommateurs doit être supprimé. Les membres du groupe communiste ont déposé un amendement en ce sens. Ce n'est certes pas le texte proposé par la commission pour le paragraphe VII de l'article L. 231-2 — dont le caractère parfaitement illusoire a été démontré dans le rapport de M. Cornette — qui pourra protéger les acquéreurs contre les constructeurs fraudeurs ou défaillants.

En outre, l'article 2 provoquera une mainmise des « constructeurs répétitifs » sur le marché des terrains à bâtir : la conséquence en sera l'élimination progressive des petits entrepreneurs du marché de la construction.

De plus, l'article 3 de la proposition, modifiant les clauses du contrat de construction, prévoit l'exclusion du prix convenu des travaux de raccordement aux réseaux divers.

A nos yeux, rien ne justifie cette exclusion car les constructeurs sont capables de réaliser de tels travaux dans le cadre du contrôle de la construction de maisons individuelles.

Et que dire de la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 231-2 du code de la construction et de l'habitation : elle autorise sans qu'il y ait résolution du contrat, une modification du prix convenu, pouvant atteindre jusqu'à 5 p. 100 !

Le paragraphe III du texte proposé pour ce même article L. 231-2 autorise la résolution du contrat s'il se révèle qu' « au moment des fouilles l'état du sol nécessite des travaux spécifiques supplémentaires non prévus ».

C'est légaliser un chantage qui permettrait au constructeur de tenir en quelque sorte à l'acquéreur, qui a déjà versé une somme importante, le langage suivant : « Payez un supplément car, si vous ne le faites pas, j'ai désormais le droit d'arrêter les travaux. »

Quelle singulière conception de la défense des acquéreurs !

Enfin, nous ne pouvons que nous opposer à la rédaction proposée pour l'article L. 231-3 du code de la construction et de l'habitation qui institue et règlemente un nouveau contrat dit « d'études préalables ». Ce contrat, qui ne se justifie d'aucune façon, apparaît comme un moyen supplémentaire offert aux constructeurs pour tourner la loi au détriment des consommateurs.

Entre autres conséquences, ce type de contrat pourra permettre aux constructeurs de lier financièrement le prétendant à la construction avant que celui-ci ne soit propriétaire du terrain, c'est-à-dire au mépris des dispositions légales.

Ainsi, la proposition qui nous est soumise ne saurait être considérée comme protectrice des acquéreurs de maisons individuelles. Et, puisque nous traitons de la protection des accédants à la propriété, je vous rappellerai, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'au cours de ces dernières années, votre régime et votre politique de l'habitat ont permis aux escrocs de tout poil de s'enrichir sur le dos des familles de travailleurs : de petites gens se sont fait dépouiller de leurs modestes économies, qu'elles avaient eu beaucoup de mal à réunir en épargnant durant toute leur vie, parce qu'elles ont voulu réaliser leur rêve : avoir la propriété de leur maison ou de leur appartement.

Me faut-il vous remettre en mémoire ce désastre que furent les « Chalandonnettes » ?

Me sera-t-il nécessaire de vous décrire les terrains d'expérience « de votre glorieux prédécesseur » ? Ils sont devenus, de Menucourt à Montpellier, en passant par Brest, Elancourt, Nice, Cholet, Carcassonne, Lille, et j'en passe, des bidonvilles modernes. Dans ces « paradis » de votre ami Chalandon, il pleut dans les maisons et les murs se fissurent. Les familles se gèlent l'hiver mais étouffent en été !

Des dizaines de milliers de travailleurs ont été victimes de votre politique de « prix plafonds » trop bas, de programmes montés de toutes pièces pour le profit des banques ou des grandes sociétés de construction.

Les Chalandonnettes représentent la situation la plus scandaleuse, la plus grande escroquerie légale de notre époque, mais il existe malheureusement des milliers de cas similaires — oui des milliers, soit en programmes individuels, soit en programmes plus importants, tant dans le secteur de la construction individuelle que dans celui du logement collectif. Le plus fort, c'est que les escrocs ne sont pratiquement jamais condamnés et empêchés de nuire. Ce sont toujours les victimes qui paient !

A ce sujet, je pourrais vous citer un grand nombre d'exemples, mais je connais, dans ma ville, un cas que l'on peut qualifier d'exemplaire : celui de la résidence des Bauves à Sarcelles. C'est un scandale et je me promets d'ailleurs de vous demander audience au nom des victimes, car je ne puis ici rentrer dans tous les détails.

Qu'il me suffise de vous signaler que, là comme ailleurs, un aigrefin a ouvert des souscriptions auprès de familles de travailleurs modestes. Il s'est fait attribuer tous les pouvoirs, a engagé la construction et pratiqué la cavalerie budgétaire, en omettant de payer les entreprises. Ensuite, il s'est retiré purement et simplement, laissant les actionnaires plongés dans une situation inextricable. Résultat ? Actuellement, des accédants de bonne foi ont fini de payer leur logement, alors que la construction n'est même pas achevée, et les créanciers les attaquent. Ces victimes sont maintenant menacées d'expulsion après avoir été escroquées !

M. Jean-Marie Daillet. C'est un comble !

M. Henry Canacos. En effet, mon cher collègue ! Avouez que cette situation est pour le moins scandaleuse, d'autant plus que l'aigrefin en cause n'en est pas à son coup d'essai. Il s'apprêterait même, d'après mes renseignements, à sévir ailleurs. Car tout cela se produit, il faut le dire, dans le cadre de vos lois, monsieur le secrétaire d'Etat, qui se fixent prétendûment pour objectif la protection des accédants à la propriété !

