

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982

(2^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

2^e Séance du Mardi 12 Janvier 1982.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. LOUIS MERMAZ

1. — Droits et obligations des locataires et des bailleurs. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 13).

Discussion générale :

M^{me} Horvath,

MM. Clément,

Sapin,

Tiberi,

Jans,

Claude Wolff,

Michel Suchod.

PRÉSIDENCE DE M. GUY DUCOLONÉ

M^{me} Missoffe,

MM. Badet,

Koehl,

M^{me} Toutain, M. Tiberi,

MM. Mesmin,

Gérard Gouzes,

Robert Galley,

Massot,

M^{me} Ostell.

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

2. — Ordre du jour (p. 33).

PRÉSIDENCE DE M. LOUIS MERMAZ

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DROITS ET OBLIGATIONS DES LOCATAIRES ET DES BAILLEURS

Suite de la discussion d'un projet de loi.

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

Ce matin, l'Assemblée a entendu le ministre et les rapporteurs. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Horvath.

Mme Adrienne Horvath. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'urbanisme et du logement, mesdames, messieurs, le projet de loi dont nous abordons aujourd'hui la discussion est, sans conteste, un événement d'importance dans le cadre de la politique du changement.

Pour notre part, disons-le tout de suite, nous le jugeons très positif dans sa rédaction initiale. Toutefois, dans un esprit constructif, nous proposerons des amendements attendus par les locataires en vue de son amélioration.

En portant une appréciation de satisfaction quant au texte initial, nous nous situons du côté de huit millions de familles de locataires et de leurs associations pour qui, en particulier dans le secteur libre, ce projet de loi signifie un rééquilibrage attendu de leurs rapports avec certains propriétaires qui ont usé et abusé des privilèges que leur conférait la législation antérieure.

Nous nous situons également aux côtés du plus grand bailleur de France, qui représente quelque trois millions de logements, je veux parler de l'union des H. L. M. qui vient de faire connaître publiquement son appréciation positive sur ce projet de loi.

Le caractère positif du texte concerne également des centaines de milliers de petits bailleurs dont, finalement, les intérêts convergent avec ceux des locataires.

Quelques organisations de propriétaires et de gestionnaires, à coups de placards publicitaires dans les journaux et de déclarations alarmistes complaisamment diffusées par la radio et la télévision, ont tenté, depuis quelques mois, de déclencher chez les deux millions et demi de propriétaires bailleurs ce compte notre pays une véritable croisade contre ce projet. En fait, ceux qui sont à l'origine de ces manœuvres n'ont rien à voir avec la masse des petits propriétaires bailleurs qu'ils tentent d'utiliser pour servir les intérêts étroits d'une caste privilégiée, qui est responsable, aux côtés de la droite et de l'ancien pouvoir giscardien, de la spéculation effrénée dans le domaine de l'immobilier.

En effet, ces dernières années ont été caractérisées par un dérèglement de plus en plus accentué de l'immobilier, qui a coïncidé avec l'entrée en masse dans ce domaine d'activité de grandes sociétés commerciales et financières pour qui il s'agissait de tirer le profit le plus élevé, et ce le plus rapidement possible.

On comprend dès lors la raison d'être des différentes réformes de cette période ayant trait au logement, à l'urbanisme, à l'architecture. Il s'agissait, ni plus ni moins, de mettre à niveau avec celles du secteur libre — là où s'exerce le plus facilement la spéculation — les conditions de location et notamment de loyer d'autres secteurs locatifs considérés, en quelque sorte, comme des concurrents déloyaux.

Voilà qui explique les atteintes successives et répétées à la loi de 1948, en vue de réduire sa portée et de la vider de son contenu.

Voilà qui explique la réforme du financement du logement de 1977, dont la finalité est la hausse considérable des loyers des locataires du secteur social.

Quelle différence décidément entre les petits propriétaires bailleurs, personnes physiques le plus souvent, et les grandes sociétés immobilières, où l'on retrouve dans la composition du capital la haute finance et les grands monopoles industriels.

Les premiers — les petits propriétaires bailleurs — peuvent comprendre la nécessité d'une évolution modérée et non spéculative. Les loyers car ils subissent l'inflation de plein fouet, au même titre que la plupart des Français.

Les seconds, en revanche — les très grands détenteurs de la propriété immobilière à but lucratif, les géants de la finance dont les intérêts tentaculaires se retrouvent dans de multiples sociétés immobilières — ne répondent qu'à l'impératif du profit. Durant des dizaines d'années, et en particulier lors du septennat précédent, ils ont élaboré avec la majorité d'alors un arsenal juridique, politique et répressif à cet effet.

Le résultat est là : des couches entières de la population — les plus modestes — ont été chassées du centre des villes par les spéculateurs ; la ségrégation sociale s'est accentuée ; les hausses de loyers et de charges sont devenues insupportables pour un nombre croissant de travailleurs, ce qui augmente le nombre des loyers impayés, des saisies et des expulsions. Devant la précarisation croissante atteignant presque tous les domaines de la société, nombre de petits propriétaires, personnes âgées en particulier, se sont trouvés dans l'impossibilité d'entretenir un patrimoine pour qui les aides n'existaient pas et ont dû réaliser leurs biens immobiliers. Ceux-ci retombent souvent entre les mains des dites sociétés, qui sont à l'affût de ce genre de situation.

M. Parfait Jans. Très bien !

Mme Adrienne Hervath. Congé est alors donné aux locataires ; quelques travaux sont réalisés, qui permettent le plus souvent de sortir du cadre de la loi de 1948, et les logements sont ensuite reloués à prix d'or, après que toutes les garanties de solvabilité ont été exigées des nouveaux locataires.

Comble du gâchis, les logements de luxe restent parfois vides, alors que, dans le même temps, les besoins demeurent immenses. Il suffit pour s'en convaincre de considérer les familles mal logées officiellement recensées, qui se comptent par millions, les

tandis qu'il existe encore, les listes d'attente pour les logements en H. L. M.

Comment s'étonner dès lors des loyers prohibitifs pratiqués à Paris, où une étude réalisée il y a quelques mois par un quotidien nous apprend que le prix moyen des locations est de 6 000 francs par mois pour un trois-quatre pièces dans les beaux quartiers de la capitale et ne descend pas au-dessous de 3 000 francs dans les arrondissements populaires ? Toute cette situation est bien le résultat d'une politique voulue et délibérément conduite par les anciens gouvernements.

C'est au regard de cette situation, au regard des besoins immenses qui restent à satisfaire qu'il nous faut examiner les remèdes.

Le projet de loi apporte nombre de satisfactions indéniables et permet de poser quelques pierres de plus dans la construction de ce droit au logement qui reste une exigence fondamentale de notre société.

Le droit au logement, cela signifie des logements en nombre suffisant, des logements de qualité, financièrement abordables par chacun. Se trouvent ainsi posés les problèmes de la construction et de la rénovation du patrimoine, ainsi que ceux relatifs aux loyers.

Sur ce dernier point, nous partageons l'opinion des associations de locataires quant à la nécessité de déboucher le plus rapidement possible sur une fixation scientifique du niveau des loyers. Certes, nous prenons en compte les inconvénients de ce système, tel qu'il a été appliqué ici ou là. Cependant le loyer dit « scientifique » reste une exigence fondamentale pour lutter contre la spéculation qui s'est exercée librement ces dernières années.

Si nous n'y prenions garde, les risques pourraient être grands pour l'avenir. Car enfin, en agissant uniquement sur le pourcentage de hausse du loyer et sachant que celui-ci n'est pas fixé scientifiquement au départ, on encourage certaines pratiques spéculatives qui vont sans aucun doute, monsieur le ministre, à l'encontre de votre volonté. En effet, dans la situation actuelle du logement, alors que la demande reste bien supérieure à l'offre, il vaut beaucoup mieux pour un propriétaire bailleur fixer un loyer de base élevé, par exemple 3 000 francs par mois, sur lequel une hausse modérée de 10 p. 100 permettra un gain supplémentaire de 300 francs, plutôt qu'un loyer de base plus raisonnable, par exemple 1 000 francs par mois, sur lequel la même hausse permettra un gain supplémentaire de 100 francs seulement.

Je note d'ailleurs que le projet de loi n'échappe pas à cette contradiction puisqu'on y évoque le cas de loyers « manifestement sous-évalués ». Sous-évalués en fonction de quoi ? Par référence aux prix habituellement pratiqués sur le marché ? Voilà qui serait singulier dans une situation aussi mouvante que celle du marché. Cette référence est d'autant moins bienvenue que, je le rappelle, en raison des tensions entre l'offre et les besoins, les prix du marché évoluent dans un sens toujours défavorable au locataire, si bien que les loyers risquent d'être perpétuellement « manifestement sous-évalués ». Enfin, alors que la recherche d'un véritable droit au logement implique que l'on traite ce dernier différemment d'une simple marchandise, c'est-à-dire que l'on sorte le logement des règles du marché capitaliste, la référence à ce dernier ne me semble pas des plus heureuses.

Ce sont ces considérations qui ont conduit le groupe communiste à proposer des améliorations au projet de loi selon deux axes : d'une part, en affirmant la perspective de la fixation d'un loyer scientifique ; d'autre part, en posant le principe de loyers « manifestement surévalués » et en complétant ainsi les dispositions du projet de loi relatives aux loyers « manifestement sous-évalués ».

Au-delà de cette perspective d'un loyer scientifique, c'est-à-dire, au fond, du loyer le plus juste possible pour un locataire et un bailleur en fonction du service offert, il nous paraît indispensable d'agir sur le niveau des loyers et des charges, ainsi que sur leur évolution, par différents leviers que pourrait actionner le Gouvernement.

La hausse des loyers résulte pour une bonne partie des tensions inflationnistes du marché dans les secteurs où persiste la crise du logement. En pareil cas, il n'est pas possible de parler de prix du marché, car qui dit marché dit débat. Or, là où sévit la crise, aucun débat n'est possible : c'est le propriétaire qui fixe unilatéralement le loyer.

Il s'agit d'une situation délibérée, qui a été soigneusement provoquée et entretenue par la droite lorsqu'elle était au pou-

voir. Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner l'évolution du logement locatif social. La réforme de 1977 répondait à ces deux objectifs : mettre à niveau les loyers du secteur social par rapport au secteur libre en faisant payer les locataires — le conventionnement est significatif à cet égard ; désengager l'Etat de la construction sociale. Il faut noter que la construction locative d'H.L.M. a chuté de 115 000 en 1974 à moins de 60 000 en 1980.

Il nous semble donc nécessaire, autour de ce projet de loi, qui peut être une composante, parmi d'autres, en vue d'une politique sociale du logement, de modifier également les autres aspects que j'évoquais précédemment.

Il est urgent, monsieur le ministre, de construire des logements sociaux en nombre, pour répondre aux immenses besoins qui s'expriment, avec des loyers abordables. Pour y parvenir, il est indispensable de revenir aux anciennes aides à la pierre qui permettaient auparavant aux H.L.M. d'emprunter à long terme et à taux d'intérêt réduit.

Au contraire, la décision d'augmenter le taux d'intérêt des prêts locatifs aidés et de modifier dans un sens défavorable les conditions de remboursement rendra aux organismes sociaux la tâche plus difficile et ce traduira invariablement par des niveaux de loyers plus élevés. Cela ne nous semble pas satisfaisant, tout comme j'avais jugé regrettable en novembre dernier, lors du débat budgétaire, qu'une priorité plus marquée ne fût pas accordée quant au nombre de logements locatifs sociaux construits. C'est pourtant là un moyen sûr de contenir les tensions du marché locatif que de disposer d'un secteur social important exerçant un rôle pilote et dont l'influence tirerait vers le bas les loyers du secteur libre.

Telles sont les quelques considérations que je souhaitais formuler pour bien resituer la place de ce projet de loi dans le contexte général de la politique du logement.

J'en viens à présent, monsieur le ministre, à l'économie générale du texte, et notamment du texte initial, qui nous paraît plus favorable pour le rééquilibrage des rapports entre bailleurs et locataires que certaines dispositions apportées par la majorité de la commission des lois.

Le titre II traite du contrat de location. Chacun a pu constater ces derniers jours que la proposition de bail à deux vitesses, — trois ans et six ans — de la commission des lois a fait l'objet de nombreux commentaires des intéressés et du Gouvernement.

Nous regretterions, pour notre part, que notre Assemblée, en adoptant cette formule, prête le flanc aux pressions de quelques grands propriétaires, dont le fait de donner de la voix n'a pourtant pas suffi pour les rendre représentatifs de la grande masse des bailleurs si l'on en juge par le récent sondage Sofres.

Le bail de six ans dans son contexte initial du projet de loi nous semble être de nature à protéger suffisamment les locataires des abus constatés dans la dernière période sans pour autant être une gêne insupportable pour les bailleurs.

La porte ouverte par la commission des lois nous semble comporter le risque d'abus dès lors que l'intention de vendre le logement est un motif de résiliation du bail. Ou alors il faudrait assortir cette clause de garde-fous qui limiteraient les intentions spéculatives et la volonté d'abus envers le locataire. Il s'agirait, nous semble-t-il, dans le bail à six ans de ne laisser qu'aux bailleurs personnes physiques la possibilité d'exercer le droit de reprise pour vente. Le locataire devra pouvoir exercer un droit de préemption sévèrement contrôlé en vue d'éviter la fraude.

En outre, il nous semble nécessaire de prévoir le maintien dans les lieux du locataire jusqu'à ce que la vente soit effective. Il disposerait alors d'un délai raisonnable pour quitter les lieux.

Enfin — et cela nous paraît essentiel — un maintien dans les lieux effectif devrait être assuré comme prévu dans la loi de septembre 1948 aux personnes âgées. Il s'agit là d'un impératif absolu, qui répond à des motifs humanitaires et sociaux. Humanitaires, tout d'abord, car chacun connaît l'attachement des personnes âgées à leur quartier, à leur environnement que bien souvent elles ont choisi pour terminer leur vie. Elles doivent pouvoir le faire en toute tranquillité.

D'autre part, changer de logement, cela signifie aussi des nouveaux frais à engager. Certaines peuvent le supporter. Nombreuses sont celles qui en sortent dans l'impossibilité.

