★ Année 1982. — N° 1 A. N. (C. R.) 0242-6765 ISSN 0429-3088 Mercredi 13 Janvier 1982 ★

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7e Législature

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982
(1re SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1re Séance du Mardi 12 Janvier 1982.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MARTIN MALVY

1. — Ouverture de la session extraordinaire (p. 1).

2. — Décisions du Conseil constitutionnel (p. 2).

3. — Déclaration de l'urgence de projets de loi (p. 2).

4. — Dépôt et renvoi en commission de projets de loi (p. 2).

5. — Constitution d'une commission spéciale (p. 2).

6. — Fixation de l'ordre des travaux (p. 2).

7. — Droits et obligations des locataires et des bailleurs. — Discussion d'un projet de loi (p. 3).

M. Quilliot, ministre de l'urbanisme et du logement.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur de la commission des lois.

M. Malandain, rapporteur pour avis de la commission de la production.

Mme Frachon, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

8. — Ordre du jour (p. 11).

★ (1 f.)

PRESIDENCE DE M. MARTIN MALVY,

vice-président.

La séance est ouverte à onze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

OUVERTURE DE LA SESSION EXTRAORDINAIRE

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre communication du décret du Président de la République, en date du 8 janvier 1982, portant convocation du Parlement.

Je donne lecture de ce décret :

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre ;

Vu les articles 29 et 30 de la Constitution,

Décrète :

Art. 1er. — Le Parlement est convoqué en session extraordinaire pour le mardi 12 janvier 1982.

Art. 2. — L'ordre du jour de la session extraordinaire comprendra :

1° La suite de l'examen du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

2° L'examen des projets de loi suivants :

Projet de loi portant statut particulier de la Corse ;

Projet de loi habilitant le Gouvernement à promouvoir par ordonnances les réformes nécessitées par la situation en Nouvelle-Calédonie ;

Projet de loi relatif à l'élection des membres du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

3° L'examen, en première lecture, par l'Assemblée nationale des projets de loi suivants :

Projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ;

Projet de loi portant modification de certaines dispositions du titre Ier du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes.

Art. 3. — Le Premier ministre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 8 janvier 1982.

FRANÇOIS MITTERRAND.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
PIERRE MAUROY.

En application des articles 29 et 30 de la Constitution, je déclare ouverte la deuxième session extraordinaire de 1981-1982.

— 2 —

DECISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. J'informe l'Assemblée que le Conseil constitutionnel a publié :

Au *Journal officiel* du 31 décembre 1981, sa décision concernant la loi de finances pour 1982.

Ce texte avait fait l'objet de deux saisines, émanant l'une et l'autre de plus de soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

Au *Journal officiel* du 1er janvier 1982, ses décisions concernant les troisième et quatrième lois de finances rectificatives pour 1981 et, au *Journal officiel* du 7 janvier 1982, sa décision concernant la loi d'orientation autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social.

Chacun de ces textes lui avait été déféré par plus de soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

— 3 —

DECLARATION DE L'URGENCE DE PROJETS DE LOI

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre les lettres suivantes :

Paris, le 7 janvier 1982.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi portant statut particulier de la Corse, déposé ce jour sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Paris le 8 janvier 1982.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à promouvoir les réformes nécessitées par la situation en Nouvelle-Calédonie, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 7 janvier 1982.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Acte est donné de ces communications.

— 4 —

DEPOT ET RENVOI EN COMMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. En application de l'article 83, alinéa 2, du règlement, le Gouvernement a demandé à M. le président de l'Assemblée nationale, pendant l'intersession, le renvoi à l'examen de la commission permanente compétente du projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à promouvoir les réformes nécessitées par la situation en Nouvelle-Calédonie et du projet de loi portant statut particulier de la Corse.

En conséquence, et sous réserve de l'application éventuelle de l'article 31 du règlement, les deux projets de loi ont été renvoyés à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, imprimés et distribués (nos 687, 688).

— 5 —

CONSTITUTION D'UNE COMMISSION SPECIALE

M. le président. J'informe l'Assemblée qu'à la demande du Gouvernement, il y a lieu de constituer une commission spéciale pour l'examen du projet de loi portant modification de certaines dispositions du titre premier du livre cinquième du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes, distribué aujourd'hui (n° 686).

En conséquence, aux termes de l'article 34, alinéa 2, du règlement, MM. les présidents des groupes voudront bien faire connaître, avant ce soir, dix-huit heures, les noms des candidats qu'ils proposent.

En application de l'article 4 de l'instruction générale du bureau, MM. les députés n'appartenant à aucun groupe doivent faire parvenir leur candidature dans ce même délai.

En ce qui concerne les candidats présentés par les présidents des groupes, leur nomination prendra effet, en application de l'article 34, alinéa 3, du règlement, dès la publication de leurs noms au *Journal officiel*.

— 6 —

FIXATION DE L'ORDRE DES TRAVAUX

M. le président. L'ordre du jour des séances que tiendra l'Assemblée au cours de la session extraordinaire se trouve ainsi établi :

Ce matin, à seize heures et vingt-deux heures, mercredi 13 janvier, à quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

Jeudi 14 janvier, à quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet relatif à la Nouvelle-Calédonie.

Vendredi 15 janvier, à neuf heures trente, éventuellement quinze heures et vingt et une heures trente :

Eventuellement suite du projet relatif à la Nouvelle-Calédonie ;

Projet relatif à l'élection des membres du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Lundi 18 janvier, à neuf heures trente :

Eventuellement examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de décentralisation ;

Projet portant statut particulier de la Corse.

Lundi 18 janvier, à quinze heures et vingt et une heures trente, mardi 19 janvier, à neuf heures trente, seize heures et vingt et une heures trente, mercredi 20 janvier, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Suite du projet portant statut particulier de la Corse.

Jeudi 21 janvier, à quinze heures et vingt et une heures trente :

Eventuellement suite de l'ordre du jour de la veille ;

Eventuellement troisième lecture du projet de décentralisation.

Vendredi 22 janvier, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Suite du projet relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ;

Eventuellement discussion soit sur rapport de la commission mixte paritaire, soit en deuxième lecture du projet relatif à la Nouvelle-Calédonie et du projet relatif à l'élection des membres du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Lundi 25 janvier, mardi 26 janvier, mercredi 27 janvier, jeudi 28 janvier, vendredi 29 janvier :

Suite du projet relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ;

Projet relatif aux conseils de prud'hommes ;

Eventuellement dernière lecture :

Du projet de décentralisation ;

Du projet relatif à la Nouvelle-Calédonie ;

Du projet relatif à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Samedi 30 janvier, et éventuellement dimanche 31 janvier :

Eventuellement conclusions de la commission mixte paritaire et navettes sur le projet portant statut particulier de la Corse ;

Navettes diverses.

— 7 —

DROITS ET OBLIGATIONS DES LOCATAIRES ET DES BAILLEURS

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs (nos 483, 684).

La parole est à M. le ministre de l'urbanisme et du logement.

M. Roger Quilliot, *ministre de l'urbanisme et du logement.* Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, voici huit mois, le Gouvernement a fait le double pari de relancer l'économie et d'introduire les Français à une nouvelle citoyenneté, pour reprendre l'expression employée par M. le Premier ministre. C'est ce pari que j'entends soutenir devant vous en présentant à votre assemblée le projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

Parmi tous les projets soumis à votre étude ces derniers mois, il n'en est sans doute aucun qui concerne autant de Françaises et de Français aussi directement, aussi quotidiennement. En effet, d'une part, l'habitat joue, au travers de la construction qui en est le support matériel, un rôle moteur dans l'économie nationale ; d'autre part, il est — chacun en convient — le lieu privilégié de l'épanouissement de la personne, de la famille et le creuset d'une société équilibrée.

Cette double fonction explique les avis contradictoires émis sur tout texte de loi qui prétend ramener le droit de propriété immobilière comme le droit tiré de la location au seul droit d'user et non abuser. Elle explique les passions — plus ou moins calculées, plus ou moins spontanées — de ceux qui veulent ne voir dans l'habitat qu'un fructueux placement, ignorant du même coup ce respect de la famille et de l'individu qu'ils invoquent si volontiers par ailleurs, ainsi que les erreurs d'appréciation de ceux qui voudraient ramener la propriété immobilière privée aux règles légitimement imposées à la propriété immobilière sociale. C'est le rôle du Gouvernement, qui a la charge de l'intérêt général, de trouver le point d'équilibre entre ces logiques et ces exigences contradictoires.

L'histoire des relations entre bailleurs et locataires est tourmentée, agitée de soubresauts contraires. Jusqu'en 1914, le propriétaire a disposé, comme le patron dans l'entreprise, d'un droit absolu, d'un droit régalien. Puis la pénurie, née de quatre ans de destructions, a amené les gouvernements, tous les gouvernements successifs, à bloquer les loyers et à limiter fortement les droits des propriétaires. Le secteur locatif ne pouvait que difficilement se relever de deux catastrophes comme la guerre et le blocage continu des loyers.

La loi du 1er septembre 1948, conçue à l'origine dans un but de remise en ordre des loyers — j'en donne acte à M. Claudius-Petit — mais très vite mutilée, organisait la fixation réglementaire des prix de location et le maintien dans les lieux du locataire. Il aura fallu des décennies pour sortir d'un système, certes généreux dans son principe, mais pervers dans certains de ses effets. La dégradation, faute d'entretien, du centre de nos cités en est une des conséquences les plus visibles.