D'ailleurs, à chaque scandale signalé, les pouvoirs publics, et votre ministère en particulier, ne bronchent même pas.

Mieux : lorsque l'on vous demande, comme je l'ai fait récemment au sein de la commission de la production et des échanges, les mesures que vous comptez prendre pour aider ces braves gens, vous répondez que vous ne pouvez « subventionner » les escrocs, alors qu'il ne s'agit pas de cela. Ce qu'il faut d'abord, c'est les empêcher de nuire. Il convient également d'aider leurs victimes qui ne sauraient être tenues pour responsables des carences de votre régime et des carences de votre politique dans le domaine de l'habitat !

Comment expliquer une telle attitude sinon parce que l'immobilier a toujours été un champ d'investissement rentable pour vos amis, et qu'il a toujours entretenu les brebis galeuses ?

Si, aujourd'hui, les candidats escrocs se bousculent au portillon, c'est que la construction reste un terrain où ils peuvent obtenir un profit facile et immédiat : la crise pousse les Français à investir dans l'immobilier.

Les promoteurs véreux sont, par ailleurs, encouragés par les lacunes des lois sur la construction qui, malgré la multiplication des escroqueries et l'encouragement gouvernemental à l'accession à la propriété, sont loin d'opposer un barrage infranchissable.

M. Jean-Marie Daillet. Voilà pourquoi il faut voter ce texte !

M. Henry Canacos. Contrairement à ce que vous en pensez, mon cher collègue, ce n'est pas le texte qui nous est soumis aujourd'hui qui peut améliorer cette situation, et je m'en suis déjà expliqué au début de mon intervention.

En réalité, il n'est que pure démagogie. D'ailleurs, son titre : « Proposition de loi sur la protection des candidats à la construction de maisons individuelles » est tellement sans commune mesure avec son contenu que le rapporteur de la commission de la production et des échanges propose très justement de le ramener plus modestement à ces mots : « Proposition de loi portant diverses dispositions relatives à la construction ».

Vous avez compris, mesdames, messieurs, que, dans de telles conditions, le groupe communiste ne pourra voter ce texte. Il n'est pas possible, en effet, d'abandonner des milliers de familles aux mains des escrocs et des créanciers qui en font leurs victimes privilégiées.

C'est la raison pour laquelle le groupe communiste propose la création d'une commission d'enquête parlementaire destinée à faire le point sur les milliers d'escroqueries existantes, à avancer, en partant des faits qui seront recensés, des solutions pour mettre un terme à ces scandales et pour venir en aide aux victimes, ainsi qu'à envisager les mesures qui s'imposent pour empêcher les escrocs de continuer à sévir. (*Applaudissements sur les bancs des communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Delprat.

M. Michel Delprat. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, on ne peut nier que l'objectif de la proposition de loi n° 211 soit louable puisqu'il s'agit de protéger les candidats à la construction de maisons individuelles. Mais est-on sûr, en fait, que cet objectif sera atteint ?

Si ce texte semble en effet donner satisfaction à certains, d'autres restent sceptiques et très réservés, allant jusqu'à dire que si l'on appliquait la réglementation existante, l'objectif de protection serait atteint.

Alors pourquoi voter une nouvelle loi ? Le mieux est parfois l'ennemi du bien !

Dans ce pays, de nombreuses lois ne sont pas mises en application. Une loi pousse l'autre, une loi chasse l'autre, aucune n'est supprimée. Les décrets et les circulaires s'entassent et se contredisent, entraînant complications, lourdeurs et lenteurs administratives. C'est principalement, monsieur le secrétaire d'Etat, dans ce domaine de la construction que nous autres, élus locaux, constatons cette situation déplorable où aucun texte n'est strictement appliqué mais où, très souvent, l'application des lois donne une impression d'arbitraire ou de dérogation permanente.

Sans doute, après la commission des lois, la commission de la production et des échanges, grâce au travail remarquable de son rapporteur, M. Cornette, a apporté sa contribution à ce texte dans un sens positif.

M. Jean-Marie Daillet. Certes !

M. Michel Delprat. Ainsi, par exemple, en ce qui concerne la dérogation de contrat de vente pour la construction de maisons individuelles, la solution, proposée dans l'article 2 de la présente proposition de loi avait été condamnée par le législateur en 1971 parce qu'elle permettait la vente de terrains de mauvaise qualité et des suppléments de prix pour les travaux elle avait été également écartée en 1977 par la commission des lois.

Peut-on alors parler en toute bonne foi de défense du consommateur ?

La commission propose donc, par un amendement, que l'acquéreur résilie la vente si la construction ne peut être réalisée, conservant à ce dernier le bénéfice d'une position de repli si le vendeur se révèle peu scrupuleux.

Mais il ne faudrait pas non plus que, sous prétexte de protéger à tout prix le consommateur, les entreprises artisanales et familiales soient, une fois de plus, les victimes, alors qu'elles détiennent, il faut garder ce chiffre en mémoire, près de 40 p. 100 des marchés.

Je ne veux ici critiquer personne, mais je ne pense pas que les procédés abusifs et malhonnêtes qui sont dénoncés dans le domaine de la construction viennent de ce secteur. Alors que l'on s'acharne le plus souvent sur les petits constructeurs au coup par coup en leur opposant d'incessantes démarches administratives, les constructeurs qui vendent sur catalogue semblent, eux, pouvoir construire n'importe quoi, n'importe où. On ne peut nier, et personne ne le conteste, que des pratiques à la limite de l'escroquerie existent dans ce domaine, et que ce ne sont pas les petites entreprises artisanales et familiales qui en sont les auteurs.