Impossibilité d'emprunter : à cet âge quelle banque consentirait à effectuer des prêts ? Demander aux enfants, à la famille ?

Pour des raisons d'amour-propre et de dignité bien compréhensibles, elles ne le veulent pas. Pour les retraités, dans ce cas — et ils sont nombreux à s'être adressés aux députés communistes — la seule solution passe par le maintien dans les lieux pour les plus démunis. Nous proposerons à cet effet un amendement pour résoudre la situation des personnes âgées dont les ressources sont inférieures à une fois et demie le S.M.I.C. par conjoint.

Nous souhaitons apporter également des améliorations quant aux cas de résiliation du contrat lorsque le propriétaire ou sa famille souhaitent habiter eux-mêmes le logement. Il nous semble indispensable de veiller à ce qu'un tel congé ne soit pas le prétexte à des interprétations abusives. Par exemple, il serait anormal que tel propriétaire ayant prié son locataire de quitter les lieux occupe le logement ainsi libéré quelques semaines pour le remettre ensuite en location avec un loyer nettement supérieur. La loi devrait prévoir un délai d'occupation minimal de trois ans après la résiliation du bail et sanctionner les fraudeurs.

Enfin, j'attire avec gravité l'attention de l'Assemblée quant aux conséquences d'une disposition proposée par la commission des lois qui, si elle était adoptée, conduirait sans aucun doute à une remise en cause fondamentale des intentions de justice et d'équilibre qui traversent ce texte : il s'agit de la faculté ouverte, à l'expiration du contrat et lors de son renouvellement, de modifier la durée du bail.

C'est la porte ouverte aux anciennes pratiques abusives que nous voulons éliminer aujourd'hui. Chacun sait que cette clause permettrait un retour massif aux baux renouvelés pour un an, voire quelques mois, et que cela serait un scandaleux instrument de pression envers les locataires de la part de certains propriétaires peu scrupuleux.

Nous aurons l'occasion encore largement au cours du débat d'exprimer notre avis sur les différents articles de ce projet de loi.

Pour ma part, avant de conclure, j'ajoute un mot sur l'aspect du projet de loi. En ce qui concerne l'article 17, celui-ci est remis en cause par la commission des lois. Cet article fait référence à la résiliation du bail pour non-paiement du loyer et des charges des locataires en difficulté. Ces difficultés, résultant d'un licenciement, d'une maladie, d'un accident de travail, constituent un problème social trop douloureux pour s'en tenir à la position de suppression de la commission des lois. Il est impératif d'affirmer solennellement le droit au logement des victimes de la politique industrielle désastreuse des gouvernements précédents, tout en conservant une juste rémunération de l'avoir des bailleurs.

D'autre part, les articles 40 et 41 nous apparaissent un peu prématurés et insuffisants.

Prématurés car il ne semble pas judicieux de traiter de l'amélioration des logements, en particulier dans le secteur H.L.M. concerné par l'article 41, alors que cette question est très étroitement liée à la réforme attendue sur le financement du logement et la suppression du conventionnement. En somme, ces deux articles mettent en place un cadre dont nous ne connaissons pas encore le contenu.

Plus particulièrement sur l'article 40, deux aspects sont surprenants : le premier est relatif à ces contrats passés entre l'Etat et les bailleurs sans qu'il soit pris la peine de consulter les locataires. Voilà qui nous apparaît, d'une part, un peu choquant, s'agissant d'un projet de loi dont l'objet est d'instituer des rapports contractuels dans le domaine locatif, et, d'autre part, dangereux dans la mesure où nous connaissons trop bien le résultat d'opérations de travaux, de réhabilitations et de conventionnements décidés sans les locataires qui ont ensuite à en supporter des conséquences qu'ils n'auraient pas souhaitées.

Nous espérons, monsieur le ministre, que, sur ce point, et conformément aux vœux de toutes les associations représentatives de locataires, une solution sera trouvée par l'adoption d'un amendement que nous proposons.

Nous souhaitons en outre que les dispositions de cette loi soient d'ordre public, ce qui renforcerait son autorité.

Voici donc, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, les quelques remarques que m'inspire ce projet de loi, que je juge, je le répète, très positif, du moins dans sa rédaction initiale et sous réserve des critiques présentées et que nous formulons à nouveau au cours du débat. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

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

M. Pascal Clément. Monsieur le ministre, je dois d'abord vous faire part de ma surprise. Vous avez tout à l'heure fait référence

à un sondage concernant l'avis des Français sur votre texte. De celui-ci, il ressort, si j'ai bien compris, que 68 p. 100 des personnes interrogées approuveraient le projet que vous soumettez aujourd'hui à l'Assemblée nationale. Personnellement, je m'étonne que la proportion de Français d'accord sur les intentions que vous proclamez ne soit pas de 100 p. 100. En effet, qui oserait déclarer qu'il n'est pas d'accord pour que les rapports entre bailleurs et locataires soient plus équilibrés, que le marché soit plus fluide et qu'il y ait responsabilité et dialogue entre les uns et les autres? En fait, sur l'exposé des motifs de votre texte, nous sommes évidemment tous d'accord.

Bien entendu, vous avez essayé, ainsi que certains de nos collègues de la majorité, de laisser croire que l'opposition, et particulièrement l'union pour la démocratie française, avait pour unique souci de défendre l'intérêt des propriétaires...

M. André Soury. C'est bien connu !

M. Pascal Clément. ... tandis que vous, belles âmes, vous défendez les idées des locataires.

Je vous donne acte, monsieur le ministre, que vous êtes effectivement, du moins initialement, le porte-parole des associations de locataires. En effet, votre projet initial reprend, grosso modo, les propositions des associations de locataires.

Par la suite — et c'est une première, mes chers collègues, dans notre assemblée — nous avons vu le groupe socialiste amender, dans un sens plus réaliste, le projet initial du Gouvernement. Je dois dire que, de ce point de vue-là, ma courte expérience dans cette maison me laisse à penser que des changements sont effectivement à l'ordre du jour. Le Gouvernement n'hésite plus à dire qu'il avait tort et à donner raison à sa majorité. C'est un bel hommage, monsieur le ministre, que vous rendez au Parlement. De ce point de vue-là, moi aussi, je vous en sais gré. (*Murmures d'approbation sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. Jean Tiberi. Très bien !

M. Pascal Clément. Mais quand il s'agit de savoir qui l'on défend, je crois que, de ce point de vue-là, il faut revoir les choses de plus près.

Je voudrais, mes chers collègues, pendant quelques instants, appeler votre attention sur les points suivants. D'abord, ce projet de loi part d'une mauvaise analyse. Ensuite, il aura des conséquences sociales fâcheuses, qui iront exactement dans le sens opposé à l'intérêt des locataires, que, d'après ce que vous déclarez, vous entendez défendre. En outre, ses incidences économiques seront graves. Enfin, ce texte — et c'est un point sur lequel je veux alerter les Français — met en place un quadrillage politique, ainsi que j'essaierai de le démontrer tout à l'heure.

Ce texte part d'une mauvaise analyse.

En effet, vous partez d'un constat, que nous faisons tous, à savoir qu'il y a des abus. C'est vrai, il y a eu des abus. Et, particulièrement dans une période récente, nous avons vu des hausses spéculatives lors du renouvellement de certains baux. Il est également exact qu'il fallait absolument trouver les moyens de protéger les locataires contre les hausses abusives.

La question est de savoir si, partant d'abus constatés, réels, que je ne discute pas, il faut en tirer les principes que vous en tirez, à savoir — pour schématiser brièvement — que, au fond, le droit de propriété est mauvais.

Or je dois vous dire que vous aviez, pour le coup, un bel héritage, dont il fallait bénéficier. C'était, dans ce domaine, le nôtre.

M. Jean-Claude Gaudin. Certes !

M. Pascal Clément. Vous êtes, messieurs de la gauche, des spécialistes du dialogue — et c'est là un hommage que je vous rends. Or c'est précisément un exemple de dialogue que les précédents gouvernements et nous-mêmes avons fourni quand nous avons lancé, avec les accords Delmon, cette grande concertation, qui visait, en fait, à donner satisfaction aux locataires sur les trois points qui, à leurs yeux, achoppaient.

Le premier point concernait la durée du bail. Les accords Delmon ont finalement conclu qu'une durée de trois ans constituait une bonne mesure, et je me réjouis que la commission ait repris, en partie — avec un mécanisme un peu plus compliqué — cette durée. Le deuxième concernait les charges. Le troisième était de savoir s'il fallait ou non actualiser le dépôt de garantie.

Ces accords Delmon auraient pu être la base d'un projet de loi plus équilibré, quant à sa finalité, entre les locataires et les propriétaires que celui qui nous est présenté aujourd'hui et qui n'aurait pas eu les conséquences d'ordre économique et social que je vais exposer maintenant.

Je dois également rappeler que notre collègue M. Jacques Barrot, quand il était secrétaire d'Etat au logement, avait prévu la protection des locataires en cas de rénovation.

Enfin, M. Monory avait, concernant la commission des clauses abusives, jeté les bases d'une discussion d'un projet de loi qui avait même été déposé à l'automne dernier, mais n'avait pas pu passer.

Vous aviez là un héritage qui vous permettait de régler le problème. Vous avez préféré tirer des conclusions générales de cas limités. C'est là que réside l'erreur d'analyse. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française.*)

Car, dans la grande majorité des cas, en province, dans les villes moyennes, il n'y a pas de problèmes. Là où les problèmes apparaissent, c'est dans les zones à forte concentration, en particulier dans la région parisienne. Il me semble qu'il vaudrait mieux traiter ceux-ci en essayant d'avoir une meilleure répartition spatiale des activités et en poussant les Français à devenir propriétaires de leur logement plutôt que de se tourner vers des solutions qui iront — nous le savons tous ici — vers un nombre croissant de H. L. M. et des univers concentrationnaires, que nous ne voulons plus voir et que les Français réprouvent.

En vérité, ce texte entrainera les mêmes effets pervers que la loi de 1948, étendus cette fois-ci à cinq millions et demi de nouveaux locataires.

Vous allez établir un droit de maintien dans les lieux avec renouvellements généraux des baux. Il faut bien voir que, pour tous les Français, une location deviendra une espèce de concession perpétuelle, à tel point qu'ils pourront non seulement y habiter eux-mêmes toute leur vie, mais y loger leurs héritiers. Vous êtes en train de créer un nouveau droit. A côté de la pleine propriété, à côté de la nue-propriété, à côté de l'usufruit, il y aura le droit de propriété locative. Car il est bien évident que, à partir du moment où vous aurez un logement dont le loyer sera faible, vous aurez intérêt à le passer à quelqu'un d'autre, à l'un de vos amis. Et nous allons voir réapparaître ce que, dans la région parisienne, on a connu pendant de nombreuses années : le système des pas-de-porte et l'existence d'un marché parallèle. En effet, on cherchera à monnayer ce droit de propriété locative. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et sur quelques bancs du rassemblement pour la République.*)

Tout aussi grave est la fixation autoritaire par l'Etat des normes de progression des loyers.

Votre idée, monsieur le ministre, et vous voyez que, là, je reste objectif...

M. Michel Sapin. Là seulement !

M. Pascal Clément. ... c'est incontestablement d'essayer de faire en sorte que les Français se mettent d'accord entre eux. Quel bel idéal, que nous partageons, vous et nous ! Mais penser que les locataires pourront, chaque année, se mettre d'accord avec leurs propriétaires pour accepter une hausse des loyers et des charges et que, ainsi, l'Etat n'aura pas à y mettre son nez, c'est une utopie. Vous vous doutez bien, monsieur le ministre, que de tels cas, certes exemplaires, resteront marginaux.

La fixation des loyers ne se fera donc plus en fonction du marché et ne recollera donc plus d'accords et de consensus entre bailleurs et propriétaires ; elle sera décidée par l'Etat, pour les besoins de sa politique.

La loi de 1948, au départ, était bonne, mais le problème est venu du fait que les Gouvernements successifs n'ont jamais eu le courage politique d'appliquer les hausses de loyers, car il est ennuyeux pour un membre du Gouvernement d'accepter que ces augmentations atteignent le niveau du marché. Tels étaient les effets pervers de la loi de 1948. Pour les deux raisons suivantes : maintien dans les lieux et fixation autoritaire des loyers, vous allez retomber dans les mêmes travers que ceux de la loi de 1948.

M. Marcel Wacheux. Vous n'avez pas lu le projet !

M. Pascal Clément. En ce qui concerne l'énoncé des principes, j'en suis d'accord, la loi est sociale et s'adresse aux locataires.

Mais vous commettez aussi une erreur d'appréciation quant aux conséquences du projet de loi que vous nous proposez. Si l'amendement à deux vitesses de la commission — bail conclu pour six ans ou trois ans — est adopté, cela signifie en clair que le propriétaire aura la perspective d'avoir un locataire pendant une très longue période. Imaginez-vous que le propriétaire lèvera du jour au lendemain son appartement au premier candidat venu ? Il cherchera bien évidemment la sécurité, c'est-à-dire que ni le jeune, ni le chômeur, ni le couple de jeunes mariés, ni encore moins l'immigré, ni les plus faibles de nos compatriotes que nous devons protéger ne trouveront à se loger. Tel est l'aspect social de votre texte. Voyez combien est grande notre inquiétude ! (Rires sur les bancs des socialistes.)

Sur un autre point, l'aspect social n'est pas non plus déferable : il s'agit du report sur le propriétaire de la responsabilité d'ordre social, de la solidarité nationale en faveur du locataire défaillant qui, selon votre projet, peut être maintenu dans les lieux sans payer son loyer.

M. Marcel Wacheux. Il peut être aussi chômeur !

M. Pascal Clément. L'idée est belle, je n'en conteste pas l'esprit, mais je m'élève contre le fait que le propriétaire en fasse les frais et en porte la responsabilité. Estimez-vous régler le problème en laissant aux locataires deux ans d'arriérés de loyer à rembourser ? Loin d'arranger les affaires du locataire, vous aggraverez ses difficultés.