Actuellement, par un retour regrettable de balancier, le propriétaire a retrouvé une situation de force et les baux d'un an, voire d'un mois, permettent aux bailleurs de pratiquer de fortes hausses de loyers. C'est ainsi que Paris est devenue une ville interdite à tout citoyen dont les ressources n'avoisinent pas celles d'un cadre supérieur. « Trop souvent, bailleurs et preneurs vivent face à face ou côte à côte, comme patrons et salariés au début du siècle, avant que n'aient été définies les règles d'un dialogue social ». Cette phrase que j'ai déjà citée a été prononcée par un membre éminent de l'opposition actuelle.

Bref, les textes relatifs à l'habitat se sont succédé dans le temps, au gré de circonstances particulières, sans véritable cohérence. Le code civil a vieilli sur bien des points ; la loi de 1948 a été une loi d'exception ; la réglementation des logements aidés est très complète, voire touffue, mais elle laisse naturellement de côté l'ensemble du secteur libre. Enfin, depuis 1972 existe une commission permanente pour l'amélioration des rapports entre bailleurs, gestionnaires et usagers, dite commission Delmon, du nom de son président. Dans cette instance, un travail considérable, auquel je tiens à rendre hommage, a été accompli.

Il devait déboucher sur un projet de loi, effectivement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au mois de septembre 1980. Malheureusement, ce texte, qui ne reprenait d'ailleurs qu'une version minimale des travaux de la commission, n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour. Permettez-moi de le regretter car notre tâche aurait alors été singulièrement facilitée puisque nous n'aurions plus eu qu'à l'étendre ou à l'expliciter. Les accords passés au sein de la commission Delmon ont par conséquent conservé une simple valeur de recommandation. Certains membres des organisations signataires ont d'ailleurs paradoxalement plaidé en justice contre leur application.

Ce vide juridique, ou plutôt cette confusion, a permis, voire favorisé certains abus. Le logement est l'un des domaines où les réclamations sont les plus nombreuses. Les plaintes qui reviennent le plus souvent concernent en particulier les petites annonces immobilières, les clauses abusives ou léonines dans les contrats, le manque de clarté ou de précision dans le décompte des charges locatives, la durée des baux, les loyers. Enfin, dans le courrier reçu par mon département, une place toute spéciale doit être réservée au congé donné au locataire, avec promesse d'un nouveau bail, si ce locataire accepte une importante hausse de loyer.

Le Gouvernement a donc voulu, reprenant à son compte bien des réflexions antérieures — car nous ne prétendons pas innover sur tous les points — les élargissant et les structurant, établir ce que François Mitterrand avait appelé un nouveau droit de l'habitat.

Ce droit de l'habitat répond à quatre préoccupations.

Première préoccupation : la clarification indispensable à l'information du locataire et à la bonne gestion du bailleur. Avant son entrée dans le logement — et cela paraît naturel à quiconque veut y réfléchir — le locataire doit disposer des informations élémentaires lui permettant de connaître les caractéristiques du logement, la dépense totale à laquelle il s'expose, la nature des équipements installés et leur mode d'emploi. Lors de la signature du contrat de location, et pendant l'exécution de celui-ci, le propriétaire et le locataire connaîtront la nature et l'ampleur de leurs engagements réciproques, qu'il s'agisse du montant du dépôt de garantie, de la liste des charges locatives ou du délai pour donner congé.

Deuxième préoccupation : la stabilité dans les rapports locatifs. Il ne s'agit absolument pas, comme certains l'ont prétendu pour des raisons partisanes, d'un retour au maintien dans les lieux sur le modèle de la loi de 1948.

La philosophie du projet de loi est bien différente. Elle part de la constatation que le bailleur a actuellement toute liberté pour fixer la durée du contrat et pour le renouveler ou non, et ce sans limite. Concrètement, cela signifie que certains locataires peuvent voir remis fréquemment en cause leur lieu d'habitation, c'est-à-dire l'endroit où se situent leur foyer, leur famille, leur environnement habituel, au seul gré des intérêts du bailleur, alors même qu'ils respectent leurs engagements contractuels et paient normalement ce qu'ils doivent.

Cette forme de sursis permanent, ce déséquilibre légalement entretenu ne sont pas acceptables. Le Gouvernement a donc prévu, d'une part, une durée relativement longue pour le contrat de location, puisqu'elle est de six ans globalement, avec des aménagements que la commission des lois proposera, d'autre part, des possibilités plus limitées pour le bailleur de donner congé à la fin du contrat, le motif du congé devant être sérieux et légitime.

Troisième préoccupation : modération des loyers. Le Gouvernement entend rompre avec la politique de loyers désordonnée que nous avons connue dans le passé. Les périodes de libéralisme absolu succédaient à des périodes de blocage ou de limitation liées à des mesures conjoncturelles, sans qu'à aucun moment une ligne claire et permanente soit dégagée. Il faut aujourd'hui être très cohérent puisqu'une hausse des loyers excessive n'est acceptable ni socialement pour les individus ni économiquement pour la nation.

Le cadre législatif est relativement simple : la fixation du premier loyer d'un logement neuf est libre. En cours de contrat de location, l'indice autorisé pour fonder la révision annuelle des loyers sera l'indice du coût de la construction, indice actuellement le plus utilisé et qui évolue à long terme — à l'exception de cette année — à peu près comme l'indice général des prix. Des accords de modération annuels seront négociés au sein d'une commission nationale réunissant bailleurs et locataires pour déterminer les hausses de loyers lors des renouvellements de contrats ou lors des nouvelles locations. Ces accords pourront prévoir des hausses supplémentaires pour travaux ou pour loyer nettement sous-évalué.

Des procédures contractuelles, soit avec l'Etat, soit avec les locataires, permettront dans ce cas aux bailleurs de réaliser des travaux et de pratiquer des hausses de loyer permettant de les amortir financièrement.

En cas d'échec des négociations, c'est-à-dire à défaut d'accord entre bailleurs et locataires, le Gouvernement pourra fixer le taux d'accroissement des loyers secteur par secteur. Mais, en aucune circonstance — j'insiste sur ce point — il ne descendra au-dessous de 80 p. 100 de la variation de l'indice du coût de la construction.

En se prémunissant contre ses propres tentations, le Gouvernement a montré avec quel sens des responsabilités il entendait traiter de l'avenir économique du secteur locatif.

Enfin — quatrième préoccupation — le projet de loi apporte une innovation essentielle dans les rapports locatifs puisqu'il institutionnalise la concertation. On ne s'étonnera pas qu'un gouvernement de gauche, dont c'est l'objectif et la vocation, veuille amener les Français à dialoguer davantage, à négocier, à constater les points d'accord, fussent-ils partiels, et à fonder leurs relations sur une démarche ouverte.

Les relations dans l'habitat — d'autres, qui siègent aujourd'hui sur les bancs de l'opposition, l'ont dit avant moi — gagneront beaucoup à s'inspirer de procédures coutumières aux relations du travail. C'est pourquoi le projet de loi prévoit la concertation dans le domaine de la gestion locative, des travaux, des loyers, des documents types servant à l'application de la loi. Cela dit, les propriétaires conserveront la liberté de décision qui est la leur aujourd'hui et aucune procédure de concertation n'aura de caractère obligatoire, car il ne s'agirait plus alors de concertation.

Tels sont les grands principes retenus par le Gouvernement. Il a gardé présentes à l'esprit les préoccupations des partenaires que sont locataires et bailleurs.

Que souhaitent en effet les locataires ? Qu'une perspective de stabilité leur soit assurée ; que soient écartés les congés abusifs et spéculatifs ; que l'information soit claire et claire la répartition des charges locatives. Qui osera juger excessives de telles revendications ?

Que souhaitent les investisseurs — personnes morales — conséquents ? Une rémunération correcte de leur investissement, comme l'élimination éventuelle du mauvais payeur ou du mauvais coucheur. La loi le leur garantit. La spéculation ? Elle la leur interdit assurément.

Que souhaitent les bailleurs, personnes physiques ? La même chose, plus l'assurance de pouvoir reprendre à date définie leur immeuble pour l'habiter eux-mêmes, ou pour le laisser à leurs ascendants ou à leurs descendants, voire pour le vendre dans des conditions à préciser. Je n'ai cessé de répéter, dès le début de ce débat qui s'est ouvert il y a près de quatre mois, qu'il était légitime qu'un bailleur — et je pensais en particulier aux 2 600 000 personnes physiques qui logent plus de la moitié des locataires — pût vendre un appartement et récupérer, en cas de besoin — et ce sera votre rôle de le définir — le fruit de leur épargne, dans une logique de prix réels et objectifs. Le Gouvernement déposera donc un amendement sur ce point, comme il l'a toujours annoncé. Mais, il sera ouvert, là comme ailleurs, à toute formulation qui améliorerait le texte sans déformer l'intention. C'est d'ailleurs pourquoi, mesdames, messieurs les députés, j'ai souhaité prendre la parole à l'ouverture de ce débat pour fixer les orientations du Gouvernement, étant entendu que nous accepterons du Parlement, qui en a le devoir et la charge, toute ouverture sur tel ou tel aspect du texte pourvu, je le répète, que sa philosophie essentielle ne soit pas dénaturée.