M. Jean-Marie Daillet. C'est vrai !

M. Michel Delprat. Alors, comment ne pas se poser des questions sur l'opportunité d'un texte qui, s'il est critiqué par de nombreuses organisations de consommateurs, paraît, par ailleurs, donner plus de satisfaction aux constructeurs « répétitifs » ainsi qu'au secteur artisanal ?

Il ne faut pas, et j'y veillerai tout au long de ce débat, que l'on mette en place une structure technocratique qui, en définitive, ne protégerait pas le candidat à la construction, et risquerait, en outre, de désavantager ces entreprises locales. Celles-ci, au contraire, ont plus besoin de protection que de contrôle. Ce sont elles, en effet, qui, souvent, parce qu'elles sont sur place et qu'elles n'ont pas de service contentieux, servent de relais bancaire alors qu'elles n'en ont ni les moyens, ni la surface financière.

Sous prétexte de protéger le candidat à la construction, il ne faudrait pas établir une réglementation supplémentaire qui aurait deux effets. Tout d'abord, elle empêcherait la création de petites entreprises du bâtiment et gênerait celles qui existent et font vivre une partie de notre population, principalement en secteur rural. Elle risquerait, en second lieu, de faire disparaître ces entreprises au bénéfice de grands groupes de construction qui, s'ils ont indéniablement une place légitime sur le marché, ne doivent pas se partager seuls le gâteau. Pourquoi, dans le contexte économique actuel, prendre le risque de sacrifier tout un secteur du domaine de la construction, alors que les textes existants, bien appliqués, garantiraient les intérêts de tous ?

Les collectivités locales, avec leurs constructeurs locaux, et les petits propriétaires n'auraient plus alors le choix nécessaire et indispensable que je souhaite voir subsister dans les diverses formes de construction.

Où serait la liberté dans un marché unique, et comment pourrait-on alors prétendre défendre le consommateur ?

Des réponses qui me seront fournies, et des amendements qui seront adoptés dépendra, en définitive, le vote que j'émettrai sur cette proposition de loi qui, je l'avoue, suscite ma réserve. (*Applaudissements sur divers bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je tiens à souligner l'importance de la discussion que nous engageons aujourd'hui devant un hémicycle qui, une fois de plus, est loin d'être comble, pour au moins deux raisons.

La première, c'est qu'il s'agit d'une proposition de loi traitant au fond d'un problème de société sérieux, ce qui, faut-il le rappeler ? n'est pas très souvent le cas, les textes étant très fréquemment d'origine gouvernementale et l'initiative parlementaire en matière législative étant réduite à la portion congrue.

Cette fois-ci, donc, nous avons la possibilité de débattre un problème vrai sur la base d'une proposition de loi d'un collègue de la majorité — car pour ce qui est des propositions de loi émanant de l'opposition, c'est encore plus simple, il n'en est jamais qui soient inscrites à l'ordre du jour !

La seconde raison, c'est évidemment l'étendue économique et sociale des problèmes de l'accession à la propriété et, plus largement, de la construction des maisons individuelles, laquelle représente, dans les conflits d'intérêts de notre société, un enjeu qu'il ne faut pas mésestimer. Ce type de construction représente une part croissante des nouveaux logements et de l'effort d'investissement du pays, il est un des axes de la transformation de notre cadre de vie. Les règles de protection du citoyen, de l'usager, contre le risque économique qu'il court en s'engageant dans l'accession à la propriété revêtent, par conséquent, un caractère fondamental.

Je dirai un mot des mauvaises conditions d'examen de ce texte, qui expliquent en partie l'absence de nombreux collègues. En effet, la commission des lois a examiné très hâtivement et de façon parfois brusquée un très grand nombre d'amendements dans l'heure qui a précédé l'ouverture de cette séance et, à ma modeste exception, je crois, elle est entièrement absente de ce débat, le garde des sceaux ayant demandé à être entendu par elle en ce moment même à propos de son projet de loi sur « la sécurité et la liberté », comme on dit.

Bref, cette erreur dans l'organisation de nos débats ne sera pas sans conséquence au terme de la discussion en première lecture car, je n'hésite pas à le dire, une partie des débats de ce soir sur les articles n'aura pas été préparée dans les meilleures conditions. Je m'efforcerai néanmoins de centrer un certain nombre d'observations, que je présenterai au nom du groupe socialiste, sur le contenu de ce texte. Mon collègue et ami, Jean Auroux, a d'ailleurs rappelé les positions générales de notre groupe sur la politique du logement. Je ne reviendrai pas, en particulier, sur les problèmes de société que pose l'extension de la construction de maisons individuelles, qu'il s'agisse de la qualité de l'urbanisme, de la desserte en services publics, de l'animation et de la sécurité des nouveaux ensembles ainsi construits, souvent à l'écart des villes anciennes. Je m'en tiendrai au rapport purement économique, et même commercial, entre l'acheteur et le vendeur de maison individuelle, rapport dans lequel nous essaierons d'introduire un peu plus de sécurité.

Il faut partir, je crois, de cette constatation qu'il y a un grand déséquilibre d'information, de capacités économiques et de possibilités de maniement du droit entre l'acheteur et le vendeur. En ce sens, et comme en droit du travail, il faut noter la dissymétrie entre les parties. Mais je crains que l'on n'en tienne pas suffisamment compte ici.

M. Jean-Marie Daillet. Il y a les amendements !

M. Alain Richard. D'abord, à la faveur d'une promesse gouvernementale, on a retiré de ce texte les dispositions concernant la publicité. Il est particulièrement délicat pour un orateur de l'opposition de se prononcer sur la valeur d'une telle promesse — et l'expérience parle pour moi !