Enfin — et ce n'est pas l'aspect le moins paradoxal — votre projet aura des effets pervers pour les locataires. Vous avez cité l'exemple du propriétaire qui consent un bail de six ans renouvelable systématiquement tous les trois ans. J'ai cru comprendre, monsieur le ministre, que vous accepterez les propositions de bail à deux vitesses présentées par la commission. En conséquence, le propriétaire aura le choix entre consentir un bail de trois ans qu'il sera tenu de respecter pendant cette période ou un bail de six ans résiliable chaque année. Tout propriétaire avisé comprendra immédiatement qu'il aura intérêt à consentir le bail le plus long. Vous allez assister à une multiplication de baux de six ans. Les Français se sentiront sécurisés, alors que vous donnez la possibilité au propriétaire de résilier le bail après un an !

Une simple lecture attentive de votre texte met en évidence cet autre effet pervers. Les Français propriétaires auront intérêt à consentir un bail de six ans plutôt qu'un bail de trois ans ! C'est un paradoxe et c'est dommage car, là aussi, c'est tromper les Français.

Dans un domaine aussi intime aux Français que celui de l'habitat, de la vie familiale, comment est-il pensable d'obliger les propriétaires pour vendre d'invoquer des motifs légitimes et sérieux tels qu'une nécessité économique ou une raison familiale grave, avec le juge comme seul interlocuteur ? Quel pays supporterait une telle atteinte au droit de propriété ? Ou alors dites clairement, monsieur le ministre, que la propriété n'existe plus en France ! Nous rentrons dans un système qui ne répond pas au désir des Français.

Après ce volet social, que je vous ai dépeint malheureusement sous un aspect beaucoup moins rose que celui que vous envisagez de présenter aux Français, se révèle un deuxième aspect, non moins important, celui de l'incidence économique.

Chacun sait que la perte de revenus pour les propriétaires aura pour effet immédiat de compromettre l'entretien des immeubles. Les Français ont du mal à comprendre le paradoxe qui existe entre la progression des loyers depuis quelques années et la baisse de la rentabilité. Alors que la rentabilité était légèrement supérieure à 4 p. 100 il y a dix ans, elle est de 2 p. 100 actuellement. Or l'impôt sur le capital contribuera à aggraver ce phénomène et la réglementation autoritaire des loyers accentuera l'écart entre l'évolution des prix et celui des revenus. Nous quittons la loi du marché pour retrouver une autre loi, celle de la « débrouille » qui n'ira sûrement pas dans l'intérêt des locataires. Il en résultera, comme pour la loi de 1948, une lente dégradation de l'habitat avec comme conséquence inéluctable un détournement de l'épargne destinée à la construction locative privée.

Je peux affirmer sans risque de me tromper que les prêts sont consentis actuellement au taux de 16 p. 100 environ. Or le projet de loi aura un effet psychologique peu encourageant dans la mesure où le propriétaire craindra de voir des locataires installés à vie dans un immeuble ou dans un appartement. Dès lors, comment encouragerez-vous les Français à investir à nouveau dans l'immobilier ? En fait, vous résoudrez le problème par les finances publiques. Les Français doivent savoir

qu'ils paieront donc davantage d'impôts et que le quota fixé dans le budget de 400 000 logements à construire en 1982 ne sera pas tenu.

En effet, le budget prévoit que 150 000 logements seront réalisés grâce à l'initiative privée et que 250 000 seront financés par des prêts aidés par l'Etat. Or vous serez obligés de recourir à l'initiative publique. Quand on sait que 40 000 prêts locatifs aidés en 1983 représentent une dépense budgétaire supplémentaire de six milliards, il est facile d'imaginer le coût pour les contribuables résultant de la perte inévitable de 150 000 logements après le vote de cette loi !

Je vous cite un exemple tiré de la S.C.I.C., qui gère le patrimoine immobilier de la caisse des dépôts et consignations. Depuis vingt ans, cette société plafonne, pour une partie de ses logements sociaux, l'indice d'augmentation des loyers à 80 p. 100 du coût de l'I.N.S.E.E. Or le Gouvernement a récemment engagé 1,2 milliard de francs pour restaurer le parc locatif et a prévu d'investir 70 000 francs par logement pour un parc de 60 000 logements. Autrement dit, ce que l'initiative privée ne fera pas, l'Etat le fera, c'est-à-dire tous les Français qui supporteront le poids de la pression fiscale. Les Français doivent le savoir sinon ce n'est pas honnête.

Enfin, l'aspect peut-être le plus grave et le plus politique dans cette affaire a trait au titre que vous consacrez dans votre projet aux associations de locataires. En effet, qui, dans cet hémicycle, ne serait favorable à un plus grand consensus entre propriétaires et locataires et ne désirerait que les associations de locataires prennent leurs responsabilités afin de donner aux relations une plus grande chance d'aboutir à l'épanouissement d'une société française plus décripée, tout en maintenant de façon cohérente les principaux objectifs économiques ?

Or vous prévoyez l'existence de trois associations de locataires qui sont malheureusement connues pour appartenir à la majorité et non à l'opposition. Peut-être est-ce cela le pluralisme ? Je tenais à attirer l'attention non seulement de mes collègues, mais de mes compatriotes sur ce point.

M. Parfait Jans. Les syndicats de propriétaires sont de l'autre côté !

M. Pascal Clément. La C.N.L. est dirigée par un membre du parti communiste français.

M. André Soury. Quel mal y a-t-il à cela ?

La C.G.L. est présidée par une personnalité qui appartient, monsieur le ministre, à votre cabinet et la C.S.V. par une personne proche du P.S.U. Or le projet prévoit que seules ces associations seront reconnues.

M. Michel Sapin. Rien ne vous empêche d'en prendre la présidence !

M. Pascal Clément. Et des critères de représentativité et d'ancienneté seront demandés pour négocier.

Après tout, ce serait encore à la limite du tolérable. Mais quand en pense que seules ces associations pourront représenter au niveau national des immeubles où elles n'auront aucun représentant, c'est un comble !

M. Alain Bonnet. Dans le XVI^e !

M. Pascal Clément. Ce n'est ni de la démocratie ni de la justice. Cela s'appelle du quadrillage politique. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République. — Protestations sur les bancs des socialistes.)

M. Alain Bonnet. Qu'avez-vous fait pendant vingt-trois ans ?

M. Raymond Forni, président de la commission des lois. Les grands mots, monsieur Clément !

M. Pascal Clément. Cette tribune est faite pour dire tout haut un certain nombre de choses. En fait, ce projet dissimule une arrière-pensée. (Exclamations sur les bancs des socialistes.)

Vous la connaissez : il s'agit de faire en sorte que la vie publique, la vie collective et associative soit purement et simplement organisée par l'Etat-P.S., par la République socialiste. (Nouvelles exclamations sur les mêmes bancs.)

Je vous en donne la preuve : l'analogie qui existe entre le statut du délégué dans ces associations et celui du délégué syn-

dical dans l'entreprise. Le délégué des locataires aura une garantie totale quant à son bail car le bailleur sera contraint de recourir à une difficile procédure politico-judiciaire pour lui donner congé. Ce sera évidemment le refuge des mauvais payeurs.

Quand on voit que les panneaux d'affichage permettront à ces mêmes associations de faire passer des messages, on se doute bien quelles seront leurs activités.

Enfin, il est prévu que ces associations organisent des « actions d'animation culturelle et sociale ». Nous avons déjà un ministère chargé des loisirs, mais désormais l'habitat sera l'objet d'actions d'animation culturelle et sociale !

Monsieur le ministre, je vous en supplie, laissez les Français en paix, laissez-les s'organiser comme ils l'entendent. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République. — Exclamations sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Raymond Forni, président de la commission des lois. Vous parlez au nom d'une minorité de privilégiés !

M. Pascal Clément. D'ailleurs, monsieur le ministre, votre Gouvernement est un peu inquiet.

M. Raymond Forni, président de la commission des lois. C'est un scoop !

M. Pascal Clément. Au début de cette législature, on a confié quatre portefeuilles à des communistes pour avoir la paix sociale dans les entreprises. Or j'ai noté que la plus importante et la plus organisée de ces associations est, comme par hasard, celle du parti communiste, aussi je vous annonce que nous aurons bientôt la joie de découvrir au banc du Gouvernement un cinquième ministre communiste (rires) pour justement avoir la paix dans les groupes et les associations immobilières et de l'habitat.

M. Raymond Forni, président de la commission des lois. Madame Soleil !

M. Pascal Clément. Bravo ! mes chers collègues communistes, le coup est effectivement bien monté, mais je tenais à ce que les Français le sachent.

Certes, un constat commun consiste à reconnaître des abus, mais au niveau des moyens, nous ne sommes pas d'accord sur les conclusions que vous tirez. Remettre en cause le droit de propriété sous prétexte qu'il y a des abus, c'est remettre en cause la société dans laquelle nous vivons. Les locataires seront peut-être mieux traités, mais vous oubliez de leur dire que ce projet de loi aura des effets pervers qui se retourneront contre eux, et qui ne permettront ni aux jeunes, ni aux catégories les plus défavorisées de trouver un logement.

En tant que parlementaires de l'opposition appartenant à la commission des lois, nous avons cherché à amender votre texte en pratiquant la médecine. J'ai d'ailleurs montré l'importance du texte et l'ampleur de ses implications.

M. Raymond Forni, président de la commission des lois. Vous avez essayé !

M. Pascal Clément. Vous avez raison, monsieur le président de la commission, c'était une gageure. Plutôt que la médecine, il aurait mieux valu avoir recours à la chirurgie et procéder à l'ablation de votre texte. (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. Sapin.

M. Michel Sapin. Madame le ministre, mes chers collègues, le projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, qui nous est aujourd'hui soumis, présente trois caractéristiques : il est sous-tendu par un projet de société ; il est marqué par une volonté politique ; il s'intègre dans la cohérence de l'action gouvernementale.

M. Jacques Tibéri. C'est l'aveu !

M. Michel Sapin. Ce projet de société, nous l'approuvons ; cette volonté politique, c'est la nôtre et nous la soutenons ; la cohérence de l'action gouvernementale, particulièrement dans le domaine économique, nous y adhérons.

Première loi consacrée au logement depuis septembre 1948, ce projet met fin à trente-quatre ans de silence et de dérapages progressifs qui ont abouti, depuis une quinzaine d'années, à une nouvelle crise de logement, à une situation pourrie d'ambiguïté et meurtrière par les abus. Première loi de la nouvelle législature qui touche un domaine concernant directement et immédiatement la vie quotidienne des Françaises et des Français, c'est une loi ambitieuse. Ce projet vient après les grandes réformes de structure relatives à la décentralisation et à la nationalisation, il s'attaque concrètement aux injustices et aux inégalités. Précédant la promulgation des ordonnances, il s'inscrit dans la ligne même de celles-ci. Ce sera la première grande réforme sociale de la législature.

Texte « hâtif », a-t-on dit, texte « revanchard ». Quelle petitesse d'analyse que celle qui s'exprime ainsi ! Ce texte, bien au contraire, est le fruit d'une réflexion d'ensemble sur l'habitat et le cadre de vie. A l'écoute des Français, ce projet est avant tout un élément de notre projet de société, à nous socialistes. Il est l'autre projet de société, non pas un texte isolé mais, au contraire, un texte immergé dans la réalité sociale.

Projet de société, il touche à un domaine que l'individu considère comme sacré, pour ainsi dire tabou, celui de l'intérieur, de l'intimité personnelle et familiale, du chez-soi. La place du logement dans la vie des ménages est une donnée essentielle de leur histoire, je dirais même de l'histoire tout court. Ainsi chacun passe-t-il entre dix et quatorze heures de la journée à la maison. Ainsi le logement représente-t-il le deuxième poste de dépenses dans le budget des familles : de 9 p. 100 en 1960, il est passé à 16 p. 100 en 1979 et l'évolution a été ensuite en s'aggravant. On n'investit donc pas seulement affectivement dans le logement, on y consacre une part grandissante de ses revenus. Et malgré la crise, malgré la stagnation ou la baisse du pouvoir d'achat, les dépenses consacrées à l'habitat n'ont cessé d'augmenter.

De tous ces éléments, sociologiques ou économiques, il ressort que le logement n'est pas un domaine comme les autres. On ne saurait le traiter comme une simple marchandise. Il est un élément fondamental dans la vie, dans l'aspiration au bonheur de chacun. Voilà pourquoi, pour nous socialistes, l'habitat est un droit et non pas le résidu d'un marchandage où le plus fort l'emporte et le plus faible se courbe. (Applaudissements sur plusieurs bancs des socialistes.)

Nous avons vécu sous le règne d'une double fiction : la fiction du contrat libre et celle d'un marché du logement locatif fluide. Le contrat de louage restait jusqu'alors défini par le code civil. Or, chacun le sait, la restriction du marché locatif, la prise en main de la gestion par les agences immobilières, par lesquelles passent les deux tiers des transactions, ont fait que ce contrat n'est pas librement débattu mais librement imposé. Il ne s'agit pas d'un rapport d'égal à égal mais d'un rapport du fort au faible.

Le code civil, dans sa détermination du contrat de louage, a vécu. Il est inadapté à notre société et le législateur — c'est ce que nous allons faire — doit consacrer aujourd'hui un nouveau rapport de forces.

Fiction aussi est celle de la fluidité d'un marché du logement locatif. Peut-on parler de liberté du marché lorsque celui-ci se caractérise par une demande qui excède à ce point l'offre et qui, dès lors, favorise une seule des parties prenantes ? J'en veux pour témoin l'inflation des prix des locations.

Ce projet de société, nous y adhérons. Il s'agit d'une volonté politique aussi, d'une volonté de l'autre politique, celle que, socialistes, nous avons défendue dans l'opposition, celle que, socialistes, nous défendons dans la majorité. Telle est la cohérence de notre action.

Nous avons une certaine idée, nous, socialistes, du contrat qui nous lie au peuple français et nous respectons nos engagements. Voilà qui contraste par rapport aux attermoissements, aux incohérences, aux promesses non tenues des années précédentes. Les gouvernements d'alors, généreux en tirades pompeuses sur le cadre de vie, se sont montrés bien avares de mesures concrètes, et les réformes des rapports entre les locataires et les propriétaires en sont restées à l'état de projets laborieusement avortés.