Que veulent enfin les agents immobiliers ? Etre reconnus dans leur existence professionnelle — ils le sont au même titre que les associations de bailleurs ou de locataires — être rémunérés par qui recourt à eux. Mme Lalumière qui a bien voulu être présente à mes côtés, a esquissé, au nom du Gouvernement, une solution que la commission des lois a affinée.

Que veut enfin le Gouvernement ? Interdire que le dérapage des loyers n'alimente l'inflation. Se trouvera-t-il dans cette assemblée des parlementaires responsables — je crois qu'ils le sont tous — pour réclamer la lutte contre l'inflation partout sauf en matière immobilière ? Le Gouvernement n'oublie pas pourtant que le meilleur facteur de modération des loyers, c'est encore l'abondance de la construction.

Avec 170 milliards de francs, en 1980, l'investissement logement a représenté 6,4 p. 100 du produit intérieur brut et 30 p. 100 de l'investissement total de la France. Le bâtiment regroupe 260 000 entreprises et 1 500 000 travailleurs environ. Les crédits au logement étaient évalués en 1980 à 750 milliards de francs, soit 37 p. 100 des crédits à l'économie.

Le Gouvernement, conscient de l'importance statistique de ce secteur et des enjeux qu'il représente, a voulu imprimer au projet de loi sur les rapports locatifs une dynamique économique claire. Si les agissements abusifs ou spéculatifs doivent être éliminés, car ils vont bien au-delà de la rentabilité normale qui doit être assurée aux investisseurs et aux épargnants, la satisfaction à court terme d'un certain nombre de revendications légitimes des locataires ne doit pas se faire au détriment de l'investissement locatif ou au prix d'un désinvestissement de l'immobilier dit « de rapport ». Les conséquences en seraient néfastes à long terme pour les locataires eux-mêmes.

Parce qu'il est conscient de ces impératifs économiques, le Gouvernement a financé — et vous l'avez accepté — 100 000 logements supplémentaires en 1981 et augmenté de 34 p. 100 le budget du logement en 1982 afin d'atteindre le cap des 400 000 à 410 000 mises en chantier. Mais il ne servirait à rien de vouloir augmenter le rythme de construction si le prix des terrains continuait à s'élever au rythme de la période récente. C'est pourquoi le Gouvernement prépare des mesures qui tendent à porter un coup d'arrêt à la spéculation immobilière. (*Applaudissements sur quelques bancs des socialistes et des communistes.*)

Il ne servirait à rien, enfin, de donner aux relations propriétaires-locataires un cadre juridique sans assurer en même temps une solvabilité financière éventuelle aux locataires. C'est pourquoi le Gouvernement a augmenté l'aide personnalisée au logement de 25 p. 100 au mois de juillet et l'allocation de logement de 50 p. 100 aux mois de juillet et de décembre, conformément à ses promesses. Le Gouvernement est d'ailleurs prêt à prendre toutes ses responsabilités, notamment pour garantir le droit à l'habitat et pour donner éventuellement aux propriétaires une juste contrepartie, comme j'aurai l'occasion — je l'espère — de le montrer au cours du débat lorsque nous en arriverons à la création d'un fonds d'indemnisation pour les propriétaires.

Voilà le panorama tracé. Après un temps de clameurs et de fureurs, le temps de la réflexion sereine est venu. Un récent sondage a montré que les Français avaient, dans leur majorité, apprécié notre texte à sa valeur et que les propriétaires eux-mêmes refusaient la panique où l'on voulait les jeter. Dans cette assemblée même, si j'en juge par les travaux des commissions, le débat ne peut être que de qualité, à la hauteur de l'enjeu : établir, pour longtemps, les relations dans l'habitat locatif sur la base d'une charte raisonnable qui reprenne les principes d'équilibre, de dynamique et de justice, dont le Gouvernement a fait sa règle. Ainsi répondrons-nous à l'attente des Français, en délivrant les locataires de l'angoisse du lendemain et en garantissant aux propriétaires la rentabilité correcte de leurs investissements. Plusieurs personnes ont écrit récemment qu'entre la générosité sociale et le réalisme économique, le

choix était pour moi cornélien. Qu'on me permette de me souvenir un instant de mes humanités. Ce qui est cornélien, en vérité, c'est de choisir l'un et l'autre. Tout comme le héros cornélien choisit à la fois l'amour et l'honneur, essaie de garder les deux, le Gouvernement choisit et la solidarité et la relance économique, convaincu que c'est au point extrême de tension que se conquiert l'équilibre. Il n'y a pas de dynamisme économique dans un climat de conflit et d'insécurité. Certes, nous n'avons pas choisi la facilité. Mais, qui dans cette assemblée oserait nous la conseiller ? « L'avenir, disait récemment le Président de la République, est aux peuples courageux. » Cette assemblée, en prenant en considération notre projet, servira courageusement l'intérêt bien compris des locataires, des propriétaires et de la nation tout entière. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

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

M. Jean-Marie Bockel, *rapporteur.* Madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, une des grandes avancées de l'humanité a été la capacité de l'homme à se loger autrement que dans des abris précaires et de hasard.

M. Maurice Dousset. C'est l'héritage !

M. Jean-Marie Bockel, *rapporteur.* La première grotte aménagée, la première hutte solide lui a permis de trouver, en même temps que la sécurité, un minimum de confort propice au développement d'activités industrieuses et créatrices.

Ce tournant a également contribué à une certaine stabilité des populations, condition des premiers progrès de ce qu'on a pu appeler « les civilisations ».

Depuis lors, toute civilisation a été caractérisée par son habitat. Cet élément essentiel de la vie des humains a été très vite caractérisé également par la notion de durée. La précarité de l'habitat a toujours été synonyme d'insécurité ; cette insécurité est d'ailleurs une des dernières grandes peurs — le mot est peut-être un peu fort — de jadis.

Ainsi notre histoire, qui est aussi celle de la vie quotidienne des Français, a été marquée au cours des siècles par des préoccupations majeures.

Dans la France d'aujourd'hui, l'habitat, le logement sont plus que jamais un centre de préoccupations quotidiennes. Ils sont en effet le havre d'une vie agitée, le cœur de la cellule familiale ; le foyer est le lieu premier de la liberté, de l'expression, des échanges. Il est symbole de repos, de chaleur, de vie ; il est — ou il n'est pas, mais la référence reste — synonyme de bonheur. Le logement, en bref, c'est le centre géométrique de la vie.

Plus prosaïquement, le logement est destiné à rendre un service — se loger, bien sûr — mais c'est en même temps un élément du patrimoine au même titre que n'importe quel actif financier. C'est cependant le seul actif financier qui a pour vocation de répondre à un besoin essentiel des ménages et qui rentre pour une part importante dans leur budget.

Quelle est la situation actuelle dans le domaine du logement ?

Il faut bien reconnaître qu'elle représente une diversité peu satisfaisante. Il y a — M. le ministre l'a rappelé tout à l'heure — le secteur réglementé, c'est-à-dire la loi de 1948, qui a eu son utilité mais qui est devenue, au fil des années, un véritable monstre juridique. Je n'insisterai pas sur certains de ses effets qui viennent d'être soulignés ; je citerai simplement l'exemple de ce qu'on appelle la spéculation à la rénovation, dont le résultat a été très souvent, malheureusement, le départ de la population traditionnelle du centre des villes.

Il y a ensuite le secteur social ou aidé. Je pense aux anciens régimes d'aide, telles les H. L. M. caractérisées par le maintien dans les lieux et par le loyer calculé selon la surface corrigée pour aboutir à des « loyers d'équilibre » ; tels les logements aidés par le crédit foncier, caractérisés par l'absence de minimum de ressources, par un bail de trois ans renouvelable tacitement ou fixé par engagement de location, par un loyer plafond. Je pense aussi au secteur conventionné, par exemple l'aide personnalisée au logement depuis 1978, qui instaure une politique contractuelle dans l'habitat et qui est caractérisé par la convention qui doit fixer les rapports entre locataires et bailleurs et la durée du maintien dans les lieux.

On arrive enfin au secteur le plus conflictuel, il faut bien le reconnaître, c'est-à-dire le secteur libre : les immeubles achevés depuis 1948 ou ceux qui sont sortis du champ d'application de cette loi à l'exclusion du secteur social.

Ce secteur est réglementé à l'heure actuelle par le code civil qui, il faut bien l'admettre, est essentiellement supplétif, c'est-à-dire qu'on peut y déroger. Il s'ensuit la conclusion d'un bail court, ou à durée indéterminée avec possibilité de donner congé à tout moment, et la fixation d'un loyer libre ou de clauses de révision.

Cette « liberté » a abouti à une véritable crispation des rapports entre locataires et bailleurs. Certes, la tension dans le régime libre est la plus exacerbée, mais dans le secteur social des problèmes se posent aussi en raison des impayés, des expulsions, des saisies, des hausses de charges.

Ce système est, comme je viens de le dire, peu satisfaisant. Il l'est tout d'abord pour les locataires, bien évidemment. Le retour à la liberté des loyers en 1979 avec les hausses de prix très importantes a été l'un des derniers éléments négatifs. Le paiement des charges locatives a très vite posé problème par suite de l'augmentation du prix du fuel et des services ; on a même parlé d'un second loyer. Les congés abusifs, les clauses abusives en vue souvent d'arriver, sous la forme d'un véritable chantage, à la fixation d'un prix plus élevé ont eu des effets très négatifs. L'absence d'état des lieux à l'entrée, l'absence de réglementation du dépôt de garantie ont également été sources de nombreux conflits.