En tout cas, à supposer même que cette promesse soit honorée, nous ne discuterons pas le texte sur la publicité en matière immobilière au cours de la présente session ni, sans doute, au cours de la suivante, encombrée que sera cette dernière par l'examen de la loi de finances. Autrement dit, à supposer qu'un texte correct sur la publicité immobilière nous soit présenté et soit adopté par les deux assemblées, on peut imaginer aisément qu'au moins 100 000 à 150 000, voire 200 000 maisons individuelles supplémentaires auront été vendues sans aucune disposition protectrice en la matière, alors que, sur la base du texte de M. Daillet, qui est améliorable, nous aurions pu introduire au moins un premier rang de précautions.

J'insiste sur l'importance de ce problème car, qu'il s'agisse de l'évolution des prix, dont on connaît la rapidité, des rapports avec l'environnement et, en particulier, des engagements du vendeur, relatifs aux services publics, à la desserte de la maison, par exemple, les acheteurs se trouvent complètement démunis face à des abus extrêmement graves en matière de publicité. Une fois de plus, nous allons donc rester passifs devant une situation de fait et nous contenter d'une promesse.

Venons-en aux dispositions qui subsistent. La plus importante est évidemment l'introduction d'un nouveau type de contrat liant le vendeur d'une maison individuelle à son acheteur, le contrat pour la construction, qui se caractérise par une extension considérable du rôle foncier du constructeur de maisons individuelles et par une restriction des garanties par rapport à celles actuellement en usage dans le contrat de vente en l'état futur d'achèvement.

J'apporterai quelques précisions juridiques en insistant sur les précautions à prendre en cette matière, à la fois très spécialisée et assez souple, car peu nombreux sont les praticiens qui ne se trouvent pas démunis dans ce domaine. Je remercie d'ailleurs les praticiens du droit notarial ainsi que les militants de la protection du consommateur qui m'ont aidé à m'y retrouver et à présenter, au nom de mon groupe, des propositions constructives.

La première caractéristique du nouveau contrat est donc l'extension du rôle foncier du constructeur de maisons individuelles.

Dans le droit actuel, les entreprises qui proposent un contrat clés en main pour une maison individuelle n'ont pas le droit de procurer le terrain dans le même contrat. Elles n'ont même pas celui de réaliser un autre contrat entre le vendeur et l'acheteur du terrain concerné.

Certes, à l'heure actuelle, cette disposition légale est tournée par un grand nombre d'entreprises de construction de maisons individuelles, au moyen de filiales qui négocient l'achat des terrains ou qui servent d'intermédiaires auprès d'officiers ministériels. En réalité, ces entreprises conditionnent donc bien la vente de la maison à la vente du terrain.

J'ai même été informé, peut-être serai-je démenti, mais je ne crois pas courir de grands risques en l'affirmant, que le niveau de concurrence entre ces sociétés de construction de maisons individuelles était suffisamment faible et l'entente assez subtile pour que la vente du terrain soit réalisée par la filiale d'une société de construction de maisons individuelles et la construction de la maison réalisée par une autre société !

Les ententes vont donc parfois très loin.

Moyennant plusieurs conditions, sur lesquelles je reviendrai, ce texte permet à la même société d'être à la fois marchand de biens et constructeur. Il y a deux risques évidents — j'entends par là qu'ils sont pour moi une certitude, mais l'avenir nous départagera, si ce texte est adopté.

Le premier réside dans l'aggravation de la spéculation sur la propriété urbaine et sur la propriété foncière, en particulier en zone péri-urbaine.

Les nombreuses objections soulevées dans nos circonscriptions montrent, en effet, que le terrain constructible est très rare dans les périphéries urbaines et qu'il subit une inflation que personne ne parvient à contrôler, et surtout pas le Gouvernement, qui profite de l'occasion pour aggraver la fiscalité sur les mêmes terrains à bâtir.

Voilà que nous risquons aujourd'hui de donner à des puissances financières généralement intimement liées avec le secteur bancaire, la possibilité d'intervenir sur ce marché. Les conséquences économiques sont aisées à prévoir : le mécanisme de l'accaparement et de la concentration de la propriété immobilière sera renforcé et les pressions sur les prix seront nettement aggravées.

Mais il y a un second risque, sur lequel je voudrais appeler votre attention : il concerne les structures économiques et industrielles de notre pays. Là encore, nous serions irresponsables si nous votions ce texte sans en voir toutes les conséquences, et notamment la modification qu'il entraînera des conditions de concurrence entre, d'une part, le secteur intégré de la maison individuelle et, d'autre part, les entreprises artisanales, les petites entreprises qui concourent à la construction de maisons individuelles par contrats directs entre l'acheteur et l'entreprise.

Si nous laissons aux industriels de la maison individuelle la possibilité de fournir le terrain, il en résultera pour l'acheteur une simplification telle dans le processus d'achat du terrain et d'appel à différents entrepreneurs que, même s'il en résulte à son détriment un alourdissement du coût financier, il se tournera de préférence vers l'industriel plutôt que de tout faire lui-même.

Autrement dit, le partage du marché de la maison individuelle entre les industriels et les artisans — marché qui, actuellement, est respectivement d'environ 30 p. 100 et de quelque 70 p. 100, risque de se déplacer au détriment des seconds.

Cela ne signifie pas que ces artisans ne construiront plus de maisons industrielles, mais qu'ils deviendront sous-traitants des spécialistes de la maison industrielle. C'est déjà la situation dont souffrent un certain nombre d'entreprises et nous savons avec quel talent, avec quelle efficacité sur le plan purement financier, les grands industriels de la maison individuelle savent l'exploiter en passant des contrats léonins.