La réforme que vous nous proposez figure au nombre des 101 propositions du candidat François Mitterrand. Elus socialistes, nous voyons arriver avec satisfaction et honneur un projet que nous avons défendu devant nos électeurs lorsque nous étions simples candidats.

Volonté politique encore, car ce projet qui tient les engagements du passé s'inscrit dans l'action à venir. Bruits de couloir,

polémiques en tout genre, groupes de pression ne doivent pas nous faire oublier que ce texte, s'il se place dans l'actualité politique, est avant tout une charte pour l'avenir.

Il est des lois qui défrichent de nouveaux espaces pour le dialogue social et la concertation. Celle-ci en est une, comme ces grandes lois qui ont reconnu le droit syndical, instauré les conventions collectives ou créé la sécurité sociale, conquêtes que la droite d'alors dénonçait comme insupportables à la société, insupportables aux entreprises et qui font désormais partie de notre univers quotidien.

Il en sera de même, nous en sommes persuadés, de la reconnaissance institutionnelle des rapports collectifs entre propriétaires et locataires. Certes, des organisations de locataires représentatives et efficaces n'existent pas partout. Elles sont même aujourd'hui l'exception hors des grandes agglomérations urbaines. Mais la loi fixant le cadre au sein duquel l'action associative trouvera son efficacité constituera un puissant aiguillon pour le développement des associations de locataires.

Profondément volontariste, ce texte sera un élément de poids dans le développement d'une vie sociale plus active, plus solidaire, développement que nous appelons de nos vœux.

Aux marges des luttes syndicales, des partis politiques, sont en effet apparues de nouvelles formes d'actions revendicatives. La loi du profit a envahi notre vie quotidienne et a entraîné une extension du champ des revendications. Ces associations, ces groupements de citoyens et de citoyennes, ont tracé une voie nouvelle. Notre volonté politique d'aujourd'hui est de reconnaître cet élargissement des luttes revendicatives à d'autres domaines de la vie sociale que celui du travail.

Enfin, et c'est le troisième point que je veux souligner devant vous, ce projet de loi est cohérent avec l'action gouvernementale tout entière, et en particulier avec l'action en faveur de la construction et du bâtiment.

Certes, on pouvait s'en douter, le projet de loi a trouvé ses oiseaux de mauvais augure. Et, à force de surenchères, les opposants sont passés du « critiquable » au « dérisoire ». Nous en avons eu un aperçu avec l'orateur précédent.

M. René Haby. Soyez correct !

M. Michel Sapin. Projet suicidaire, loi des suspects, nationalisation de l'épargne privée, ruine de la construction, que sais-je encore ! Mais ceux qui parlent ainsi savent-ils qu'ils mettent en cause, par des campagnes d'affolement injustifiées et par de grossières déformations, les 1 500 000 emplois de l'industrie du bâtiment ? On veut faire porter à la loi la responsabilité d'une situation que les forces de gauche ont trouvée en arrivant.

M. Gérard Gouzes. Très bien !

M. Michel Sapin. Certains bons apôtres, qui s'inquiètent aujourd'hui, sont ceux-là mêmes qui ont organisé la pénurie.

M. Raymond Forni, président de la commission, et M. Didier Chouat. Très bien !

M. Michel Sapin. Voulez-vous des chiffres ?

Nieriez-vous, messieurs de l'opposition, qu'en 1980 on a construit moins de 400 000 logements, alors que le Plan en prévoyait 450 000 ? Nieriez-vous que le secteur locatif a été délibérément sacrifié, qu'il ne représente que 15 p. 100 des logements construits, dont les neuf dixièmes l'ont été avec l'aide de l'Etat ?

Le ralentissement généralisé de la construction a été voulu et déterminé par le désengagement généralisé de l'Etat. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

Mme Marie Jacq. C'est exact !

M. Michel Sapin. Certaines critiques plus mesurées sont aussi plus perfides. Le projet de loi poursuivrait des objectifs contradictoires entre l'extension des droits des locataires et le maintien du marché locatif. Ainsi, par ses effets pervers, le projet nuirait à ceux-là mêmes que l'on veut protéger. En somme, le Gouvernement rendrait un mauvais service aux locataires.

Si l'on suivait la logique de ce raisonnement, le meilleur moyen de ne pas nuire aux locataires serait d'étendre les droits des propriétaires et de renforcer les charges pesant sur les locataires. Libéralisme, quand tu nous tiens, on voit où tu nous conduis !

M. Robert-André Vivien. N'importe quoi !

M. Michel Sapin. On voit que du libéralisme avancé, monsieur Vivien, au libéralisme sauvage, le pas est vite franchi.

M. Francis Geng. Du socialiste au totalitarisme aussi !

M. Michel Sapin. Pour nous, la régulation du marché locatif est liée à une politique ambitieuse de construction qui permet de déjouer les pièges de la pénurie. L'offre de logements sociaux est un puissant contrepoids aux hausses spéculatives. Elle permet de décongestionner le marché.

La pénurie, c'est vous qui l'avez créée et c'est nous qui voulons la supprimer.

Déjà, le Plan intérimaire et le budget pour 1982 constituent des éléments d'une orientation globale et cohérente du marché de la construction neuve. Nous voulons donner aux Français la possibilité de choisir véritablement entre l'accession à la propriété et la location. Pour cela, il ne faut plus délaissé le locatif. C'est ce que le Gouvernement a prévu dans le budget pour 1982, en augmentant de 23 p. 100 le nombre de logements locatifs aidés, en décidant une croissance de 42 p. 100 des prêts locatifs, et en faisant passer la part de l'aide au locatif du quart au tiers des aides à la construction.

Déterminant pour l'avenir du bâtiment en France, le projet de loi l'est à un autre égard. Je veux parler de l'amélioration de l'habitat, qui représente déjà 40 p. 100 de l'activité des entreprises du bâtiment. Près de deux millions de logements sont à réhabiliter. Effort considérable, dont le projet qui nous est soumis se donne les moyens juridiques dans le titre V en prévoyant des contrats d'amélioration entre les propriétaires et l'Etat, et dont le budget, pour cette année, se donne les moyens financiers en augmentant de manière considérable les primes à l'amélioration des locaux locatifs.

Ce projet, dont l'application s'inscrira dans la longue durée, est donc cohérent avec l'ensemble de la politique gouvernementale. Loin de nuire à la construction, comme on voudrait nous le faire croire, la nouvelle politique du Gouvernement permettra un développement du secteur locatif.

Avouons-le, mes chers collègues, nous n'avons pas la même conception de la liberté que les représentants de l'opposition...

M. Francis Geng. Heureusement !

M. Michel Sapin. Socialistes, entre le fort et le faible, nous n'hésitons pas. Socialistes, entre une législation désuète et la perspective d'une nouvelle donne, d'une réelle politique contractuelle, nous n'hésitons pas ; entre une société rigide et une société ouverte au dialogue, là encore nous n'hésitons pas.

Le nouveau droit au logement peut étonner certains par les innovations, par les bouleversements qu'il apporte, mais c'est justement la tâche du législateur de proposer et d'anticiper. Ce projet de loi est une fenêtre sur l'avenir, une chance donnée à notre société du changement.

Par ce texte — et c'est ce qui nous sépare des gouvernants d'avant le 10 mai — nous voulons faire du droit de l'habitat un droit à l'habitat.

Les forces conservatrices, des forces de droite, ont réussi à cumuler précarité de l'emploi et précarité de l'habitat. A nous de mettre fin à l'une et à l'autre. C'est notre devoir, et je crois que c'est aussi notre volonté. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

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

M. Jean Tiberi. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'alternance, qui est le rythme normal de la démocratie et comme son souffle nécessaire, permet dans le temps aux pouvoirs publics une approche balancée des grandes questions. Ce qui paraissait naguère impossible devient tout d'un coup aisé : les obstacles, précédemment insurmontables, semblent s'effacer d'eux-mêmes. Mais si la routine est la menace du pouvoir stable, le risque du changement est la démesure.

Le groupe du rassemblement pour la République au nom duquel je parle, ne met pas en cause, loin de là, le principe d'une nouvelle définition des droits et des obligations des propriétaires et des locataires. Nous pensons même que sur de nombreux points le texte proposé par le Gouvernement fera œuvre utile. Nous présentons néanmoins des amendements destinés à en améliorer le contenu.

En revanche, nous nous étonnons sincèrement de l'image caricaturale — nous semble-t-il, du moins — qu'à travers ce texte on

prétend donner du propriétaire : celui d'un homme qui, toujours, est tenté d'abuser de son locataire et de tourner la loi, celui qu'il faut sanctionner par tout un arsenal de peines — et lui seul — car jamais le locataire ne se déroberait à ses obligations.

En vérité — et cela a d'ailleurs été rappelé, et je m'en réjouis, ici même par les représentants de la majorité — les petits propriétaires auxquels appartiennent plus des deux tiers des logements locatifs privés sont-ils d'une essence différente de celle de leurs locataires ?

Faut-il montrer du doigt la vieille personne qui possède deux ou trois appartements et la faire ployer sous un amas de contraintes législatives et réglementaires qu'elle ne pourra ni assimiler ni dominer suffisamment pour pouvoir s'y plier ?

Le ménage qui a acquis régulièrement, légalement, un appartement de deux ou trois pièces et y loge un couple de jeunes cadres, plus désireux de posséder — c'est son droit — une résidence secondaire ou de faire des voyages à travers le monde, ce ménage de propriétaires est-il une calamité publique ? N'est-il pas aussi honorable, quant à la gestion de ses fonds, que celui qui préfère dépenser tous ses revenus, ce qui du reste est aussi son droit ?

Le législateur ne doit-il pas, de plus, préserver le sort de certaines catégories — professions libérales, artisans, agriculteurs — dont le régime de protection sociale est insuffisant ou inadéquat et qui doivent, seules, soyons-y attentifs, se constituer un capital et des revenus modestes et non spéculatifs pour assurer leur vieillesse dans des conditions convenables ?

De fait, la différence est si peu sensible entre le petit propriétaire et le locataire que celui-ci désire le plus souvent accéder lui-même à la propriété et que l'Etat s'efforce de mettre en place les moyens de lui permettre de passer du rêve à la réalité.

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Jean Tiberi. De grâce, dans l'acte législatif sérieux que vous soumettez à nos délibérations, ne faussez pas les perspectives à partir desquelles nous devons trancher. Ne faites pas, dans la situation actuelle, des uns les bourreaux et des autres les martyrs. Ne dressez pas un ensemble de batteries légales, tous azimuts, au motif de quelques abus, rares, limités et circonscrits qui existent, bien sûr, et que nous condamnons.

Dans son examen, la commission des lois a retenu le bien-fondé d'un certain nombre d'amendements présentés par l'opposition. Nous espérons vivement que vous les accepterez à votre tour et que l'Assemblée les votera. Parmi ceux-ci, les amendements qui consacrent la vente du bien comme un motif valable pour rompre ou ne pas renouveler, dans certaines conditions, le contrat, nous paraissent tout à fait déterminants sur le plan social, pour la protection des petits propriétaires, et sur le plan économique — et je sais que c'est votre souci — pour le maintien d'une économie immobilière privée de la location.

En revanche, dans le texte sorti des travaux de la commission des lois, trois thèmes principaux sont maintenus que nous jugeons porteurs de menaces dangereuses. Il s'agit du refus de la liberté de fixation des loyers pour les locaux vacants ; de la délégation de pouvoirs excessive consentie au Gouvernement pour la fixation discrétionnaire des loyers dans l'avenir ; du champ trop étendu donné aux accords collectifs de location.

Dans le projet que vous soutenez, la liberté de la fixation des loyers par accord entre les parties ne subsiste que pour les premières locations des immeubles neufs privés ; cette liberté ne concernera guère, annuellement, que 5 pour 1 000 du parc locatif. Vous avez exclu de la liberté la fixation des loyers dans les locaux vacants des immeubles privés existants. Or ces locaux correspondent, chaque année, à 7 ou 8 p. 100 du parc. Il en résultera un dommage sérieux : les organisations de propriétaires et de locataires, dans les discussions collectives auxquelles vous les engagez, l'Etat, dans l'exercice du pouvoir réglementaire que vous comptez lui confier, ne disposeront pas d'un secteur témoin suffisant, les premiers pour orienter leurs négociations ou le second pour assoier sa décision. Ce secteur témoin de liberté ne mettrait cependant en cause aucun droit acquis puisque, par définition, la liberté ne s'appliquerait pas dès lors qu'un locataire se trouverait déjà en place. C'est donc sans un motif social réel que vous écarterez la vérité économique de l'évolution future des loyers.

Vous allez créer un deuxième risque. En ne consacrant pas la liberté des loyers au titre des locaux vacants, et malgré les précautions que vous avez cru prendre par ailleurs pour permettre la majoration des loyers au titre des travaux effectués dans les logements, vous allez à nouveau détourner le proprié-

taire de la tradition, aujourd'hui rétablie, d'une remise en état des lieux loués avant toute location nouvelle. Ainsi, comme dans le passé, vous allez contraindre le locataire entrant à engager les travaux que le propriétaire devenu défaillant ne pourra plus entreprendre lui-même. Pensez-vous que ce soit dans l'intérêt de la maintenance du parc ? Pensez-vous que ce soit l'intérêt du locataire ? Pensez-vous enfin que ce soit une juste traduction de la vérité économique et sociale ?

La perversion de l'économie administrée dans laquelle vous voulez nous faire entrer est diabolique. Cette économie administrée ne pourra, à l'évidence, modifier la nature des données économiques contre lesquelles vous voulez la faire agir. Elle se retournera donc, hélas ! contre les intentions qui la motivent et ruinera ceux qu'elle prétendait protéger.

Le danger de cette économie administrée, je le retrouve dans l'extension des pouvoirs proprement régaliens que vous réservez à l'Etat pour fixer les loyers.

Vous avez, monsieur le ministre, affirmé que la nouvelle loi s'inspirait de la législation sur les conventions collectives du travail. Cela n'est pas tout à fait exact : jamais, à ma connaissance, l'Etat n'a reçu qualité, dans ce domaine, pour fixer d'autorité les salaires privés en l'absence d'un accord entre les parties. Et vous savez parfaitement que les organisations syndicales ne toléreraient pas qu'il en soit ainsi. Pourquoi agir différemment en matière de location immobilière ? Pourquoi cette réserve que l'Etat s'impose en matière de salaires lui paraît-elle de peu de poids, en quelque sorte négligeable pour les loyers ?