De manière plus générale, on peut parler, dans ce domaine, de véritables contrats d'adhésion dans lesquels les locataires sont évidemment en position de faiblesse pour négocier les conditions du bail, ce qui rend ainsi illusoire la liberté contractuelle.

En un mot, à l'heure actuelle, la situation est complètement déséquilibrée. Peut-on d'ailleurs parler d'équilibre dans un domaine où il n'y a même pas de balance ? Peut-on parler de droit dans un domaine où les règles ne sont que supplétives ?

Le bailleur aussi se heurte à de nombreuses difficultés : impayés, départs à la sauvette, dégradations dans les immeubles.

Face à cette situation, nous avons assisté à ce que j'appellerai des velléités de réformes, insuffisantes bien entendu. Les précédents gouvernements ont oscillé entre la voie législative et la voie contractuelle.

Sur le plan législatif, on ne se souvient pas assez des lois temporaires de « blocage » ou de modération des loyers, notamment en 1973 et en 1977, jusqu'au retour à la liberté en 1979.

Il y a également eu des réglementations éparses touchant notamment aux clauses d'indexation illicites, aux sursis à exécution et aux ordonnances d'expulsion. Mais, comme l'a souligné M. le ministre, l'élément le plus important, la principale avancée ou plus exactement velléité, a été la politique contractuelle avec les travaux de la commission Delmon, à partir de 1974, qui n'avaient pas de valeur contraignante et n'engageaient que les organismes signataires. Le texte de M. Quilliot s'en est largement inspiré comme le montre cette liste des accords : en 1973, sur les loyers et les obligations réciproques des parties, en 1974 sur les charges récupérables, en 1975 sur la répartition des charges locatives, en 1976 sur la représentation des locataires, en 1977 sur les délais de congés des lieux et sur les dépôts de garantie.

Tout cela...

M. Pascal Clément. C'est l'héritage !

M. Jean-Marie Bockel, *rapporteur.* Tout cela prouve qu'un besoin de réglementation se faisait jour depuis un certain temps. Il faut également mentionner les engagements de modération, qui ont été bien irrégulièrement respectés, les commissions départementales de conciliation sur les litiges de loyers, qui évidemment n'avaient pas de véritable force, et depuis 1978, les recommandations de la commission des clauses abusives.

Tout cela n'a pas empêché de nombreux conflits, indépendamment d'ailleurs de la bonne foi des uns et des autres, conflits longs et pénibles liés au fait que les rapports entre les parties n'étaient pas définis clairement ou ne l'étaient pas du tout, et ce dans un monde où tout est réglementé, codifié, où les contraintes économiques sont importantes.

Il n'était absolument plus possible, dans un domaine qui touche à la vie quotidienne des citoyens, d'en rester à une conception sociale totalement surannée. De plus, l'harmonie qui devrait guider les rapports entre les uns et les autres ne peut pas exister lorsqu'il n'y a pas un cadre de dialogue, notamment pour les rapports collectifs. La fameuse liberté contractuelle que l'on nous accuse de tuer n'était en fait qu'une liberté à sens unique. Cette fausse liberté est en réalité le droit du plus fort.

Alors que la reconnaissance des droits tend à s'instaurer un peu partout dans la vie sociale, il n'était plus possible de laisser le logement, le centre géométrique de notre vie, à l'écart, en rade quelque part entre le XIXe siècle et la loi de 1948.

J'examinerai maintenant le projet, notamment sous l'angle des améliorations qui ont été apportées par la commission des lois.

Il s'agit d'un texte ambitieux. C'est la première réforme de fond depuis la loi de 1948 et je tiens, au nom de la commission, à rendre hommage au travail qui a été ainsi accompli et qui répond à la volonté du Président de la République et du gouvernement de Pierre Mauroy de créer un véritable droit au logement alors que la liberté a été — personne ne le nie — génératrice de trop d'abus.

Ce projet de loi réglemente le contrat, l'évolution des loyers, les travaux d'amélioration, les rapports collectifs. Il concerne le secteur libre où les tensions sont les plus vives, mais également le secteur réglementé, de manière plus sélective.

Le principe du droit à l'habitat étant posé dans ce texte, la commission a souligné qu'il s'exerçait dans le cadre de la loi, ce qui est le corollaire nécessaire de ce principe d'équilibre.

Voyons d'abord le contrat de location. Une information préalable, consistant en une fiche de renseignements sur le bien loué et en une notice d'utilisation, est prévue. Elle évitera bien des conflits inutiles liés à l'ignorance. La commission a précisé que la rémunération des intermédiaires serait partagée par moitié entre le bailleur et le locataire, conformément aux engagements qui ont été pris par Mme Catherine Lalumière, ministre de la consommation. Autre caractéristique à noter : le contrat écrit, alors que le bail verbal — cette caricature du droit — était trop souvent la règle.

S'agissant de la durée du contrat, le projet prévoit un bail de six ans minimum avec une reprise annuelle pour le propriétaire lui-même, un renouvellement par tacite reconduction, sauf « motif légitime et sérieux », la possibilité de départ du locataire à tout moment, et pour des raisons familiales, professionnelles ou de santé la première année, et enfin, la résiliation, en dehors des cas judiciaires de résiliation habituels, qui se fait de plein droit en cas de non-paiement.

L'article 16 envisage des délais pour payer et non plus simplement pour partir. Il donne ainsi force de loi à une jurisprudence qui existait dans ce domaine. La situation actuelle est conflictuelle, le locataire n'étant absolument pas motivé pour payer l'indemnité d'occupation, le propriétaire n'étant pas enclin à avoir de bons rapports avec le locataire expulsé. Cette possibilité offerte au juge d'accorder des délais pour payer, et donc de motiver les uns et les autres, devrait créer une situation plus harmonieuse.

La commission a repoussé l'article 17 qui établit une protection du locataire de bonne foi sans ressources et qui permet au juge d'écarter la clause résolutoire, tout en prévoyant qu'une loi ultérieure précisera les conditions d'indemnisation du propriétaire. Il est évident que la commission des lois n'est pas hostile à une avancée aussi généreuse, mais, par son vote, elle a voulu tout d'abord s'opposer au principe de la « loi annonce » qui est en lui-même malsain et qui, par l'imprécision qu'il dénote, est un facteur d'inquiétude pour toutes les parties. En fait, nous ne sommes pas opposés à cet article lui-même — je crois savoir qu'il sera réintroduit dans le texte — mais nous voudrions que M. le ministre précise, comme il l'a d'ailleurs annoncé tout à l'heure, des délais dans lesquels interviendront la loi annoncée et la nature du fonds de solidarité afin de dissiper toute inquiétude.

C'est à propos de la durée et des conditions de résiliation du contrat que la commission des lois a voté les amendements principaux, lesquels ne traduisent ni un recul, ni une remise en question, mais améliorent la prise en considération des intérêts bien compris des uns et des autres. Pas plus que M. le ministre, les députés n'ont été insensibles à la réalité vécue par des millions de petits propriétaires qui, hors de toute intention spéculative, mais voulant conserver la confiance nécessaire à tout investissement locatif, sont soucieux de pouvoir récupérer leurs biens dans les meilleures conditions. Il est certain que la loi future — et c'est pour moi l'un de ses effets les plus positifs — portera un coup salutaire à la spéculation immobilière. Et il est certain que les différences de prix entre les locaux libres et les locaux occupés auront tendance à s'estomper.

Cela étant dit — et vous l'avez compris, monsieur le ministre — la confiance se crée, surtout lorsqu'on se trouve dans un domaine aussi sensible que celui-là, où les problèmes psychologiques ne sont pas sans importance. La confiance se crée non pas sur un futur probable, mais sur la situation actuelle. Il est évident que l'acheteur éventuel privilégiera souvent un local libre par rapport à un local occupé — ce qui aura des conséquences sur les prix — que ce soit en raison des délais de résiliation effectuée, notamment en cas de relogement, que ce soit pour des questions de choix personnel pour le petit propriétaire lorsqu'il habite lui-même le logement, que ce soit pour la possibilité de faire des travaux dans un logement vide. Bref, il y aura encore pendant longtemps une prime plus ou moins importante au local vide. Il nous fallait tenir compte de cette réalité. Le choix de la commission a été sage. Le propriétaire restera, dès aujourd'hui, motivé pour investir et pour louer, et la peur injustifiée, mais réelle, fera place à la confiance.

La solution que nous proposons n'est pas du tout contradictoire, bien au contraire, avec la stabilité du locataire. M. le ministre a eu raison de souligner cet élément essentiel. En effet, l'instabilité est un élément d'angoisse supplémentaire intolérable. Le locataire paye déjà, souvent assez cher, son droit à se loger pour qu'il ne soit pas considéré comme une simple donnée du marché.

Nous avons donc prévu une option entre un bail de trois ans, verrouillé, cimenté, et un bail de six ans qui autorise la reprise, la résiliation pour vente en cas de circonstances économiques et familiales graves. Ce bail fera l'objet d'une tacite reconduction, sauf en cas de vente — comme le prévoit l'exposé des motifs du projet de loi — et de motif sérieux et légitime, notamment l'inexécution par le locataire de ses obligations.