Aujourd'hui, l'artisan qui fabrique une maison individuelle pour son acheteur définit ses prix en fonction d'une concurrence normale. S'il est obligé de passer sous les conditions d'un entrepreneur de maisons individuelles, il s'ensuit un déséquilibre et il travaille souvent à un prix de 15, de 20, voire de 25 p. 100 moins élevé que celui qu'il aurait proposé par contrat à son acheteur direct.

Inutile de vous dire que la différence n'est pas perdue pour tout le monde, mais un choix économique comme celui que nous ferions aujourd'hui en adoptant ce texte aurait, en termes d'emploi, de qualité de la construction, de répartition géographique des capacités de production, des conséquences que nous mesurons mal mais qui risquent d'être dramatiques pour un secteur qui emploie 12 p. 100 de la population active de ce pays. Et de ce réservoir d'emplois, nous avons particulièrement besoin dans la conjoncture économique actuelle.

Ce contrat de construction représente un recul en matière de garanties offertes à l'acheteur par rapport au contrat de droit civil en vigueur. Je donnerai quatre exemples à l'appui de cette thèse.

Premier exemple : l'absence d'acte authentique. Certains prétendent qu'on réalise ainsi des économies sur les frais notariaux. Mais il y aurait bien d'autres façons d'économiser en ce domaine, notamment en modifiant la tarification de certaines opérations notariales. Ainsi, en ne lésant pas exagérément une profession qui, *a priori*, n'est pas une des plus menacées par la crise actuelle, nous pourrions offrir des garanties juridiques aux acheteurs, garanties dont ils seraient privés avec le contrat de construction tel qu'il est prévu, ce qui risque de les mettre à la merci d'un vendeur peu scrupuleux.

Deuxième exemple : l'étendue de la garantie de bonne fin, qui n'est pas la même dans le contrat de vente en l'état futur et dans le contrat de construction qui nous est proposé aujourd'hui. Dans celui-ci, en effet, ce sont les vendeurs qui fixent l'étendue de ces garanties de bonne fin et, dans de très nombreux cas, profitant du fait que les acheteurs ont souvent une mauvaise connaissance du droit, les vendeurs proposeront des contrats ne comportant qu'une garantie imparfaite de bonne fin, les acheteurs se trouvant à la merci des aléas de chantier.

Troisième exemple : la règle du contrat de vente en l'état futur selon laquelle tous les ouvrages à mesure qu'ils sont construits deviennent la propriété de l'acheteur.

Si une défaillance du constructeur se produit en cours de chantier, l'acheteur est déjà propriétaire de l'ensemble des ouvrages qui sont réalisés et il n'a pas à en refaire l'achat ; il peut négocier avec un nouveau constructeur dans des conditions beaucoup plus favorables. Désormais, en cas de défaillance du constructeur en cours de chantier, il y aura litige et on peut craindre que l'actif représenté par les ouvrages déjà construits n'entre dans la masse d'une faillite éventuelle et, par conséquent, que l'acheteur ne soit lésé. C'est donc encore une garantie qui disparaît.

Quatrième exemple : les conditions de réalisation de la vente.

Dans la vente en l'état futur, le passage de responsabilité du vendeur à l'acheteur ne se réalise qu'une fois le permis de construire obtenu et les fondations réalisées. Dans le contrat qui nous est proposé, la vente est réalisée dès la signature et par conséquent tous les aléas tenant à la fois à l'obtention du permis de construire et au démarrage du chantier — phase délicate quand on a affaire à une entreprise vulnérable financièrement — sont transférés du vendeur à l'acheteur, c'est-à-dire de l'industriel au citoyen.

En bref, le modèle de contrat qui nous est proposé est tout simplement la reproduction du contrat type qui est utilisé par un certain nombre d'industriels de la maison individuelle. Je comprends, dans ces conditions, qu'ils y trouvent leur compte.

Pour montrer le caractère juridique très fin de dispositions dont l'examen mérite donc toute notre attention, je ferai observer que la condition d'obtention du permis de construire est, dans le texte, une condition résolutoire. Qu'est-ce que cela signifie ? Si le promoteur qui a déposé sa demande de permis de construire ne l'obtient pas ou la retire à l'issue d'une négociation avec les services de l'équipement, l'acheteur peut très bien ne pas en être informé. Par conséquent, celui-ci n'aura pas à faire jouer la résolution parce qu'il ne sera pas informé du retard qu'aura pris son projet. Or si la non-obtention du permis de construire était une condition suspensive — simple petit changement de mot dans le texte — il appartiendrait au constructeur d'apporter la preuve qu'il a obtenu le permis de construire et ce ne serait pas à l'acheteur d'effectuer les démarches juridiques pour aboutir éventuellement à la résolution du contrat, s'il se trouve en difficulté.

Voilà les risques — quelques-uns des risques car je ne les ai pas tous énoncés, mon temps de parole étant limité — que l'on fait courir aux acheteurs avec ce nouveau contrat qui, je le signale, n'existe pas dans la législation actuelle et qui constitue un net recul par rapport au droit civil.

Quant au contrat d'études préalables, il faut s'y opposer par principe, même s'il pouvait avoir une justification marginale par rapport aux cas les plus nombreux de construction de maisons individuelles.