A supposer même que l'Assemblée nationale accepte de franchir ce pas, j'appelle son attention sur le fait que la délégation de fixation des loyers qui serait ainsi accordée au Gouvernement empiéterait sur un domaine qui est du ressort traditionnel du Parlement. Encore faudrait-il que cette délégation ne soit consentie que dans des circonstances graves et dans le cadre d'une politique mettant en œuvre d'autres moyens qu'une seule pression sur le niveau des loyers ; je veux dire une politique n'ignorant pas la modération des autres coûts en général, des revenus en particulier.

Critiquant ceux qui vous ont précédé, vous avez relevé que, pendant le précédent septennat, les loyers ont été réglementés pendant quatre ans. Le projet que vous nous soumettez permettra au Gouvernement de les réglementer pendant sept ans, s'il le désire, et par une sorte de délégation permanente du Parlement. Serait-ce une amélioration attendue du changement que vous prônez ?

M. Robert-André Vivien. Certainement pas !

M. Jean Tiberi. Ma dernière observation portera sur le champ excessif que vous ouvrez aux accords collectifs de location. Il n'est pas vrai que tous les locaux aient une passion pour la cogestion. Beaucoup plus que vous ne le croyez sont satisfaits de leur immeuble, de leur propriétaire et de leur gestionnaire.

Ce serait, me semble-t-il, une faute grave de les embrigader obligatoirement dans des associations et de les brider par des accords collectifs alors que, notamment dans les petits ensembles de moins de cinquante logements, la démocratie s'exerce de la meilleure manière qui soit, je veux dire de façon directe et sans l'intervention de tiers.

Faut-il conférer par la loi un monopole de droit à ces tiers dont l'immixtion est plus souvent, hélas, provoquée par des arrière-pensées politiques — vous en connaissez des exemples — que par un souci sérieux de défense des locataires ?

En revanche, là où les accords collectifs devraient naturellement trouver place — pour les immeubles comptant au-dessus de cinquante logements à mon avis — mes amis et moi souhaiterions que les organisations de locataires soient associées plus étroitement que vous ne le proposez à l'examen préalable des comptes de charges et à la détermination des acomptes sur charges à venir. Nous regrettons que la commission des lois ne nous ait pas suivis sur ce point.

Monsieur le ministre, mon intervention est limitée par la rigueur du règlement de l'Assemblée, non par l'importance du sujet traité, qui mériterait de plus longues explications.

A l'occasion de la discussion des amendements, j'interviendrai à nouveau ainsi que mes amis du groupe du rassemblement pour la République.

Pour conclure, je voudrais vous déclarer que je ne mets en cause ni les objectifs que vous vous êtes assignés ni votre

volonté de les atteindre. Seulement, les moyens proposés, je vous le dis solennellement, ne sont pas compatibles avec vos objectifs et votre bonne volonté s'en trouvera trahie.

Dans votre exposé des motifs, vous affirmez votre intention de « donner une réalité au droit à l'habitat... tout en encourageant un investissement locatif ». Certes, je vois comment vous donnez « une réalité au droit à l'habitat ». Mais par quelles dispositions encouragez-vous effectivement l'investissement locatif par comparaison avec la situation actuelle que vous jugez insatisfaisante ?

En outre, vous comptez « assurer la stabilité d'occupation du locataire de bonne foi ». Certes, vous le faites : mais vous prétendez aussi assurer « une fluidité au marché locatif » ! Par quel miracle ? Nous ne le savons pas !

Vous affichez également votre résolution de mettre en œuvre des « relations équilibrées entre locataires et bailleurs ». Je ne discuterai pas le détail du texte, mais considérez, je vous en prie, le titre VIII sur les sanctions : à qui sont-elles destinées à s'appliquer exclusivement ? Et quel est leur nombre ?

Vous voulez enfin éviter « des effets d'inflation et de débordement tout en assurant aux bailleurs les garanties quant au maintien et au développement du patrimoine immobilier ». Que voilà des finalités intéressantes. Hélas ! les conclusions ne sont pas claires. Je partage, bien sûr, votre souci, monsieur le ministre, mais vous n'obtiendrez pas ces « effets » en mettant en cause l'économie immobilière, car c'est sur elle seule que peut s'appuyer un marché locatif fluide, abondant et sain.

Sous le bénéfice de cette exhortation finale, je vous demanderai de prêter attention à nos amendements. Ils portent sur une affaire essentielle pour les locataires et les propriétaires, ainsi que pour le parc locatif dont le rôle est fondamental pour l'avenir économique de notre pays. C'est pourquoi, dans cet esprit, nous nous battons pour les propriétaires, quels qu'ils soient, et pour les locataires, quels qu'ils soient ! (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

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

M. Parfait Jans. Monsieur le ministre, mesdames, messieurs, une des innovations de ce projet paraît très importante et elle traverse d'ailleurs tout son esprit : c'est la référence constante à la nécessité de nouer un dialogue et d'établir des rapports contractuels entre locataires et bailleurs.

La procédure des accords collectifs à tous les niveaux et la négociation, institutionnalisée pour toute une série de questions relatives au logement locatif, nous paraissent incontestablement de nature à instituer des droits nouveaux pour les locataires. Nous nous en réjouissons.

Il s'agit là d'une première étape, qui est la bienvenue : elle répond au souci d'instaurer le dialogue que souhaitent depuis de nombreuses années les locataires et leurs associations. Il était indispensable que ces structures de concertation soient mises en place par la loi.

Depuis 1972, les locataires ont été quelque peu « échaudés » pour ce qui est du dialogue ou des accords conclus avec les propriétaires et les gestionnaires, par exemple au sein de la commission Delmon — ces accords s'étant révélés sur le terrain sans valeur juridique. Ainsi les tribunaux ont souvent tranché en considérant ces accords seulement comme indicatifs. Ils ne leur ont pas reconnu de caractère obligatoire.

Qui dit « droits nouveaux » suppose également que l'on possède les moyens de les exercer, de part et d'autre. Administrant un office H.L.M., comme l'a fait M. le ministre de l'urbanisme et du logement avant de prendre ses fonctions au Gouvernement, je tiens à insister sur les conséquences qu'auront pour le secteur social locatif les dispositions du titre IV qui traite des loyers.

Aux termes des dispositions prévues, il s'agira de rechercher d'un commun accord avec les représentants des locataires des solutions propres à modérer l'évolution des loyers. Assurément c'est une bonne chose pour tous ces locataires modestes que je connais bien et qui logent dans nos H.L.M. : les hausses de loyers, et surtout de charges, qu'ils ont subies ces dernières années, les atteintes portées à leur pouvoir d'achat ou à leur travail et le nombre croissant de chômeurs sont autant de bonnes raisons pour aller enfin vers des loyers raisonnables et supportables financièrement par les familles.

Tel est aussi d'ailleurs l'intérêt des offices d'H.L.M. eux-mêmes : les gestionnaires constatent, en effet, un accroissement

inquiétant des impayés de loyers et de charges ce qui aggrave encore les difficultés financières auxquelles les offices se heurtent. Actuellement, la gestion d'un office sur trois est en déséquilibre — bientôt cette proportion pourrait passer à un sur deux.

Dans ces conditions, on perçoit bien à quelles difficultés se heurteront locataires et gestionnaires des logements sociaux quand il faudra discuter autour d'une table pour modérer les hausses des loyers. Les locataires n'en peuvent plus de payer et ils le disent. Quant aux gestionnaires ils sont confrontés aux impératifs de la gestion, à la nécessité d'entretenir le patrimoine et de le réhabiliter : nécessité urgente car, depuis 1977, l'octroi des crédits pour la réhabilitation sont soumis au préalable du conventionnement, dont les gestionnaires ne veulent pas, dans leur grande majorité.

Autant d'obstacles qui se dresseront sur le chemin de la conclusion d'accords de modération dans le secteur social !

Est-ce à dire que les H.L.M. et le secteur social ne devraient pas entrer dans le champ de ces accords ? Certes non !

D'autant que les organismes H.L.M. ne constituent pas une catégorie homogène : certaines sociétés anonymes ou organismes para-publics ont de telles pratiques et se trouvent dans une telle situation que l'on peut se demander si l'expression d'organismes à but non lucratif peut encore leur être attribuée !

Il reste que pour un nombre non négligeable d'organismes, en fait pour la grande majorité d'entre eux, c'est la situation inverse que l'on constate.

Voilà pourquoi il me semble indispensable que d'autres mesures gouvernementales dans le domaine financier et dans celui de la démocratisation accompagnent le présent projet.

Des mesures financières en premier lieu, car certains offices ont un besoin urgent d'un véritable ballon d'oxygène. Ne serait-il pas temps d'accorder aux familles en difficulté dans le secteur H.L.M. un moratoire pour les impayés de loyers ? Il permettrait, tant aux locataires qu'aux organismes, de remettre, pour la situation financière, les compteurs à zéro.

En outre, pour certains organismes en difficulté, il faudrait accorder des crédits particuliers. Mais pour tous, dans l'attente d'un prochain projet de loi réformant le financement du logement, ne serait-il pas indispensable d'accorder les crédits Palulos, de réhabilitation, sans obligation de conventionnement ?

Certes, ce ne sont là que quelques propositions. Il en est d'autres, comme l'abaissement du taux de T.V.A. sur le fuel domestique afin de lutter contre la hausse vertigineuse des charges, qui engagent des dépenses pour l'Etat. Mais la contrepartie de tels efforts serait d'importance et de nature, au bout du compte, à réduire le coût social du logement pour toute la société. Ce serait permettre au secteur social locatif d'assurer pleinement son rôle de service public.

Cette extension du rôle joué dans le domaine du logement par l'institution H.L.M. devrait être un moyen privilégié utilisé en vue de corriger les dérèglements et les déséquilibres que connaissent actuellement le secteur du logement et, en amont, celui de la construction.

En contrepoint des mesures financières qu'il nous semble urgent de prendre en faveur du logement H.L.M., nous aurions une grande avancée de la démocratie à tous les niveaux du logement.

Certes, nous sommes satisfaits des premiers droits nouveaux accordés aux locataires par le projet, je le répète. Cependant, il me semble qu'il aurait été possible de progresser un peu plus dans quelques directions, sans emballer la machine, et de répondre ainsi aux préoccupations exprimées par les locataires et leurs associations.

En effet, la définition de droits nouveaux suppose les moyens de les exercer. Le projet est muet sur ce point. Dans ce domaine, je souhaiterais vivement connaître vos intentions, monsieur le ministre.

Par exemple, dans un vœu unanime, que nous partageons, les locataires souhaitent aller vers la création d'une instance prud'homale présidée par un juge. Certes, nous n'en sommes pas encore là. Mais une première étape pourrait être franchie dès maintenant en faisant en sorte que la commission départementale du logement prévue à l'article 25 — elle semble en disposer en l'état actuel du projet que de peu de pouvoirs — soit présidée par un juge de tribunal d'instance. Une telle mesure, cela est certain, résoudrait rapidement de nombreux conflits, éviterait le recours à des procédures judiciaires longues

et coûteuses et désengorgerait notablement le rôle des tribunaux, qui consacrent dans une proportion considérable leur activité aux conflits relatifs au logement.

En tout état de cause, les locataires aux prises avec la justice, à cause de conflits avec des bailleurs, devraient pouvoir se faire assister, à titre bénévole, par un représentant de leur choix, sans pour autant que ce représentant empiète sur les fonctions de l'avocat.

Des moyens pour l'exercice de ces droits nouveaux des locataires, cela signifie encore, et c'est une question d'importance, la possibilité pour leurs associations et leurs représentants de se consacrer aux mandats qui leur sont confiés, grâce à l'institution, par exemple, de véritables « congés-formations ». Il faudrait leur permettre de disposer de contingents d'heures pris sur leur temps de travail.

La mise en œuvre de ces quelques propositions serait de nature à permettre réellement l'exercice de ces droits nouveaux que les locataires et leurs associations sont en passe d'obtenir.

Quelques mots encore, avant de terminer, sur un sujet qui me tient à cœur, et sur lequel j'ai d'ailleurs adressé plusieurs questions écrites à M. le ministre de l'urbanisme et du logement — je n'ai pas encore obtenu de réponse : il s'agit de la démocratisation de la gestion des H. L. M.

A ce sujet j'aurais souhaité trouver dans le projet quelques mesures significatives. Les règles en vigueur pour la composition des conseils d'administration des organismes sociaux ne répondent pas à la volonté du Gouvernement et de la majorité d'accorder aux Français une nouvelle citoyenneté.

Ainsi, dans le cadre de la suppression des tutelles préfectorales, le mode de désignation des conseils d'administration des offices H. L. M., marqué par l'autoritarisme et le centralisme, est devenu désormais anachronique. Il serait souhaitable de substituer à ce mode de désignation une composition tripartite des conseils qui devraient comprendre en nombre égal des représentants des locataires, des élus locaux et des personnalités attachées au logement social, désignées par la collectivité territoriale dont dépend l'office d'H. L. M.

D'une façon plus générale, il nous semble que locataires et collectivités locales ont leur place au sein des instances de gestion de tous les organismes locatifs sociaux — ce n'est pas le cas à l'heure actuelle — à vocation publique et qui reçoivent des aides de l'Etat. Je pense en particulier aux sociétés anonymes d'H. L. M., à la S. C. I. C. et aux sociétés d'économie mixte.

Enfin, sur ce dernier point, afin de « se mettre à jour » avec la loi sur la décentralisation, il serait nécessaire de supprimer définitivement les prérogatives accordées aux préfets pour l'attribution des logements. En effet, un arrêté de 1968 impose aux organismes H. L. M. de réserver dans chaque programme locatif 30 p. 100 des logements à des candidats pris sur des listes présentées par le préfet.

Une telle disposition pénalise considérablement les organismes constructeurs en leur retirant le droit d'attribution d'une grande partie de leur patrimoine. En outre, elle sanctionne particulièrement les efforts des collectivités locales soucieuses de réaliser d'importants programmes de logements sociaux. Elle éloigne aussi des décisions les élus, c'est-à-dire ceux qui précisément sont le mieux à même de connaître les besoins en logement de la population et les priorités dans ce domaine.