Le bail de trois ans est, je le répète, une avancée, car il est protecteur. Il reprend d'ailleurs les termes des « accords Delmon ». Le bail de six ans, quant à lui, n'est pas un faux bail, mais au contraire une incitation au propriétaire, personne physique, à accorder, hors des cas qui resteront, j'en suis certain, l'exception, la plus grande stabilité aux locataires, non par la contrainte, mais par un choix librement consenti.

Quant aux circonstances économiques et familiale graves, élément nouveau introduit par la commission des lois, je crois qu'il convient de les préciser afin d'éviter tout abus. C'est le cas, par exemple, du propriétaire qui veut acheter un immeuble ailleurs ou de celui qui se trouve en difficulté financière, pour des raisons de chômage ou pour d'autres raisons, et qui a besoin de réaliser son capital dans les meilleures conditions possibles. C'est également le cas des petites successions dans lesquelles chaque franc compte. C'est d'une manière générale, le cas d'un bailleur qui, humainement, socialement, connaît une situation précaire. L'équilibre du texte exige que l'on tienne également compte de ces problèmes.

S'agissant du renouvellement, la règle demeure la tacite reconduction. L'intention de vendre qui a été prise en considération doit rester l'exception. D'ailleurs, la fraude dans ce domaine sera sévèrement réprimée. Il faut comprendre que soumettre la vente à des critères limitatifs reviendrait à créer un contentieux inextricable qui serait source de toutes les frictions, de tous les abus et, finalement, de toutes les pressions.

A mon sens, il n'y a pas intérêt pour le bailleur institutionnel à vendre de nombreuses fois dans un but spéculatif puisque, par définition, son profit diminuera à la suite de la modération des loyers. Et comme il n'a pas véritablement de rapport *intuitu personae* avec le locataire, l'essentiel pour lui, c'est que les obligations soient respectées et que le loyer soit payé.

Enfin, le rappel des obligations principales du locataire permettra d'éviter que les motifs ne soient considérés comme toujours légitimes dans certains cas et jamais sérieux dans d'autres.

Quelles seront les obligations des locataires et des bailleurs ?

La notion d'état des lieux a été précisée. Les charges — élément très important mais, sur ce point, le texte n'a pas été fonda-

mentalement modifié — ont également été définies conformément aux accords Delmon. Bref, le contrat sera désormais caractérisé par la clarté, condition essentielle de l'équilibre.

L'organisation des rapports collectifs est presque entièrement nouvelle par rapport aux accords Delmon. Je ne m'étendrai pas sur ce chapitre car je pense que Martine Frachon, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, y reviendra plus longuement.

La commission des lois a rjouté aux critères de représentativité qui avaient été retenus, celui de l'activité, afin de donner leur place à des associations nouvelles. Nous voulons en effet développer la vie associative dans le secteur du logement.

A propos des accords sur l'amélioration des logements, je précise que la commission a prévu qu'en cas d'améliorations un loyer supérieur pourra être fixé sans référence aux accords de modération, ce qui est évidemment un encouragement aux travaux. S'agissant des locaux vacants, il conviendrait d'envisager non plus des accords, impossibles en la matière, mais peut-être des contrats avec l'Etat, tels qu'ils sont institués à l'article 40, afin d'encourager les propriétaires à apporter des améliorations, avec naturellement un contrôle des augmentations de loyers qui en résulteraient.

Concernant l'évolution des loyers, je serai très bref, car mon collègue Guy Malandain, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges y reviendra plus longuement, et insistera, je pense, sur les implications économiques de ce texte. Je dirai simplement que la commission des lois à ce niveau a précisé le mode de modération par rapport à l'évolution du coût de la construction sans autre précision, ce qui laisse entendre que la redéfinition de cet indice dépassé s'impose. Là aussi, j'interroge M. le ministre.

L'ensemble des améliorations dont je viens de faire état devant vous, mes chers collègues, ne mettent pas en cause — vous l'avez bien compris je réponds aussi aux souhaits de M. le ministre — l'esprit du texte qui, je le répète, est largement positif.

Plusieurs critiques ont été formulées à l'encontre du projet. Guy Malandain reviendra vraisemblablement sur les critiques portant sur les effets qu'un tel projet pourrait avoir, selon certains, sur la construction et sur l'investissement locatif. On reproche également à ce texte d'introduire de nouveaux germes de conflits en raison de sa complexité. Plutôt que de complexité, il vaudrait mieux parler de clarification des rapports entre locataires et bailleurs, même si l'on peut envisager dans un premier temps — s'agissant d'un texte qui se veut complet — une nécessaire période d'adaptation et d'assimilation.

Nul ne peut nier l'utilité d'une réglementation d'ensemble. Elle s'imposait depuis de longues années et il fallait avoir le courage politique de l'entreprendre.

Je tiens à rendre hommage à l'ensemble des membres de la commission des lois car ils ont tous contribué, dans un véritable esprit de dialogue et de coopération, au travail important que nous avons effectué. Il s'agit pour tous, le Gouvernement et les commissions saisies, d'un travail difficile, car quoi de plus délicat à trouver qu'un équilibre véritable surtout lorsqu'on part d'une situation de déséquilibre complet qui oblige en fait à un rééquilibrage ?

Travail difficile certes, mais essentiel, dans la mesure où nous allons discuter à présent la première grande loi qui aura des effets immédiats et importants sur la vie quotidienne de nos concitoyens ; il saura répondre à une de leurs aspirations fondamentales, héritage de la nuit des temps, à laquelle je faisais allusion au début de mon exposé, commun dénominateur de tous et de toutes : je veux parler de la sécurité.

Le texte, ainsi amendé, s'il tient compte de certaines situations humaines auxquelles doit faire face tout propriétaire, n'en reste pas moins largement protecteur des locataires. On pourra parler désormais — ce qui est nouveau — non plus seulement des droits du propriétaire, qui sont préservés, mais également des droits du locataire, et c'est cela l'équilibre ! (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Malandain, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

M. Guy Malandain, *rapporteur pour avis.* Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mesdames et messieurs, pour la commission de la production et des échanges, ce projet de loi est d'une importance capitale car il tend à traduire concrètement le droit au logement pour tous sans lequel ne peut exister aucun épanouissement individuel, familial ou communautaire.

Chacun mesure la précarité de l'actuel statut du locataire, si tant est qu'il en ait un, ainsi que l'iniquité des rapports locatifs tels qu'ils existent. Certes, notre code civil pose le principe d'un contrat de location équilibré et juste, bref équitable. Mais, dans la réalité, qu'observons-nous ? Le manque de logements locatifs, le pouvoir du propriétaire de donner congé tous les trois mois, une situation globale de déséquilibre dans laquelle le bailleur est trop souvent seul maître des conditions de location. Le contrat ? Le montant du loyer ? Le locataire ne peut les négocier.

Cette situation de « fait accompli » place indéniablement le locataire dans un état d'infériorité qui engendre abus et désordres : il doit accepter ou refuser en bloc le logement. Une fois dans les lieux, il doit se soumettre ou partir.

Cette loi vise donc en premier lieu à réaliser l'équilibre et à rendre possible partout la négociation. Elle est par là même la base de nouveaux rapports économiques et sociaux.

Au niveau national, comme au niveau régional ou départemental, et plus encore dans son immeuble ou son groupe d'immeubles, cette organisation des rapports collectifs doit déboucher sur la participation intense et l'intervention permanente des citoyens sur leur logement, leur cadre de vie.

Nous regrettons qu'à ce grand projet de loi, à la fois juste et réaliste, nombre de propriétaires, rassemblés ou non en des associations, se soient opposés avec une certaine violence, et nous regrettons qu'ils aient tenté de politiser à outrance leur opposition au projet en parlant de fin de la construction, de fin de l'investissement, de fin du droit à la propriété et parfois de fin de la liberté. (*Applaudissements sur quelques bancs des socialistes.*)

La réponse à ces campagnes partisanes, abritées parfois derrière le paravent professionnel, consiste à constater qu'entre 1975 et 1980, au temps béni de la liberté absolue pour les propriétaires, la construction a chuté de 25 p. 100.

C'est donc une avancée sociale considérable que caractérise l'ensemble des mesures inscrites dans ce projet de loi. Jamais la protection des locataires n'aura autant progressé. Nous nous réjouissons qu'aient enfin été définis clairement le droit de l'habitat, les rapports d'équité et de réciprocité entre bailleurs et locataires, les conditions de la location.

L'avis écrit en votre possession analyse l'apport du projet de loi dans ses différents titres. Je ne reprendrai donc à cette tribune, dans le temps qui m'est imparti, que les aspects essentiels de cet avis entrant dans les prérogatives économiques de la commission de la production et des échanges.

Conformément aux engagements pris, l'article 1er du projet institue un droit à l'habitat. L'affirmation de ce droit était particulièrement nécessaire. En effet, le problème du logement est aujourd'hui l'une des préoccupations essentielles des Français et l'un des domaines où les difficultés sont les plus nombreuses et les plus vivement ressenties.

Ainsi, 23 p. 100 des quelque 40 000 lettres reçues par l'institut national de la consommation au cours de l'exercice 1980-1981 concernaient le logement de manière générale. Le bureau des usagers de la direction de la construction du ministère de l'urbanisme et du logement a reçu plus de 1 400 lettres au cours du premier semestre 1981, dont près de la moitié concernait le secteur locatif, et plus particulièrement les problèmes des hausses de loyer et des charges.

Le besoin était donc évident et le texte attendu.