En effet, dans sa rédaction actuelle, la proposition de loi instaure en réalité une formule qui va s'apparenter à un contrat de réservation et qui donne la possibilité au constructeur de lier financièrement et juridiquement l'acheteur sur une simple réservation sans que le constructeur s'engage sur les qualités substantielles de l'ouvrage. Par conséquent, comme le joueur qui au poker doit payer pour voir, l'acheteur, en signant un simple contrat d'études préalables, devra cautionner auprès du vendeur des sommes qui peuvent représenter une ou deux dizaines de milliers de francs actuels sans avoir la garantie que le contrat d'études préalables sera ensuite suivi par un contrat de construction qui réponde aux conditions auxquelles il s'attendait.

Enfin, ce texte laisse de côté plusieurs dispositions relatives à la protection des intérêts de l'accédant à la propriété qui y avaient manifestement leur place.

La loi sur le démarchage ne s'applique toujours pas à la vente de maisons individuelles. On protège aujourd'hui le consommateur qui peut se faire vendre devant sa porte de palier une encyclopédie pour 1 000 ou 2 000 francs ; on ne protège pas celui qui peut se faire vendre dans les mêmes conditions un pavillon de 400 000 francs.

M. Jean-Marie Daillet. Il y a le délai de réflexion !

M. Alain Richard. Un amendement instaure un délai de réflexion, mais ce n'est pas suffisant. D'autres conditions doivent entourer la vente par démarchage.

Autre manque : l'engagement qui figure dans le contrat de construction est totalement indépendant des engagements que prend l'accédant à l'égard de ses prêteurs. Il n'y a aucun lien entre la loi sur la protection de l'emprunteur en matière immobilière et la proposition de loi sur la protection de l'accédant vis-à-vis de ses constructeurs. Autrement dit, si par l'effet d'un enchérissement du crédit un acheteur est surpris par l'alourdissement des mensualités qu'il doit payer, simplement parce que le prêt complémentaire dont il a besoin est plus coûteux qu'il ne le pensait à l'origine — les hausses atteignent couramment 20 ou 25 p. 100 — il n'aura pas la possibilité de résilier le contrat qui le lie au constructeur, alors que sa situation est radicalement nouvelle par rapport à celle qu'il connaissait au moment de la signature de l'acte.

L'échelonnement des versements par rapport à la réalisation des constructions figure simplement dans la proposition de loi sous la forme d'un renvoi à un décret. Or cet échelonnement, déjà critiquable en lui-même, figure dans la loi qui régit les ventes en l'état futur. Le pourcentage de la valeur de l'immeuble qui doit être payé par l'acheteur à mesure que les travaux avancent, en fonction de critères techniques, est prévu par les textes en vigueur. Cette disposition est critiquable car, suivant le moment où s'arrête un chantier, l'acheteur peut être conduit à payer une proportion de la valeur de l'immeuble qui est très supérieure à la valeur de ce qui a été réellement construit. On propose aujourd'hui de donner un blanc-seing au Gouvernement pour instaurer les mêmes dispositions.

La proposition de loi a été sérieusement déformée par rapport à l'intention initiale de ses auteurs, ou en tout cas à l'intention que je crois devoir leur prêter, car je fais confiance à leur bonne foi. Elle crée de nouvelles conditions économiques et juridiques qui favorisent fortement les constructions industrielles de maisons individuelles. Je crois que quelque part, je ne sais pas où, des groupes de pression ont fait efficacement leur travail.

Dans ces conditions, la proposition de loi Daillet est un texte piégé pour les accédants à la propriété.

Elle comporte le risque d'un déséquilibre nouveau en faveur des gros industriels, la possibilité d'une spéculation foncière dans le marché de la maison individuelle ainsi que le risque de généralisation de contrats biaisés dont les accédants resteraient prisonniers pendant toute la durée d'existence de leur maison.

Sur tous les bancs de cette assemblée, on constate une bonne volonté et un souci réel de protéger les acheteurs de maisons individuelles. Je demande à mes collègues de se ressaisir face à la proposition de loi qui nous est soumise. En tout cas, si la majorité de cette Assemblée ne le veut pas, elle ne pourra pas dire qu'elle n'a pas été prévenue. C'était, me semble-t-il, la responsabilité du groupe socialiste de l'informer. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Cornette.

M. Maurice Cornette. La place prise par la maison individuelle dans la construction de logements, l'importance pour les ménages de l'accession à ce mode d'habitat, les difficultés et périls qui jalonnent ce long parcours d'accession à la propriété justifient largement, monsieur le secrétaire d'Etat, l'intervention du législateur, comme l'ont d'ailleurs bien souligné bon nombre de mes collègues et notamment M. le rapporteur de la commission des lois et l'auteur de la proposition, M. Jean-Marie Daillet.

Certes, les récentes lois sur l'assurance-construction, sur la protection des emprunteurs ont déjà sensiblement renforcé la protection du « consommateur » dans le domaine immobilier. Toutefois, restaient posés les problèmes relatifs à la publicité et au contrat de construction, points qu'aborde précisément la proposition de loi que la commission de la production et des échanges, saisie pour avis, a examinée le 7 mai dernier, examen dont j'ai à vous faire rapport.

Il est manifeste que la publicité en matière immobilière, en raison même de ses formes et de son impact sur le public, doit faire l'objet d'une législation adéquate. La commission des lois a décidé de disjoindre les articles relatifs à la publicité en matière de construction neuve, considérant que ce problème devrait être examiné de manière plus large.

La commission de la production et des échanges s'est ralliée à cette opinion. Mais elle a souhaité, monsieur le secrétaire d'Etat, que le Parlement soit rapidement saisi du projet de loi sur l'information du public dans le domaine de l'habitat.