Le Gouvernement entend-il permettre aux conseils d'administration des organismes d'H. L. M. de disposer du droit d'attribution de la totalité des logements de leur patrimoine ?

Il serait souhaitable aussi que les communes de l'ancien département de la Seine bénéficient à nouveau du droit de réquisition des logements vacants. Pour cela, il suffit de modifier l'article L. 641-1 du code de la construction et de l'habitation qui établit une discrimination à l'encontre de ces communes.

Telles sont les quelques remarques que nous souhaitons formuler sur différents aspects des moyens qui permettront l'exercice de droits nouveaux. Bien que ces problèmes ne soient pas abordés textuellement par le projet, soyons persuadés qu'ils sont au cœur des préoccupations des locataires des nombreuses cités d'H. L. M. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Claude Wolff.

M. Claude Wolff. Monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet qui tend à redéfinir les droits et les obligations des locataires et des bailleurs est généreux dans ses intentions.

M. Michel Sotin. Merci !

M. Claude Wolff. Il est établi à partir d'un constat : huit millions de familles qui n'ont pas encore accès à la propriété de leur logement sont contraintes de louer pour se loger. Dès lors, très légitimement, il convient de leur assurer un droit à l'habitat.

Pour ce faire, il s'agit de les protéger contre les abus enregistrés en matière tant de loyers que de congés. En effet, seule une stabilité du lieu de résidence, librement choisi, pourrait assurer l'épanouissement de la vie familiale, entre autres. En effet, la stabilité du lieu de résidence est propice à l'intégration sociale.

Le dialogue est un thème à l'ordre du jour. Seul, en effet, il peut contrebattre les effets de l'anonymat engendré par la vie urbaine, notamment par la vie dans les grands ensembles qui caractérisent le plus souvent certaines grandes villes. Or le dialogue suppose la connaissance. Comment une famille, bouleversée par des déménagements successifs, pourrait-elle se constituer un réseau d'amitiés ou de simples connaissances ? Afin de remédier à ces bouleversements, il fallait donc œuvrer dans le sens de la stabilité du lieu de résidence.

C'est pourquoi j'affirme que ce projet est généreux, mais je déplore que sa générosité ne soit que partielle, voire sectaire, sous certains de ses aspects, car pour assurer la sécurité des locataires il ampute délibérément celle des bailleurs.

Or une analyse tant soit peu réaliste aurait permis de démontrer que la catégorie des propriétaires n'est pas constituée seulement de nantis ou d'exploiteurs ! Bien au contraire : les propriétaires dont le niveau social et économique s'apparente à celui des locataires sont légion.

Et ce n'est pas vous, monsieur le ministre, premier magistrat d'une importante ville du centre de la France, qui me démentirez ! Vous connaissez trop bien les réalités socio-économiques de votre commune pour le tenter !

Nombreux sont ceux qui ont investi dans le logement locatif pour assurer leurs « vieux jours », vous le savez. Qui le leur reprocherait ? Plutôt que de se réfugier dans une épargne stérile, ils ont contribué au développement du parc national du logement, assurant par là même une relative prospérité au secteur de la construction. Des entrepreneurs aux architectes, en passant par les employés, tous les corps de métiers qui se rapportent à la construction ont bénéficié de leurs investissements. Aujourd'hui, loin d'être récompensés de l'orientation sociale de leur épargne, ils se voient attaqués comme des profiteurs !

La fixation du loyer, confiée à la commission nationale des rapports locatifs, risque, en ne tenant pas compte d'une rentabilité raisonnable et en ne suivant pas l'évolution du coût de la v. a. de ne plus permettre d'assurer les travaux normaux d'entretien. Bien plus, la cogestion instituée ne peut qu'être une source permanente de conflits avec les locataires.

Le plus inquiétant est, d'une part, la pénalisation des propriétaires obligés de régler les honoraires des professionnels à chaque changement de locataire, alors qu'ils sont effectivement les bénéficiaires du service rendu ; d'autre part l'insécurité née de la possibilité offerte au locataire de rompre unilatéralement le bail à tout moment, ce qui met en péril le respect des engagements financiers.

Déjà les propriétaires ont vu chuter considérablement la rentabilité de leurs investissements, et même jusqu'à un seuil critique, compte tenu de la nécessité d'entretenir le patrimoine locatif dont ils sont les acteurs économiques essentiels.

Ils ont, pour la plupart, signé et respecté les engagements de modération des loyers. Le cadre juridique qui est proposé aujourd'hui tend à empiéter sur leurs droits, leur patrimoine se réduit comme une peau de chagrin et perd de sa substance.

En effet, ce projet leur fait obligation de conclure avec le locataire un bail d'une durée minimum au cours de laquelle ils ne pourront reprendre la jouissance de leur bien que si une telle disposition a été prévue dans le bail d'origine, et encore à la condition expresse que ce soit pour leur occupation personnelle ou celle de leurs ascendants, descendants ou conjoint.

La nécessité de vendre, qui peut surgir, pour diverses raisons, notamment personnelles, n'est pas considérée comme un motif légitime de rupture. Pourtant, personne n'est épargné par le destin. Chacun peut être contraint, un jour ou l'autre, à se déposséder d'une part ou de la totalité de son patrimoine afin de faire face à des obligations de paiement imprévues.

Le locataire, en revanche, peut dénoncer le bail à tout moment, après un court préavis, à l'issue de la première année du bail

ou même au cours de la première année pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales. De plus, ce projet établit implicitement le droit au maintien dans les lieux.

Le propriétaire se voit contraint d'invoquer un motif sérieux pour éviter la reconduction automatique du bail arrivé à échéance. En outre, ce droit est transmissible en cas de décès du locataire aux personnes vivant sous son toit depuis un an. Les liens de parenté ne sont plus exigés.

Il s'agit là d'une véritable aliénation de la propriété.

S'il convient, certes, de protéger certaines familles touchées par la fatalité, qu'il s'agisse de problèmes relatifs à l'emploi ou à la santé, il ne faut pas pour autant pénaliser les bailleurs. Eux aussi ont besoin d'être protégés, la source de revenus que constituent les loyers étant vitale pour beaucoup d'entre eux.

On conçoit aisément leur inquiétude, laquelle contraste douloureusement avec un certain optimisme : la volonté de donner la priorité à la construction a été réaffirmée par vos pairs et par vous-même, monsieur le ministre.

Cet ambitieux dessein prévoit de mettre en chantier 410 000 ou 420 000 logements pour 1982, ce qui correspond à une nécessité. C'est bien, c'est ambitieux, en effet, mais il ne faut pas oublier de considérer que seule l'épargne privée peut permettre d'assurer la totalité de ce programme, 2 500 000 ménages possédant 5 500 000 logements alors que les investisseurs institutionnels et les compagnies d'assurances en possèdent au maximum 5 000 000, et les H. L. M. 2 500 000.

Or, on conçoit avec difficulté, avec le contexte actuel, que les investisseurs se lancent dans le jeu hasardeux de la construction locative ou même de l'entretien ou de la modernisation des logements existants. A la sur-imposition des biens immobiliers et fonciers, aux prérogatives des locataires nouvellement définies, s'ajoutent les perspectives peu engageantes d'un investissement dont la rentabilité se révélera douteuse, dès lors que la progression des loyers est appelée à être plafonnée en deçà de l'évolution du coût de la vie.

Aussi, je le déplore, ce généreux projet apparaît dangereux dans ses applications, car sans la confiance des investisseurs privés, propriétaires et copropriétaires, les offres locatives se raréfieront. Les locataires seront les premières victimes de cette nouvelle pénurie organisée. Les jeunes ménages seront confrontés à un problème pratiquement insoluble.

Cette affirmation ne relève pas de la simple élucubration. Je m'appuie pour la formuler sur les leçons du passé et sur des exemples concrets. Notre pays a commis entre les deux guerres une erreur similaire. Le blocage des loyers a bénéficié aux locataires en place, mais les familles à la recherche d'un logement n'ont pu, elles, se loger. La crise de la construction alors enregistrée n'a pu être maîtrisée qu'après plusieurs décennies.

Des expériences identiques ont créé de graves précédents à l'étranger. Notre devoir est de les analyser et d'en tenir compte avant de légiférer inopinément.

En Italie, la loi du 27 juillet 1978, en instituant le « juste loyer » et en créant un droit au maintien dans les lieux, a plongé ce pays dans une crise du logement sans précédent : un million de propriétaires furieux se sont syndiqués pour essayer d'obtenir la modification de cette loi. Plutôt que de se voir confrontés à des complications au moment de reprendre leur bien, les propriétaires refusent aujourd'hui massivement de louer. Certains ont même parlé de « grève des propriétaires » ; tout le marché se trouve sclérosé.

Ainsi, quantité de logements seraient dramatiquement occupés, tandis que les candidats à la location doivent user de pratiques contestables pour tenter de trouver à se loger : dessous de table et appel au marché parallèle.

Au Québec, la loi du 7 novembre 1979 a institué un droit au maintien dans les lieux et mis en place une « régie des loyers ».

Ainsi, les loyers restent théoriquement libres, mais la régie intervient dès lors qu'un locataire conteste le montant de son loyer. Il s'ensuit d'interminables procédures au cours desquelles le propriétaire doit tenter de justifier le prix de son loyer.

On recense actuellement plus de 57 000 demandes d'auditions en instance. Les retards de procédure qu'on enregistre pénalisent les deux parties.

En conséquence, à l'instar de l'Italie, les investisseurs se font rares et les propriétaires hésitent de plus en plus avant de mettre sur le marché un appartement en location.

Ainsi, la pénurie s'installe en Italie et au Canada et le marché parallèle se développe. Souhaitez-vous créer une situation similaire en France ?

Cet ambitieux projet, plus que dangereux dans ses applications, sera suicidaire dans ses effets. Au-delà du risque de pénurie que ses dispositions engendreront inévitablement, le spectre de la suppression d'emploi ne peut nous laisser indifférents.

Pour les professionnels spécialisés dans la location, les dispositions de l'article 44 du projet, laissant leur rémunération à la charge exclusive du bailleur, organisent purement et simplement la « mise à mort » de leurs entreprises.

D'ores et déjà, le climat qu'a créé ce texte a entraîné une chute significative de la clientèle des investisseurs : ils se retirent et continueront à se retirer du marché.

Ce mouvement, qui ne pourra que s'amplifier après le vote de la loi dans sa forme actuelle, mettra en péril non seulement l'emploi de 50 000 personnes travaillant dans les entreprises de la fédération nationale des agents immobiliers, mais encore celui des nombreux salariés de l'industrie du bâtiment.

La désaffectation de la clientèle des investisseurs évoquée plus haut, outre qu'elle entraînera la perte de la construction de 120 000 logements, empêchera aussi la création annuelle de 40 000 emplois.

Il faut proposer, monsieur le ministre, un fonds d'intervention pour éviter le non-règlement des loyers qui sont dus. Il faut garantir le paiement du loyer. Un certain nombre d'amendements ont été proposés à cet effet.

Nous sommes profondément attachés au bien-être des Françaises et des Français, qu'ils soient locataires ou propriétaires.

Aussi je ne peux penser que le ministre de l'urbanisme et du logement, qui a toujours fait preuve d'une très grande lucidité, demande au Parlement de voter une loi dont toutes les conséquences et tous les paramètres n'ont pas été pris en compte, et rejette certains des amendements qui lui seront proposés.

Le Gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le ministre, a maintes fois réaffirmé sa volonté de maîtriser la crise de l'emploi qui sévit dans notre pays. Vous ne pouvez, dès lors, vous désolidariser en proposant des mesures qui iraient à contre-courant de la bataille engagée pour terrasser le chômage.

En risquant de mutiler le patrimoine locatif, vous amputez ce à quoi vous aspirez, je le sais, le plus : le droit à l'habitat pour tous les Français. (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. Michel Suchod.

M. Michel Suchod. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au moment où les effets de ce projet de loi font l'objet de descriptions quasiment apocalyptiques, je tiens à souligner combien la majorité trouve ce projet novateur : pour la première fois dans ce pays, est reconnu un droit à l'habitat et on va légiférer dans un domaine jusque-là négligé, sauf par de très nombreuses lois de circonstance.

Le droit à l'habitat : il est étrange qu'en dépit de la notion du *domus* latin, du domicile, jamais une déclaration des droits, ni une constitution, ni des principes généraux du droit ne soient venus l'entériner.

C'est ce que fait, enfin, l'article 1^{er} du projet pour l'ensemble des locaux à usage d'habitation ou à usage mixte, professionnel et d'habitation, même si sont prévues par ailleurs un certain nombre d'exceptions, au demeurant compréhensibles, relatives aux locations en meublés, aux sous-locations et aux locations saisonnières, à quoi, personnellement j'assimilerai les locations concluses pour la durée d'une année scolaire dans les villes universitaires — et je souhaite qu'ultérieurement vous vous prononciez sur ce point.

Légiférer dans un domaine jusque-là négligé. La règle, c'est encore les articles du code civil sur le contrat de louage. L'on sait combien ce code est particulièrement peu progressiste puisqu'il date du début du XIX^e siècle et qu'il est fortement marqué par le droit patrimonial. Or des pans entiers de la législation se sont bâtis en dehors de lui. Je pense en particulier au régime de la filiation, qui a été fortement modifié, ou encore au statut de la femme mariée, laquelle était en tutelle complète jusqu'en 1938. Je pense également au droit du travail, construit

complètement en marge du même code, et au droit de la responsabilité, élaboration jurisprudentielle à partir d'un article qui n'en disait pas tant.

Dans le domaine dont nous traitons aujourd'hui, au contraire, le principe de la liberté contractuelle a été maintenu jusqu'à une époque récente. Bien sûr, le législateur est intervenu, mais dans des périodes de pénurie : c'est toute la législation du blocage des loyers à partir du premier conflit mondial, c'est la loi du 1^{er} septembre 1948, toutes législations qui se voulaient initialement provisoires mais qui ont fini par créer un secteur réglementé.