L'article 1er précise également que l'exercice du droit à l'habitat implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien d'un secteur locatif important ouvert à toutes les catégories sociales. L'existence d'un secteur locatif important est en effet fondamentale, et le parc dont on dispose aujourd'hui est insuffisant.

La dernière enquête globale sur le logement fait état d'un peu plus de 7,6 millions de logements dans ce secteur. Sur ce total, les organismes d'H. L. M. possédaient près de 2,5 millions de logements, les administrations — Etat et collectivités locales — 227 000, les autres sociétés 930 000 et les bailleurs personnes physiques un peu plus de quatre millions. Le volume de la demande est tel actuellement que l'objectif fixé par le

premier alinéa de l'article 1er du projet ne passe pas seulement par le maintien, mais par le développement du parc locatif.

L'une des ambitions essentielles du projet est de permettre un rééquilibrage des rapports entre bailleurs et locataires, tant sur le plan individuel que sur le plan collectif. Une telle ambition est réaffirmée dès le deuxième alinéa de l'article 1er.

Il est en effet intéressant de constater que, depuis le début du siècle, l'histoire des rapports entre bailleurs et locataires a été marquée par une évolution heurtée, au cours de laquelle se sont succédé des périodes favorables tantôt aux bailleurs, tantôt aux locataires. La loi du 1er septembre 1948 a constitué une tentative pour sortir les loyers des blocages intervenus depuis 1914 et pour mettre en place une méthode scientifique de calcul des loyers. Par la suite, après une période favorable aux locataires, la position des bailleurs s'est sensiblement améliorée, en particulier dans un passé récent.

Il est donc souhaitable d'atteindre aujourd'hui le nouvel équilibre que propose le projet qui nous est soumis. Cet équilibre sera d'autant plus durable qu'il est plus juste.

Fondement du rééquilibrage des rapports, la stabilité du locataire est organisée par le texte. Celui-ci prévoit en effet que la durée du bail ne pourra être inférieure à six ans. Je précise qu'actuellement aucune durée n'est imposée. Or il ressort de l'enquête sur le logement réalisée en 1978 que la moyenne d'occupation du parc locatif était dans son ensemble de huit ans et cinq mois, avec des variantes selon les secteurs locatifs.

Les articles 16 et 17 du projet de loi organisent la protection des locataires confrontés à des difficultés financières. L'article 17 ne peut, dans sa rédaction actuelle, qu'appeler des réserves de la part de la commission de la production, précisément parce qu'elle est favorable au maintien dans les lieux du locataire de bonne foi qui se trouve privé de moyens d'existence. Nous souhaitons que l'entrée en vigueur de cette disposition ne soit pas reportée à une loi ultérieure, mais que soient prévus dès à présent, si possible, les moyens de sa mise en œuvre.

Autre aspect du projet : la politique des loyers. Celle-ci a connu, elle aussi, au cours des dernières années, une évolution particulièrement heurtée. L'alternance de blocages et de limitations, en particulier pour le secteur libre, a finalement débouché sur un retour à la liberté des loyers, assortie toutefois d'engagements de modération.

Le droit actuellement applicable en matière de loyer résulte d'une loi que vous nous avez proposée, monsieur le ministre, et que le Parlement a votée au cours de sa dernière session.

Le régime des loyers proposé par le projet accorde une priorité à la recherche de solutions contractuelles.

L'article 34 prévoit, en effet, que des accords de modération ayant pour objet de fixer le taux maximum d'évolution des loyers lors du renouvellement des contrats ou de la location de locaux vacants peuvent être conclus annuellement entre bailleurs et locataires au sein de la commission nationale des rapports locatifs. Ces accords peuvent prévoir des majorations supplémentaires en cas de loyers manifestement sous-évalués et en cas de travaux. Cet article s'applique à tous les secteurs locatifs en dehors de celui que régit la loi de 1948.

Il en va de même de l'article 35 qui dispose qu'un décret en Conseil d'Etat peut rendre obligatoires pour tous les logements du secteur correspondant, les accords de modération intervenus. A défaut d'accord, l'article 36, dont le champ d'application est identique, donne au pouvoir réglementaire la possibilité de fixer, par décret en Conseil d'Etat, le taux d'évolution des loyers, lors du renouvellement du bail ou dans le cas de la location de locaux vacants. Il accorde toutefois aux bailleurs une garantie appréciable, puisque le décret précité ne pourra pas limiter à moins des quatre cinquièmes la proportion du loyer à laquelle pourra s'appliquer l'indice de révision.

Enfin, l'article 38, qui ne vaut que pour le secteur libre, dispose que lorsque le contrat de location prévoit une révision du loyer, celle-ci doit s'opérer dans la limite des variations d'un indice national publié trimestriellement par l'I. N. S. E. E. et fixé par décret.

J'aborde maintenant quelques aspects de l'impact économique du projet de loi. Il va de soi qu'en premier lieu c'est l'industrie du bâtiment qui est concernée. Je me permets de vous renvoyer au texte détaillé de l'avis qui donne une synthèse de la situation de ce secteur économique et des dispositions déjà prises par le Gouvernement pour relancer son activité.

L'ampleur des besoins dans le domaine du logement étant aujourd'hui considérable, la politique à mener à l'égard du secteur locatif doit reposer sur un développement soutenu du logement social, mais également, pour une part, sur l'investissement locatif privé. La place de celui-ci doit être appréciée à sa juste mesure. Elle ne doit être ni exagérée, ni minimisée. Selon les indications fournies par le ministère, il représente au plus 40 000 logements chaque année, soit environ 10 p. 100 de la construction annuelle globale. Il s'agit donc d'un apport marginal, certes, mais qui est décisif dans la situation de pénurie relative que nous connaissons aujourd'hui dans ce domaine. C'est pourquoi il est souhaitable que l'investissement privé locatif conserve un caractère attrayant, ce que permet le projet de loi tant en termes de capital qu'en termes de revenu. L'attrait qu'il convient de préserver à ce type de placement doit néanmoins s'inscrire dans un cadre économique global. Il importe, en effet, d'une manière générale, que l'épargne soit orientée de telle façon que le secteur productif dans son ensemble soit convenablement irrigué, ce qui suppose qu'elle ne se stérilise pas dans la pierre. Les conditions offertes à l'investissement locatif privé doivent permettre d'assurer une production convenable de logements, tout en évitant que le reste de l'économie pâtisse d'un excès de spéculation dans ce secteur.

S'agissant du capital, l'analyse des tendances observées en longue période au cours des dernières années montre l'intérêt de l'investissement immobilier par rapport à d'autres placements. Pour éviter que les dispositions du projet relatives à la stabilité du locataire ne conduisent à amoindrir la valeur du logement en cas de vente, l'article 6 prévoit que la décision du bailleur de ne pas renouveler le contrat en fin de bail doit être fondée sur « un motif légitime et sérieux ». Or l'exposé des motifs précise que le désir de vendre peut, à certaines conditions, relever de cette catégorie. Par ailleurs, avantage important de l'investissement immobilier sur d'autres types de placements, le logement conserve toujours pour son propriétaire une utilité pratique si nécessaire, puisqu'il peut le reprendre pour son usage ou celui de sa famille, comme le prévoit l'article 5 du projet de loi.

Constant en termes de capital, l'intérêt de l'investissement locatif le sera également en termes de revenu.

L'histoire récente de la politique des loyers montre que les dispositions du projet dans ce domaine témoignent d'un souci particulier de l'investissement privé locatif. Il ne serait d'ailleurs pas exact d'imputer l'importante diminution des mises en chantier constatée au cours des dernières années — 516 000 logements en 1975, contre 400 000 en 1980 — aux blocages et limitations qui ont caractérisé la politique des loyers au cours de cette période.

Elle est surtout due à la crise économique et au désengagement de l'Etat dans ce secteur. Ainsi, pour 516 000 logements mis en chantier, en 1975, 115 000 relevaient du secteur locatif aidé, 166 000 de l'accession aidée et 235 000 du secteur libre.

Or, en 1980, de 516 000 logements mis en chantier, on passe à 400 000 ; de 115 000 logements relevant du secteur locatif aidé à 50 000, de 166 000 relevant de l'accession aidée à 120 000 ; de 235 000 relevant du secteur libre à 230 000.

La forte diminution du nombre total de logements mis en chantier recouvre donc une stabilisation du secteur libre, une régression sensible de l'accession aidée et une chute brutale du secteur locatif aidé.

Le budget pour 1982 a clairement témoigné de la volonté du Gouvernement de travailler au redressement de ces tendances. Le dispositif que propose le projet qui nous est soumis en matière de loyers comporte pour l'investisseur, et je le démontrais précédemment, diverses garanties.

En est tout d'abord exclue la fixation du loyer initial des locaux vacants, neufs ou non, qui n'ont jamais été loués. L'idée d'un loyer de base dit « scientifique » n'a pas été retenue pour le secteur libre. De fait, si cette notion est séduisante pour l'esprit, son application peut, en situation de pénurie relative, engendrer des effets pervers graves, comme l'Italie en a fait récemment encore l'expérience.

Par ailleurs, le choix de l'indice de révision mentionné à l'article 38 constitue une deuxième garantie pour le bailleur,

car l'indice du coût de la construction a progressé de plus de 165 p. 100 de 1971 à 1980, tandis que l'indice des loyers augmentait de 124 p. 100 et que celui des prix à la consommation augmentait de 151 p. 100.