M. Jean-Marie Daillet. Très bien !

M. Maurice Cornette. S'agissant des contrats de construction, je rappelle que notre législation consacre une certaine diversité dans les modalités d'accession à la propriété et un pluralisme parmi les professionnels de la maison individuelle, diversité et pluralisme qu'il convient de préserver, mais tout en protégeant, dans tous les cas, notamment dans le cadre du contrat de construction institué par l'article 45-1 de la loi du 16 juillet 1971, le candidat acquéreur.

L'excellent rapport présenté par notre collègue M. Richomme me dispense d'exposer dans le détail les dispositions de la proposition et je m'en tiendrai aux principales réflexions que la commission de la production et des échanges a souhaité présenter sur ce texte.

Il nous a semblé que le dispositif proposé n'atteignait qu'imparfaitement l'objectif de protection des candidats acquéreurs, objectif affiché dans l'intitulé de la proposition. En effet, si satisfaction est donnée aux constructeurs, notamment à certains d'entre eux, par la suppression de certaines règles instituées avec bien des raisons par le législateur en 1971, en revanche, on ne trouve que peu de dispositions véritablement nouvelles quant à la protection des accédants.

Quelles sont les dispositions protectrices des accédants dans le texte qui nous est proposé ? L'annexion aux actes de vente d'immeubles d'un certificat d'urbanisme prévu à l'article 1er est, à coup sûr, intéressante. La commission l'a approuvée, mais en souhaitant élargir le champ d'application de cette disposition et renforcer la portée de l'obligation légale nouvelle, qui correspond d'ailleurs à une pratique notariale déjà très large.

Citons aussi la légalisation du délai de repentir ou de réflexion de trente jours qui n'est actuellement que facultatif.

D'autres dispositions sont, en revanche, moins favorables aux candidats à la construction. C'est le cas des atteintes portées au caractère global et forfaitaire du prix convenu.

D'autres dispositions ne font que consacrer des droits régis par des textes existants mais en limitant leur exercice de manière parfois importante. J'en citerai quelques exemples. Ainsi, le paragraphe II du nouvel article L. 231-2 pourrait conduire le maître de l'ouvrage à devoir accepter une maison très différente de celle prévue par le contrat pourvu que la nouvelle maison proposée reste dans une certaine fourchette de prix. C'est assez exorbitant par rapport aux dispositions dont nous souhaitons la mise en œuvre.

Le paragraphe III du même article nous a semblé offrir au constructeur de mauvaise foi la possibilité d'appâter le client par des prix alléchants puis d'exiger ultérieurement des relèvements importants sous des prétextes dont le client n'est guère en mesure de vérifier le bien-fondé.

L'article 2 mérite une particulière attention. En effet, il permet au constructeur de maisons individuelles procurant le terrain d'échapper à l'obligation de conclure un contrat de vente d'immeubles à construire. Il nous a semblé que son adoption entraînerait la disparition de garanties importantes pour les acquéreurs : d'abord, la garantie qu'apporte l'intervention notariale ; mais surtout la garantie de constructibilité tant physique que juridique du terrain vendu, garantie qu'apporte le contrat de vente d'immeubles à construire aujourd'hui obligatoire. L'article 2 supprimerait cette précieuse garantie moyennant des contreparties que nous avons considérées comme illusoires. En effet, l'annexion d'un certificat d'urbanisme n'assure pas la constructibilité effective du terrain. Par ailleurs, il suffirait que le constructeur vende le terrain par filiale interposée pour échapper à l'obligation de rembourser le prix du terrain si celui-ci se révélait inconstructible.

En outre, la commission de la production s'est inquiétée des effets possibles de l'article 2 sur le marché foncier : l'institutionnalisation de l'intervention sur ce marché des constructeurs répétitifs de maisons individuelles peut constituer un facteur supplémentaire de hausse des prix de terrains. C'est une remarque d'ailleurs exprimée dans le rapport sur l'offre foncière récemment remis à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie.

Enfin, on pourrait craindre une large mainmise sur les terrains par les constructeurs répétitifs au détriment des entreprises artisanales et de leur part légitime dans le marché de la construction de maisons individuelles.

L'institution du contrat d'études préalables a retenu longuement l'attention de la commission. Il convient de rappeler que les textes actuels interdisent au constructeur de percevoir des fonds avant la conclusion d'un contrat de construction. Certes, cela peut poser des problèmes, lorsque des études coûteuses relatives au terrain se révèlent nécessaires avant la conclusion du contrat définitif. Mais tel n'est pas le cas si le terrain est procuré par le constructeur. Celui-ci doit alors prendre en charge les études relatives à ce terrain. Il semble donc légitime de limiter le champ d'application du contrat d'études préalables.

Il est également nécessaire d'éviter que ce contrat, au prétexte de son caractère peu contraignant, ne lie par trop des clients potentiels à l'égard des constructeurs et à l'avantage de ceux-ci.

La commission s'est attachée au rééquilibrage du contrat d'études préalables entre les deux parties.

M. Jean-Marie Daillet. Il faut l'en féliciter !

M. Maurice Cornette. Le texte qui nous est soumis comporte plusieurs dispositions de nature effectivement protectrice, mais d'autres qui pourraient « piéger » les acquéreurs et c'est sur ce point que nous devons être particulièrement vigilants.

Des consultations auxquelles votre rapporteur a procédé ont d'ailleurs montré que ce dispositif, accueilli favorablement par les constructeurs, tout au moins par une partie d'entre eux, ne suscite guère d'enthousiasme parmi les représentants des consommateurs. Ceux-ci considèrent, d'une part, qu'une bonne application de la législation en vigueur assurerait une protection satisfaisante et, d'autre part, que le contenu de la proposition de loi — j'ai d'ailleurs formulé cette remarque au début de mon intervention — correspond insuffisamment à son intitulé.