Cette fois, madame le ministre, nous avons affaire à un édifice nouveau, que M. Jean-Marie Bockel, le rapporteur de la commission des lois a pu ce matin qualifier d'ambitieux et de complet et qui concerne la location des locaux vacants, neufs, ou anciens, mais libres, ou le renouvellement des contrats expirés. Ce sont neuf millions ou dix millions de logements du secteur locatif qui sont concernés et — le texte le précise — ce secteur doit rester important et ouvert à toutes les catégories sociales.

Comment qualifier cet édifice nouveau ? Il est vrai — il faut en convenir — qu'il témoigne de la volonté de « rapprocher la barre » des locataires, c'est-à-dire de construire un édifice progressiste. Chacun sait bien que l'équilibre entre les bailleurs et les locataires n'était pas respecté, qu'il en était résulté une crispation dans les rapports entre les bailleurs et les locataires et que ces derniers se trouvaient en position de faiblesse, compte tenu de leurs difficultés persistantes à se loger. C'est vrai dans les grandes villes et dans les grands centres — je crois que certains collègues parisiens ont l'intention de s'exprimer sur ce point ; c'est vrai dans les villes en expansion où il n'y a jamais assez de logements locatifs pour les nouveaux arrivants ; c'est aussi vrai — je puis en témoigner — dans le monde rural où, en dépit du départ de la population, la vétusté des logements empêche de se loger dans des conditions décentes.

Le texte apporte des améliorations considérables : contrat écrit ; état des lieux établi de façon contradictoire et dont les frais sont partagés ; dépôt de garantie, qui est limité ; éclaircissements sur les charges. Plus encore, le locataire est garanti contre la courte durée du bail et contre l'excès de la clause résolutoire, puisque désormais les tribunaux pourront lui accorder des délais de paiement.

Enfin les loyers, sans être complètement contrôlés ou encadrés, doivent faire l'objet d'accords de modération pour leur augmentation ou suivre un indice.

L'organisation des rapports collectifs est précisée de façon nette. Calquée sur le droit syndical, elle entraînera des améliorations au profit des locataires.

Ce texte est-il de nature à léser, comme on le dit trop souvent les propriétaires-bailleurs ? On fait, sur ce point, une mauvaise querelle au Gouvernement. Qui peut penser, en effet, qu'on cherche « la mort du pêcheur », c'est-à-dire le maintien dans les lieux ou le blocage des loyers ? C'est totalement inexact. M. Quilicot sait parfaitement, comme tout le monde dans cette assemblée, que 230 000 logements sont construits chaque année par le secteur libre, 100 000 grâce à des prêts conventionnés et 130 000 par le secteur entièrement libre.

Au moment où M. le Premier ministre parle de relance, où l'on cherche l'entraînement psychologique et l'anticipation économique dans ce secteur, le Gouvernement peut-il penser un instant à diminuer la construction en France ?

Le texte permet aussi le maintien de la qualité du logement. C'est là également l'intérêt du locataire. En effet, si on était retombé sous une loi de 1948 bis, — et j'aurais été hostile à un tel texte — on aurait couru à une « taudification » du parc des logements, comme c'est le cas dans certaines grandes villes où une partie des logements sont toujours sans sanitaire, sans ascenseur, sans chauffage, au détriment, vous le savez, des plus démunis, qui en souffrent.

Si l'on se réfère aux expériences étrangères, la loi italienne, qui porte un nom d'encyclique : *Equo canone* (Sourires), a conduit à un échec, comme malheureusement sur certains points, la loi de 1948.

Telle n'est point la volonté de ce Gouvernement, qui souhaite, au contraire, une évolution raisonnable des loyers, pendant la durée du bail ou lors de son renouvellement.

En effet, le système qui est proposé, et compte tenu des amendements que la commission des lois proposera à l'Assemblée d'adopter, entraînera des modifications qui iront dans le bon sens.

Le bail de trois ans, d'abord : le congé peut être donné par le seul locataire. Pour le bail de six ans, le congé peut être donné à tout moment par le locataire, mais le bailleur personne physique peut donner congé tous les ans pour loger sa famille — ascendants, descendants, conjoint — ou pour reprendre lui-même le logement. Après trois ans, en cas de circonstances économiques ou familiales graves, il peut résilier le bail pour vendre. Enfin, et contrairement à ce qu'on affirme ici où là, le renouvellement n'est pas automatique puisque, pour un motif légitime et sérieux, le bailleur peut, à l'issue du bail, reprendre son logement.

En conclusion, ce projet de loi constitue un exercice difficile. Qui ne comprend qu'entre les bailleurs et les locataires, au-delà de l'intérêt commun de la conservation de l'immeuble loué, les intérêts sont économiquement divergents ? Mais si la barre était antérieurement située très favorablement pour les bailleurs, eh bien ! disons que ce projet tend à rétablir un peu la balance et à revenir vers un juste équilibre au profit, effectivement, des locataires. Cela dit, la masse des petits propriétaires ne sera pas lésée.

Pourquoi une loi, dans ce domaine où certains auraient voulu qu'on en restât *à statu quo* ? Eh bien ! je vous demanderais, comme je l'ai fait moi-même, de méditer cette pensée de Lamennais : « Entre le fort et le faible, c'est le libéralisme qui opprime et c'est la loi qui protège. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.) »

(M. Guy Ducoloné remplace M. Louis Mermaz au fauteuil de la présidence.)

PRESIDENCE DE M. GUY DUCOLONÉ,

vice-président.

M. le président. La parole est à Mme Missoffe.

Mme Hélène Missoffe. Monsieur le ministre, mes chers collègues, cette discussion générale se complique par le fait que M. le ministre du logement a dit que, sur certains points essentiels de son projet de loi, il était prêt à accepter des amendements de fond. Il a ajouté que le Gouvernement soumettrait au Parlement des sous-amendements aux propositions des commissions. Nous ne savons donc à quel texte nous référer exactement ; je me référerai personnellement dans mon intervention au projet initial du Gouvernement.

Qu'un texte soit nécessaire, nul ne le conteste. Que ce texte soit le plus juste et le plus équilibré possible, tel est le souhait de tous. Qu'un seul texte ne puisse résoudre tous les problèmes relatifs au logement, c'est évident puisqu'ils relèvent, pour la plupart, de l'urbanisme, de l'environnement, des équipements, du foncier et de la situation de pénurie existant dans certaines grandes villes.

L'exposé des motifs du projet de loi est plein de bonnes intentions. Il affirme que l'habitat a un « rôle moteur dans l'économie ». Il suggère la nécessité d'une « stabilité d'occupation des locataires de bonne foi, tout en assurant une fluidité du marché ». Il veut éviter « des hausses abusives de loyer tout en encourageant un investissement locatif ». Il pose le « principe de relations équilibrées entre locataires et bailleurs ». Malheureusement le texte même du projet ne concorde pas en tous points avec l'exposé des motifs, ce qui me conduit à poser plusieurs questions.

Deux millions cinq cent mille propriétaires bailleurs, neuf millions de propriétaires habitant leur logement, six millions de locataires sous le régime du loyer libre : ces chiffres révélateurs marquent, si besoin est, l'atavisme de nos compatriotes à investir dans l'habitat. Ils prouvent aussi que les propriétaires actuels n'ont plus de points communs avec ceux décrits par Balzac et peints par Daumier. Evitons de retrouver le jeu du pendule et du balancier : protection excessive des locataires engendrant la pénurie et la dégradation du patrimoine immobilier ; protection excessive des propriétaires engendrant toutes sortes d'abus.

Le problème de fond c'est la pénurie, en particulier dans les grandes villes, qui ne peut se traiter sans une réflexion sur les banlieues, leur environnement et sur les moyens de transport.

Une loi protectrice des locataires est à coup sûr très populaire, mais l'Etat a aussi un rôle protecteur et le devoir de préparer l'avenir en ne pénalisant pas les générations futures hors d'état de contester — et pour cause — au profit d'un mieux-être provisoire.

Ma première question est la suivante: ne pensez-vous pas que le blocage des loyers à 80 p. 100 de l'indice I. N. S. E. E. du coût de la construction risque, puisqu'il doit se prolonger dans le temps de façon indéterminée le plus souvent, de créer un décalage avec le coût de la vie, décalage qui s'accroîtra avec les années, la part du loyer devenant de plus en plus réduite dans le budget des ménages, ce qui rappelle de bien fâcheux souvenirs? N'aurait-il pas été préférable de se référer à l'indice du coût de la vie?

Deuxième question: le fait que le fossé se creuse de plus en plus entre les loyers des immeubles neufs et ceux des immeubles anciens ne va-t-il pas porter préjudice aux locataires de demain?

Troisième question: M. le ministre du logement a dit: « Je souhaiterais personnellement que la justice soit mise en état d'intervenir dans tous les litiges concernant le droit du logement plus rapidement qu'elle ne peut le faire présentement... peut-être faudra-t-il un juge au logement. Au garde des sceaux d'en décider. » Or ce projet de loi risque d'engendrer de nouveaux et de nombreux recours à la justice au sujet de la conformité du contrat à la loi, de la détermination des motifs légitimes et sérieux, des raisons familiales, professionnelles ou de santé, du maintien dans les lieux, etc. Il aurait donc dû être mis en place simultanément le dispositif judiciaire rendu nécessaire par l'application du texte car les procédures pourront durer trois ou quatre ans, vidant le contenu de la loi et créant des situations inextricables.

Ma quatrième question porte sur la rigidité de la durée des baux. Dans un monde où la mobilité géographique est une réalité quotidienne, ce projet de loi donnera lieu à des abus qui se retourneront contre les locataires et contre les bailleurs. Par exemple, dans le cas d'une affectation professionnelle inférieure à trois ou six ans, le propriétaire muté préférera soit ne pas louer son logement, soit conclure un bail de six ans avec la certitude de reprendre son logement au bout du délai connu initialement de lui. Le locataire sera prévenu trois mois avant de vider les lieux: il aura peut-être engagé des frais d'installation et en tout cas sera déçu et contrarié. Les choses auraient pu être clarifiées dès le début à la plus grande satisfaction des deux parties.

Autre exemple, l'obligation de reconduire le bail donné au précédent locataire, sauf conditions expressément citées dans la loi, empêchera de reprendre un logement pour y loger soit une relation, soit un membre de sa famille au sens élargi du terme. Ne pensez-vous pas que les propriétaires bailleurs deviendront très exigeants sur les références des locataires? Les fonctionnaires seront recherchés, les retraités aussi. Mais qu'en sera-t-il de tous les autres, ceux qui n'ont pas de garantie de ressources?

Certains problèmes qui se posent de manière fréquente ne trouvent pas de solution dans le projet de loi. Je sais qu'ils sont difficiles. Pourtant, que de dégâts matériels et psychologiquement causés par les locataires « qui ne jouissent pas paisiblement de leur logement »! Le propriétaire n'habite souvent pas à proximité; les autres habitants de l'immeuble ont peur soit de représailles, soit de s'engager dans des procédures judiciaires longues et coûteuses; la situation se dégrade souvent à tel point que ce sont les habitants paisibles qui quittent l'immeuble. Des expulsions, qui seraient justifiées, ne se font jamais pour la bonne raison qu'il faudrait trouver une autre habitation pour reloger les indésirables.

Le ministre du logement souhaite que la construction privée bâtisse 200 000 logements par an. Mais il ajoute aussi: « Ce n'est pas parce que 5 000 logements » — pourquoi 5 000? Je ne le sais pas — « ne seront pas faits par le privé que cela nous empêchera d'en réaliser 15 000 de plus dans le secteur locatif aidé. Le marché du locatif est composé d'abord du locatif aidé, ensuite seulement du secteur non aidé. »

Telle n'est pourtant pas l'opinion d'un grand nombre de nos compatriotes qui pensent, à juste titre, que « quand le bâtiment va, tout va », et que le logement a des conséquences sur l'emploi, sur la préservation et la réhabilitation du patrimoine et sur le mieux-être des familles.

Vous savez, comme moi, que s'il n'est pas évident que des logements adéquats abritent obligatoirement des familles heureuses, il n'est pas de familles heureuses sans logement adéquat.

Vous pourrez me dire qu'en cas d'insuccès, une nouvelle loi peut toujours changer la précédente. Mais, l'inquiétant dans ce domaine est que l'application de lois, reconnues par tous comme insuffisantes ou néfastes, se prolonge décennies après décennies.

Or, je crains que ce projet de loi, sous prétexte de moralisation et peut-être, après un délai de grâce, par des contraintes trop rigoureuses, n'engendre le mal absolu qu'est la pénurie, accompagnée par la dégradation du patrimoine déjà existant. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

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

M. Jacques Badet. Monsieur le ministre, mes chers collègues, malgré les critiques dont il a été largement l'objet — l'opposition ne s'en est pas privée — le projet de loi aujourd'hui soumis à nos débats marque, à mon sens, une étape fondamentale dans la reconnaissance du droit à l'habitat. Après la loi de 1948, au champ d'application en constante régression, après la réglementation du secteur H. L. M., c'est, enfin, une loi de portée générale qui va régir les rapports de l'ensemble des locataires et des bailleurs.

Il était nécessaire, en effet, que les locataires, qui se trouvent, quelquefois par pur hasard, dans un secteur plutôt que dans l'autre, ne soient plus soumis à des règles profondément différentes. Seule la loi pouvait donner un cadre commun à l'ensemble des contrats de location individuels dont la principale caractéristique était l'hétérogénéité. Il était indispensable que les locataires voient leurs droits protégés et renforcés.

Les propriétaires, quant à eux, devraient aussi trouver leur compte dans une meilleure clarté des baux qui les mettront à l'abri de toute suspicion de la part de leurs locataires.

Il était absolument nécessaire en outre que, dans un domaine aussi vital que celui de l'habitat, un droit collectif se superpose au contrat individuel et garantisse à chaque habitant cette équité devant l'habitat, facteur, parmi d'autres, de l'égalité sociale. Il était essentiel que se rétablisse un équilibre dont l'absence risquait de conduire à une ségrégation sociale.

L'un des principaux aspects du projet de loi que nous présente le Gouvernement est qu'il ouvre ici le champ à des négociations collectives, réservant avec sagesse au cadre contractuel le soin d'équilibrer les rapports nouveaux qui devront s'établir entre locataires et bailleurs.