L'indice du coût de la construction est certes techniquement imparfait à bien des égards. Il est souhaitable qu'il soit amélioré et qu'un nouvel indice soit mis au point. En attendant cette réalisation ,dont la perspective ne doit pas être abandonné, l'indice actuel du coût de la construction constitue un bon indice de référence pour la fixation de l'augmentation du taux des loyers en cours de bail.

Outre les différentes garanties que je viens d'exposer, il est nécessaire de remarquer que, dans le cadre de la fiscalité et en application, en particulier, de l'article 31 du code général des impôts, les propriétaires bailleurs disposent d'avantages fiscaux très intéressants, et ce régime, dérogatoire au droit commun sur certains points, conduit, même avec un taux de déduction forfaitaire réduit dans la loi de finances pour 1982, à réserver souvent dans les faits un traitement plus favorable aux revenus fonciers qu'aux revenus salariés.

Le locataire, qui est d'ailleurs souvent un salarié, ne bénéficie d'aucun avantage particulier à raison du loyer qu'il paie et qui constitue donc pour lui, dans sa totalité, une dépense sans aucune contrepartie.

Par ailleurs, il est intéressant de souligner que les diverses déductions dont bénéficient les propriétaires bailleurs constituent une perte de recettes importantes pour la collectivité, puisqu'elle est estimée à 2,8 milliards de francs pour l'année 1981, et que l'ensemble des déductions forfaitaires s'élèveraient à 1,5 millard de francs pour cette même année.

Le texte aura aussi des répercussions économiques sur le niveau des prix, sur la part de l'activité du bâtiment qui n'est pas liée à l'investissement locatif privé et sur l'effort à consentir en faveur de l'aide au logement.

Sur le niveau des prix, le projet aura très certainement un effet favorable. Il en ira ainsi des loyers qui occupent une place importante dans le budget des ménages concernés, ainsi que dans l'indice des prix à la consommation. La pondération des loyers hors charges locatives dans cet indice était de 5,29 p. 100 en 1981.

Par ailleurs, l'amélioration de l'information fournie au locataire et les dispositions du texte qui permettront de l'intéresser davantage à la gestion de son logement en l'y associant, devraient contribuer à susciter des attitudes très responsables de nature à limiter de manière significative la progression des charges. Les dispositions de ce type sont nombreuses dans le projet de loi, et l'ensemble du titre III et l'article 14 peuvent être évoqués comme exemples.

Le texte qui nous est soumis comporte un certain nombre de dispositions de nature à encourager la réalisation de travaux, activité qui relève souvent, pour une part importante, d'entreprises petites ou moyennes dont la place est prépondérante dans l'industrie du bâtiment. Ainsi, sans qu'il soit nécessaire de revenir sur les articles relatifs aux loyers où des majorations supplémentaires pour travaux sont prévues, le titre V qui traite de l'amélioration des logements doit être mentionné. L'article 40 prévoit que le bailleur peut conclure avec l'Etat un contrat d'amélioration pour la réalisation de travaux de mise aux normes.

L'article 41, quant à lui, est relatif aux accords que peuvent conclure bailleurs et locataires au niveau d'un ensemble immobilier ou d'une partie de celui-ci en vue de la réalisation de travaux d'amélioration. Ce titre, qui incite d'autant plus à la réalisation de travaux permettant une majoration relative du loyer qu'un dispositif de modération des hausses est par ailleurs mis en place, doit être approuvé — il l'a d'ailleurs été par la commission de la production. Les modalités prévues pour son application sont cependant perfectibles, et un certain nombre d'amendements seront déposés dans ce sens.

Ainsi, le dernier alinéa de l'article 41 dispose que, dans le cas d'un accord signé avec une association de locataires, les travaux d'intérêt commun ne peuvent être réalisés que si l'accord a reçu l'approbation par écrit des trois quarts des locataires de l'ensemble immobilier. Il semble qu'un niveau de majorité plus réaliste devra être recherché, sauf à prendre le risque de voir nombre de travaux différés, dans le meilleur des cas.

Le niveau élevé atteint par les loyers aujourd'hui est tel que les mécanismes d'aide au logement conduisent à exiger un effort souvent très important de la collectivité pour permettre à certaines catégories de la population, celles dont les ressources sont modestes, de se loger.

Cet effort de solidarité est, bien sûr, indispensable. On ne saurait toutefois admettre qu'il ait pour effet indirect de permettre aux bailleurs de s'affranchir de toute modération ou de se livrer à la spéculation. La modération du taux d'évolution des loyers devrait donc conduire, toutes choses égales par ailleurs, à une modération de l'augmentation globale de l'effort de la collectivité sans diminution du niveau de l'aide attribuée aux locataires disposant de revenus modestes, d'autant plus que les aménagements apportés récemment à l'allocation de logement rendent son effet proche de celui de l'aide personnalisée au logement.

Ce projet institue le contrat et la responsabilité dans les rapports locatifs. Il fait du locataire un citoyen avec des droits et des devoirs. Il fait du bailleur un prestataire de services aux droits et devoirs clairement définis.

La deuxième partie de mon rapport montre que le contenu économique de la loi est sain et équilibré, contrairement à ce qu'affirment toutes les campagnes partisanes qui ont été menées.

La loi sera d'autant mieux respectée que la pénurie de logements locatifs sera dépassée. Cela est essentiellement de la responsabilité première des pouvoirs publics qui, de 1975 à 1980, l'ont oubliée.

Enfin, la présente loi s'inscrit bien dans la pensée de la majorité de cette assemblée. Elle donne à nos concitoyens les outils de la responsabilité dans le domaine du logement. A eux d'en faire bon usage. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. le président. La parole est à Mme Frachon, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Mme Martine Frachon, *rapporteur pour avis.* Monsieur le président, madame, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, le projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs est très attendu non seulement par les propriétaires, mais également et surtout par les locataires qui, depuis de nombreuses années, se débattent dans une situation due à la complexité des régimes juridiques, aux abus constatés dans l'augmentation des charges ou des loyers, mais aussi aux décisions unilatérales des propriétaires qui refusaient la plupart du temps tout dialogue ou toutes négociations.

Le secteur H. L. M. a largement innové et nous a permis de disposer, en ce qui concerne l'organisation des rapports collectifs, de modèles qui, s'ils doivent être constamment améliorés, n'en restent pas moins prometteurs. Ils démontrent en tout cas que des rapports peuvent s'établir et que, dans un secteur difficile, des négociations sérieuses entre propriétaires et locataires sont possibles. Ce n'est pas l'aspect le moins important !

Le présent projet de loi doit apporter une solution définitive à des problèmes qui préoccupent dans leur vie quotidienne un très grand nombre de Français pour qui la location reste le seul moyen de se loger.

La difficulté de ce texte vient du fait qu'il traite à la fois des petits propriétaires, c'est-à-dire de ceux qui possèdent un ou deux logements et qui sont souvent représentés par les agents immobiliers, lesquels défendent les intérêts des propriétaires mais aussi les leurs, et les propriétaires que j'appelle « institutionalisés », dont le métier est de louer et de gérer plusieurs appartements ou immeubles dans le respect de leurs intérêts.

Ce projet de loi est ambitieux parce qu'il veut réglementer dans le détail les rapports économiques et sociaux d'une partie importante de l'économie française, mais aussi parce qu'il pose dès son article 1er, l'habitat comme un droit pour l'exercice duquel le locataire doit pouvoir traiter d'égal à égal avec son propriétaire.

Il est certain que la reconnaissance de ce droit entraînera pour le locataire des droits et obligations nouveaux et pour le propriétaire l'obligation d'avoir des rapports différents avec son locataire, d'accepter des négociations sur les charges, les loyers ou les travaux, et de ne plus dénoncer unilatéralement et abusivement un bail, comme ce fut trop souvent le cas par le passé.

Le projet donne les moyens d'exercice d'une nouvelle citoyenneté. Il est toujours sous-tendu par la volonté du plein exercice de la responsabilité, à tous les niveaux, des locataires et des propriétaires.

Le droit à l'habitat ne sera véritablement assuré que s'il y a réellement concurrence sur le marché du logement. Le Parlement, en votant le budget du ministère de l'urbanisme, a reconnu cette nécessité.

Certes, tout contrat exige l'équilibre, et si le propriétaire a des droits, qu'il n'a jamais été question de nier, encore moins de supprimer, le locataire en a lui aussi qu'il doit pouvoir faire respecter et appliquer.

Les faits ont montré que la loi de 1948 a fréquemment pénalisé certains propriétaires, alors que les locataires du secteur libre étaient, pour leur part, souvent victimes d'abus. Le retour en 1979 à la liberté des loyers a entraîné des hausses abusives et réduit la durée des baux, souvent à un an, voire quelquefois à un mois, on permit leur résiliation autoritaire.

Le projet qui nous est soumis est donc une très bonne chose. Mais notre réflexion, pour rester sereine, doit se dégager des démarches et déclarations multiples émanant de certaines organisations ou individus représentant les propriétaires et souvent à la limite de l'outrance, outrance sans aucune mesure avec la réalité puisque le droit de reprise et le droit de vente étaient dès le départ acquis au propriétaire.

Encore convient-il de s'interroger sur la nécessité de résilier un bail pour vendre libre un logement.

Pour ce qui concerne le court terme, Jean-Marie Bockel, rapporteur de la commission des lois, a donné les raisons qui entraînent une telle nécessité. Mais nous avons beaucoup de difficulté à saisir les intentions profondes du projet qui nous est soumis et à en percevoir les implications à long terme.