La commission de la production et des échanges a examiné et discuté le texte avec un triple souci : premièrement, renforcer la protection des candidats à la construction ; deuxièmement, faire en sorte que les dispositions de cette proposition de loi ne permettent à l'une des trois grandes catégories d'agents économiques, qui se disputent le marché, de prendre le pas sur les autres ; troisièmement, éviter d'alourdir encore les contraintes pesant sur une activité économique en expansion.

Tel est l'esprit des modifications que la commission de la production et des échanges a estimées nécessaires pour que la proposition de loi Daillet réponde de façon satisfaisante à son premier objectif : la protection des acquéreurs de maisons individuelles.

C'est sous réserve du vote des amendements qu'elle vous présentera que la commission de la production et des échanges a émis un avis favorable à l'adoption de cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'environnement et du cadre de vie, chargé du logement.

M. Marcel Cavaillé, *secrétaire d'Etat.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, mon propos sera bref puisque les débats de ce jour portent sur une proposition de loi, c'est-à-dire sur un texte proposé par un groupe de parlementaires, à l'initiative de M. Daillet.

Nous pourrions — pourquoi pas ? — organiser un vaste débat sur les différents problèmes du logement, comme cela se fait lors du débat budgétaire et comme plusieurs orateurs ont tenté de le faire. Pour ma part, j'y serais prêt et il me serait facile de prouver le caractère éminemment social de la politique menée par le Gouvernement dans ce domaine.

Mais les paroles ne servent à rien si elles ne conduisent pas à l'adoption de solutions pratiques. Or le premier mérite de la proposition de loi qui nous est soumise est précisément d'apporter des solutions concrètes au problème réel et important que pose la protection des acquéreurs de maisons individuelles, quel que soit le constructeur.

A tous ceux qui ont rappelé à cette tribune que « quand le bâtiment va, tout va » et qui ont émis des doutes ou des craintes sur ce secteur d'activité, j'indique que, l'an dernier, 280 000 maisons individuelles ont été construites en France. Ce chiffre, qui n'a jamais été atteint au cours de notre histoire, est un record. C'est dire que ni le Gouvernement ni le Parlement ne peuvent rester indifférents devant l'engouement de nos compatriotes pour les maisons individuelles.

J'indique à l'Assemblée que cette initiative parlementaire rejoint le souhait permanent du Gouvernement, qui entend mieux protéger les accédants à la propriété, et ce sans stériliser les mécanismes économiques qui font le dynamisme de notre appareil de construction.

Certes, des lois allant dans ce sens existaient déjà. La loi du 3 janvier 1967 a apporté des garanties très solides aux acquéreurs d'immeubles à construire et a ainsi fait disparaître les scandales immobiliers des années 1950 et 1960.

Par ailleurs, la loi du 16 juillet 1971 a adapté la législation à une forme d'accession à la propriété, en instituant des sociétés de constructions coopératives et des contrats de promotion immobilière. Dans son article 45-1, elle a, notamment, réglementé le contrat de construction de maisons individuelles sur plan proposé par le constructeur.

Cette protection instituée par la loi est-elle suffisante ? Tel est le problème qui nous est aujourd'hui posé.

En effet, ce genre de constructions s'étant exagérément répandu, jusqu'à représenter près de la moitié des constructions françaises, et certaines faiblesses étant apparues dans le dispositif en vigueur, M. Daillet et plusieurs de ses collègues ont pris l'initiative de déposer une proposition de loi tendant à mieux préciser le champ d'application de ce type de contrat.

A l'origine, cette proposition comportait également des dispositions propres à renforcer la réglementation de la publicité. Mais la question de la publicité abusive, de la publicité fallacieuse, voire mensongère, nous a paru si importante que nous avons voulu lui consacrer un projet de loi particulier. C'est la raison pour laquelle nous avons élaboré en la matière un avant-projet. Celui-ci, qui a fait l'objet d'une concertation avec toutes les parties intéressées, est actuellement soumis au conseil national de l'accession à la propriété. Il sera déposé dès que possible sur le bureau de l'Assemblée.

En conclusion, cette proposition de loi recueille l'approbation du Gouvernement, puisqu'elle rejoint ses préoccupations, sous réserve d'un certain nombre de modifications de détail dont nous discuterons lors de l'examen des articles. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles de la proposition de loi dans le texte de la commission est de droit.

Je rappelle que peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 4 —

DEMANDE DE CONSTITUTION D'UNE COMMISSION SPECIALE

M. le président. J'informe l'Assemblée que M. le président du groupe socialiste a demandé la constitution d'une commission spéciale pour l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat, pour le développement des responsabilités des collectivités locales (n° 1683).

Il vient d'être procédé à l'affichage et à la notification de cette demande. Elle sera considérée comme adoptée en vertu de l'alinéa 3 de l'article 31 du règlement, si la présidence n'a été saisie d'aucune opposition avant la deuxième séance que tiendra l'Assemblée suivant la présente séance.

— 5 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion des conclusions du rapport, n° 1174, de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi, n° 211, de M. Jean-Marie Daillet et plusieurs de ses collègues sur la protection des candidats à la construction de maisons individuelles (M. Jacques Richomme, rapporteur) ;

Discussion, en troisième lecture, du projet de loi, n° 166, relatif aux astreintes prononcées en matières administratives et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public (rapport n° 309 de M. Jean Foyer, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Discussion, en troisième lecture, du projet de loi organique, n° 1673, relatif au statut de la magistrature.

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-huit heures cinquante.*)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
LOUIS JEAN.

(Le compte rendu intégral de la 2e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)

Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix, Paris (15e).