Pourquoi, actuellement, un propriétaire souhaite-t-il libérer son logement ? C'est soit pour relouer lui-même à un autre locataire avec un loyer très fortement revalué — cela ne sera plus possible avec ce projet puisque des accords de modération de loyers interviendront — soit pour vendre dans des conditions plus avantageuses pour lui. Parce que le nouveau propriétaire pourrait également le relouer à des conditions bien supérieures à celles du bail antérieur, un logement libre se vend, en effet, de 10 à 40 p. 100 plus cher qu'un logement occupé. Mais nous sommes alors replacés dans le cas de figure précédent.

L'impossibilité de hausses abusives devrait entraîner à l'avenir une stabilisation des prix à la vente, que le logement soit libre ou occupé et, de ce fait, permettre le maintien des locataires dans les lieux.

Toutefois, un cas n'a pas été résolu, celui du nouveau propriétaire qui désire habiter immédiatement le logement dont il s'est rendu acquéreur. C'est là un vrai problème auquel la commission des affaires culturelles a réfléchi. Mais, sauf exception, l'ancien propriétaire ne peut pas, *a priori*, connaître les intentions de l'acheteur potentiel à ce sujet. De plus, il reste la possibilité pour le nouveau propriétaire de reprendre son logement pour l'habiter. La proposition qui a été présentée sur ce point devrait, me semble-t-il, moraliser l'acquisition des logements.

En ce qui concerne la résiliation du bail, la commission a pris note que, en dehors des congés pour reprise ou vente, le bail en cours ne pourrait être résilié que par voie judiciaire. Le juge appréciera l'infraction commise par le preneur à ses obligations.

Cependant, la résiliation du contrat est de droit quand s'applique une clause résolutoire. Le Gouvernement a interdit, dans son projet, toutes les clauses résolutoires qui sont réputées non écrites, à l'exception de celle relative au non-paiement du loyer, des charges et du dépôt de garantie. Cette clause, si elle est appelée à jouer, entraîne la résiliation de plein droit du bail.

L'article 16 du projet permet au juge, saisi dans le délai d'un mois, d'accorder au locataire des délais de paiement dans la limite de deux ans. Mais ce qui est plus intéressant pour le locataire, c'est que les effets de la clause résolutoire sont suspendus jusqu'à l'intervention de l'ordonnance du juge et pendant le cours des délais accordés. La clause est réputée n'avoir jamais joué si le locataire se libère dans les conditions déterminées par le juge.

Toujours dans le souci d'équilibrer les rapports entre preneurs et bailleurs, l'article 16 est intimement lié à l'article 17. On ne peut pas maintenir dans les lieux un locataire de bonne foi qui ne paiera pas son loyer et ses charges sans prévoir, dès maintenant, une indemnisation du propriétaire qui serait mis dans cette situation. Il convient donc de déterminer les moyens financiers de cette indemnisation et les modalités éventuelles de relogement du locataire.

Les considérations générales que je viens de présenter sont exposées plus en détail dans mon rapport écrit.

Permettez-moi maintenant de m'attarder plus spécialement sur le titre III du projet, qui traite « de l'organisation des rapports collectifs » et qui comprend les articles 19 à 32.

L'esprit de la loi est à la fois de sortir les locataires d'une situation précaire, de les protéger en leur conférant des droits dès la signature du contrat de location, y compris en ce qui concerne les événements susceptibles d'interrompre ce dernier, et de donner aux propriétaires un instrument de gestion calme et sûr, évitant les litiges personnels.

Pour assurer cette entente entre locataires et propriétaires bailleurs, il fallait que la loi crée des organismes représentatifs des uns et des autres. Désormais, ils se rencontreront dans des commissions départementales et nationale ainsi qu'au niveau des immeubles. Les accords collectifs s'imposeront à tous les adhérents des organisations signataires et l'Etat pourra rendre les accords nationaux applicables à des secteurs entiers en l'absence d'accords particuliers.

Le système proposé pour mettre sur un même pied les droits et les obligations de chacun vise à « établir un code de bonne conduite rééquilibrant les rapports individuels et organisant une vie collective », ainsi que le précise l'exposé des motifs.

Les accords collectifs s'apparentent aux conventions collectives du travail. Le développement de la vie associative et la reconnaissance des associations représentant les locataires mettront ces derniers sur un pied d'égalité avec des propriétaires bailleurs qui, la plupart du temps, sont déjà organisés de longue date.

Le projet qui nous est soumis respecte profondément la volonté de la majorité de redonner aux citoyens un pouvoir qui leur avait été confisqué. Par ce texte, nous ferons accéder les locataires à la prise en charge et au contrôle de leur vie quotidienne. Nous leur donnerons les moyens d'un exercice réel de leur responsabilité en créant les conditions d'une vie associative élargie, intense, mise au service du plus grand nombre et de la défense des intérêts collectifs des locataires.

L'incitation à l'entente entre des catégories sociales antagonistes est un facteur de paix, de progrès social et de stabilité dans une société où l'amélioration des conditions de vie doit résulter d'une concurrence loyale et égalitaire.

J'insisterai maintenant sur quelques articles.

L'article 19, qui traite des accords conclus pour un bâtiment d'habitation ou un ensemble de bâtiments d'habitation entre un ou plusieurs bailleurs et une ou plusieurs associations représentant les locataires, exige, dans le but de développer la vie associative, que les associations signataires regroupent au moins les trois quarts des locataires. Ce seuil paraît trop élevé dans les conditions actuelles, et la commission des affaires culturelles préférerait que l'on s'en tienne à la majorité. Dans les grands ensembles, ce serait déjà très important et assurerait parfaitement la validité des accords.

L'article 20 précise ceux que les propriétaires et les gestionnaires seront tenus de reconnaître comme interlocuteurs. La commission des affaires culturelles aurait aimé que l'on ne se limite pas aux seules associations de locataires et que l'on en admette d'autres, par exemple les associations de consommateurs ou les associations familiales. Il reste que l'article 29 reconnaît aux associations de locataires un véritable rôle social et collectif, ce qui est très important.

L'article 22 est très novateur, car il permet aux représentants statutaires des associations d'être consultés, à leur demande, sur les différents aspects de la gestion de leur ensemble immobilier. Ce droit leur était rarement reconnu à ce jour. Pourtant, qui plus que les locataires ou leurs représentants méritent d'être consultés ? Ce sont eux, en effet, qui supportent les frais d'une gestion défaillante ou dispendieuse.

L'article 22 reconnaît aussi le droit à l'information du locataire. Une bonne information permettra de mettre fin aux abus

et entrainera une diminution du nombre des conflits et des procès.

Cet article oblige également, contrairement à ce qui se passe actuellement, les propriétaires bailleurs à fournir aux représentants des locataires des justificatifs, notamment les factures et les contrats de fournitures. Combien d'abus avons-nous connus, de charges indûment décomptées aux locataires !

L'article 24 apporte aux représentants des locataires les mêmes garanties qui sont reconnues aux représentants syndicaux des travailleurs dans leur entreprise.

Les articles 28 à 32 sont très importants. Ils traitent des accords collectifs, de leur négociation, de leurs limites et de leur champ d'application.

Toutefois, une ambiguïté demeure dans l'article 29. La hiérarchie entre les accords conclus au niveau de l'immeuble, du département et de la nation n'apparaît pas clairement dans le texte. On peut penser que les accords nationaux étendus par décret auraient une valeur juridique supérieure à celle des autres accords, mais que les accords nationaux non étendus ne s'imposeraient pas aux accords d'immeubles, lesquels seront applicables à l'ensemble des locataires. Ils ne s'appliqueraient, semble-t-il, qu'aux adhérents des associations signataires.

Les accords départementaux, pour leur part, ne s'appliqueraient qu'aux bailleurs qui ne seraient liés ni par un accord national ni par un accord d'immeuble.

Il semble que ces différents accords pourraient contenir des dispositions contradictoires, et que l'accord conclu au niveau le plus proche des personnes directement concernées s'imposera.

En reconnaissant le droit à l'habitat, le présent texte ae donne les moyens essentiels d'une véritable protection des locataires tout en préservant les droits légitimes des propriétaires. La reconnaissance de la valeur de leurs associations permettra aux locataires de faire respecter leurs droits et de dialoguer à égalité avec les propriétaires. La concertation est institutionnalisée, comme le faisait remarquer fort justement M. le ministre.

Ainsi, ce projet de loi, impatiemment attendu par les locataires dont beaucoup se trouvent dans une situation difficile liée à la complexité des règles juridiques, leur ouvre un droit à l'habitat. Il comporte la reconnaissance de leur statut social et leur permet d'exercer pleinement leurs responsabilités en rééquilibrant leurs droits et leurs devoirs. En outre, il innove grandement en renforçant le rôle des associations auxquelles il donne la capacité de négocier des accords collectifs.

Il contribuera, j'en suis sûre, à la promotion d'un puissant mouvement de locataires sans lequel il ne saurait y avoir de concertation efficace. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 8 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à seize heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 483 relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs (rapport n° 684 de M. Jean-Marie Bockel, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

A vingt-deux heures, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures trente-cinq.*)

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

LOUIS JEAN.

(Le compte rendu intégral des 2e et 3e séances de ce jour sera distribué ultérieurement.)

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.