M. le ministre de l'urbanisme et du logement a parfaitement résumé les éléments essentiels de ce texte lorsqu'il énonçait les trois principes de clarté, de responsabilité et de dialogue.

Clarté d'abord dans un domaine où la multiplicité des pratiques et des formes de contrats était en permanence source de conflits et de défiance.

Responsabilité aussi, et responsabilité des deux côtés: chacun, locataire ou propriétaire, doit remplir ses obligations énoncées clairement.

Dialogue enfin, dans les rapports collectifs qui vont s'établir dans le cadre de la loi.

Dans ce dialogue, les pouvoirs publics ont fait le pari que locataires et propriétaires sauront dépasser leurs intérêts individuels et immédiats.

Les pouvoirs publics misent sur la capacité des propriétaires comme sur celle des locataires de prendre en compte les besoins collectifs et l'avenir du patrimoine.

Et, sauf à réglementer plus avant, les pouvoirs publics ont raison de faire confiance aux partenaires sociaux, comme ils l'ont fait dans d'autres domaines.

A cet égard, je voudrais faire une mention particulière pour le mouvement H. L. M., exemplaire dans l'illustration des évolutions maintenant pronées pour tout le secteur locatif.

Les modalités retenues pour le contrat de location sont largement inspirées des règles et des pratiques du secteur H. L. M. où l'état des lieux, répartition des charges, information du locataire sont des méthodes couramment employées et auxquelles la plupart des gestionnaires sont parfaitement habitués.

A partir d'une réglementation complète et totale des rapports individuels, qui laisse peu de place à l'arbitraire, c'est pourtant dans le secteur H. L. M. que s'est fait sentir la nécessité de l'établissement de rapports collectifs: information des locataires d'abord aussi bien sur leur logement que sur l'organisme gestionnaire lui-même; consultation et participation souvent aux décisions de gestion et d'amélioration du patrimoine. On peut aller plus avant.

En 1975, dans le secteur H. L. M., se mettait en place une commission mixte H. L. M.-usagers, rassemblant l'ensemble des

organisations d'habitants, bientôt suivie par la création de commissions mixtes locales qui, dans moins de deux ans, devraient couvrir l'ensemble du territoire.

Négociations collectives, résolutions de conflits ont appris aux gestionnaires et aux habitants à se connaître et à se comprendre.

Et demain, dans le cadre de la loi, les commissions mixtes sont prêtes à ouvrir les négociations pour améliorer les rapports locatifs et pour trouver en commun les modalités d'évolution des loyers.

Dès aujourd'hui déjà une motion commune a rassemblé gestionnaires d'H. L. M. et usagers pour souligner le caractère positif de ce projet de loi et souhaiter la poursuite des évolutions, voire le renforcement de certaines dispositions.

Conscients de la nécessité d'avoir à leurs côtés des locataires disponibles, responsables et formés, les organismes d'H. L. M. ont souhaité avec eux que leur soient accordés les moyens de remplir leur fonction de négociateurs constructifs.

Ensemble, ils ont aussi reconnu que l'expérience H. L. M. était à l'origine des évolutions et qu'il convenait, pour l'avenir, que le secteur H. L. M. reste un secteur témoin, source de nouvelles avancées. Or ces avancées ne seront possibles que si le secteur H. L. M. conserve une réglementation spécifique reprenant ses règles et ses pratiques améliorées, lorsque c'est le cas, par les nouvelles dispositions du projet de loi.

De même c'est en leur sein que les organismes d'H. L. M. souhaitent négocier évolution des loyers et avenir du patrimoine.

C'est donc pour une spécificité maintenue du secteur H. L. M. que nous plaidons ensemble, spécificité qui permettra aux H. L. M. d'être dans l'avenir les initiateurs de nouvelles évolutions.

Un point cependant qui nous inquiète quelque peu quant à son application concerne les travaux d'amélioration du patrimoine pour lesquels est requis l'accord d'une majorité qualifiée des locataires.

Le mouvement H. L. M. a toujours affirmé la nécessité d'une information complète et objective des locataires et de la recherche d'une concertation préalable avec les associations de locataires. Mais il est des cas — cela risque de l'être souvent pour des travaux nécessaires et urgents — où il sera matériellement impossible d'obtenir l'accord explicite de la moitié des locataires. Il peut paraître quelquefois plus facile pour certains d'adopter une attitude passive devant la perspective de quelques dérangements ou d'incertitudes d'ordre matériel. Nous craignons alors que des travaux ne soient remis ou définitivement arrêtés, que des réhabilitations ne soient bloquées, pouvant entraîner à terme la destruction d'immeubles qui justifieraient d'être remis en état ou que des travaux nécessaires pour réaliser des économies d'énergie ne soient différés malencontreusement. Cela risque d'être le cas de quartiers fort dégradés d'habitat social.

Il doit y avoir des moyens d'éviter de tels blocages qui iraient à l'encontre de la politique de réhabilitation du patrimoine social voulue par le Gouvernement et aussi nécessaire à l'emploi et aux économies d'énergie qu'elle l'est au bien-être des populations intéressées.

Les mêmes procédures ne peuvent s'appliquer à des groupes de quelques dizaines de logements et à des ensembles de plusieurs milliers de logements. Nous vous demandons donc, monsieur le ministre, d'y veiller dans l'intérêt collectif, afin que la loi ne fasse pas obstacle à la politique d'amélioration du patrimoine social, notamment en matière d'économies d'énergie et afin que les décrets en rendent l'application plus facile encore dans le respect des locataires en place.

Spécificité et rôle moteur du secteur H. L. M. : tels sont les éléments que nous souhaiterions voir pleinement intégrés dans le projet de loi et qui renforcerait ainsi dans le secteur H. L. M., comme dans les autres secteurs, les droits et le rôle des locataires, en préservant le juste équilibre nécessaire au respect du droit au logement pour tous.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, après les mesures d'ordre budgétaire que vous nous avez proposées au moment de l'examen du budget de l'urbanisme et du logement pour 1982, doit permettre de jeter les bases d'une nouvelle politique du logement dans notre pays, plus juste et plus équitable pour les Français ; il répond parfaitement aux objectifs économiques et sociaux qu'ensemble nous nous sommes fixés. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Emile Koehl. Monsieur le ministre, mes chers collègues, il est de mon devoir d'appeler votre attention sur la profonde inquiétude provoquée par le projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

Controversé par les propriétaires et les professionnels de l'immobilier, ce projet est généralement bien accueilli par les associations de locataires.

Je ne nie pas la nécessité d'améliorer le statut du locataire. Il est tout à fait légitime d'assurer la stabilité d'occupation du locataire de bonne foi.

Mais tout est une question de mesure. Il existe de bons et de mauvais propriétaires comme il y a de bons et de mauvais locataires. Si tous les propriétaires ne sont pas des saints, il est aussi vrai que tous les locataires ne sont pas des anges.

Certaines idées de ce texte présentent un intérêt, par exemple la participation des locataires à la gestion de l'immeuble qu'ils habitent. Encore faut-il aménager sérieusement une telle participation en distinguant entre les copropriétés de dimensions modestes et les ensembles immobiliers.

Monsieur le ministre, dans un article paru dans le journal *Le Monde* du 6 janvier de cette année, vous avez écrit qu'« il s'agit d'établir un équilibre entre droits et devoirs des bailleurs et des locataires ».

Vous avez ajouté qu'« il va de soi que le non-paiement des loyers et une mauvaise occupation des lieux sont, à tout moment, des motifs sérieux et légitimes de résiliation du bail » et que « le nouveau droit du logement ne prévoit pas le maintien dans les lieux mais un simple droit à reconduction du bail ». Cela me semble être le bon sens et j'espère que le Gouvernement amènera le projet en conséquence.

Dans une étude parue au recueil juridique Dalloz du 23 décembre 1981, un spécialiste du statut de la copropriété a relevé certaines incohérences et déploré l'improvisation et la mauvaise rédaction du texte qui nous est soumis.

Par ailleurs, je regrette que le Gouvernement n'ait pas retenu dès le départ les suggestions qui lui ont été faites par le Conseil d'Etat, à savoir la limitation à trois ans de la durée minimale du bail ; la mention de la vente comme raison légitime de non-renouvellement du contrat ; le partage par moitié entre le propriétaire et le locataire des frais de rétribution des agents immobiliers.

Les professionnels de l'immobilier critiquent particulièrement deux dispositions : le bail obligatoire de six ans et le droit au maintien dans les lieux des locataires. En effet, dans la mesure où il serait très difficile à un propriétaire de récupérer son logement, soit pour le vendre, soit pour le louer, le locataire en place bénéficierait d'une rente de situation.

Comme cela se passe déjà en Italie avec la loi de 1978 créant un droit au maintien dans les lieux, nous risquerions aussi de voir apparaître chez nous les « dessous de table », les « reprises » payées au locataire ou au propriétaire et parfois aux deux pour entrer dans un appartement ainsi que les ventes avec rabais lorsqu'il s'agit d'un logement occupé.

En France, il y a environ deux millions et demi de petits et moyens propriétaires que vous dénommez « bailleurs occasionnels » et qui lcuent tout de même cinq millions et demi de logements, soit de très loin le parc le plus important. Parmi eux, se trouve un pourcentage important de retraités ayant fait des économies toute leur vie durant en vue de s'assurer un complément de retraite. Ces bailleurs ordinaires, notamment les personnes âgées, auront du mal à continuer à administrer eux-mêmes leur immeuble car le projet de loi prévoit une augmentation considérable de la paperasserie.

L'article 17, alinéa premier, du projet de loi précise que si le locataire est de bonne foi et se trouve privé de moyens d'existence, toute demande du bailleur tendant à faire constater ou prononcer la résiliation du bail pour non-paiement du loyer peut être rejetée par le juge. Mais nulle part on ne mentionne le cas du propriétaire qui, de bonne foi, se trouve démuné des moyens pour effectuer, par exemple, une réparation de toiture ou pour payer les charges de la propriété.

En cas de non-paiement du loyer, nous savons pour l'instant qu'une loi ultérieure devrait préciser les conditions d'indemnisation du propriétaire et fixer les ressources qui seront affectées à cette indemnisation.

Dans le même article du *Monde*, monsieur le ministre, vous avez ajouté que les banquiers sont optimistes et qu'il y aura de beaux jours pour le bâtiment, notamment pour le logement locatif. Je suppose que vous pensez au logement locatif.

public, c'est-à-dire essentiellement aux H. L. M. car je ne vois pas comment avec de telles mesures le Gouvernement pourrait encourager les petits et moyens propriétaires qui, je le rappelle, logent aujourd'hui plus de cinq millions de familles locataires sur huit millions.

Pour être juste, je dois avouer que j'ai eu le sentiment le 6 janvier en commission, que le Gouvernement avait assoupli sa position et qu'il serait disposé à accepter certains amendements tendant à améliorer son texte.

La commission des lois a notamment proposé un bail à « deux vitesses », à savoir, trois ans sans possibilité de rupture de contrat par le bailleur ou six ans avec faculté de reprise annuelle pour habiter le logement ou le vendre. C'est un progrès par rapport au projet initial.

Rappelons-nous que l'on construisait environ trois cent mille logements par an avant 1914 et que l'on est tombé à une moyenne annuelle de quatre-vingts mille logements neufs entre 1918 et 1934.

Ne réitérons pas les erreurs de la législation des loyers de l'entre-deux guerres et de 1948 qui furent à l'origine de la pénurie et de la vétusté du parc de logements français. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à Mme Toutain.

Mme Ghislaine Toutain. Le projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs est incontestablement un des textes dans lesquels nos compatriotes, pris individuellement ou au travers les associations qui les représentent, se sentent directement impliqués. Nous le ressentons bien, en tant qu'étus, à l'occasion des contacts que nous avons dans nos circonscriptions et face aux innombrables interrogations auxquelles nous nous devons d'apporter des réponses.

Avec la vie sur le lieu de travail et les relations professionnelles, le logement constitue un des aspects essentiels de la réalité quotidienne. Pour de nombreux ménages, en effet les dépenses de logement représentent le poste le plus lourd du budget familial.

Par ailleurs, « trouver un habitat », s'il est un acte social habituel et obligé, se révèle être, dans bien des cas, un problème insurmontable. C'est pourquoi, le droit au logement et la liberté de choix de la localisation et du type de son habitation sont fondamentaux et doivent être garantis par le maintien d'un secteur locatif important, comme le précise l'article 1^{er} du projet de loi dont nous débattons aujourd'hui. François Mitterrand l'avait dit durant la campagne présidentielle et je me réjouis que nous l'inscrivions aujourd'hui dans la loi.

Il est indispensable de créer un état de droit dans un secteur où régnait jusqu'à présent le plus grand désordre, pour ne pas dire, dans certains cas, la loi de la jungle.

Je me dois d'évoquer ici, au risque de répéter ce qu'ont déjà déclaré mes collègues, les mérites essentiels de ce texte : la fixation d'une durée du bail, la détermination des conditions du dépôt de garantie, les modalités du congé, l'évolution des loyers par la concertation, le mode de rémunération des intermédiaires immobiliers, le nouveau rôle reconnu aux associations de locataires, bref, une base juridique créant les conditions d'un dialogue entre parties responsables. Cette avancée significative vers le droit au logement doit être saluée à sa juste valeur.

Elue d'une grande ville — en l'occurrence Paris — j'axerai mon propos sur les problèmes spécifiques qui sont aujourd'hui ceux des grands centres urbains industriels et de leurs banlieues. C'est un aspect du problème qui a été relativement peu évoqué et qui appelle, me semble-t-il, une réflexion approfondie. En effet, le projet de loi — et je crois, monsieur le ministre que vous en conviendrez — ne peut régler à lui seul tous les problèmes. S'il contribue à assainir une situation qui se dégradait de manière inquiétante dans les grands centres urbains, le développement, au cours des vingt dernières années, de la spéculation foncière et immobilière qui a conduit à la situation aberrante que nous connaissons aujourd'hui à Paris peut détourner le projet de loi de ses objectifs initiaux et en atténuer les effets.

Le déséquilibre entre l'offre et la demande a faussé les termes de l'échange. Cela vaut pour l'acquisition comme pour la location. A cet égard, l'évolution du prix de vente moyen du mètre carré à Paris depuis cinq ans est plus qu'éloquente : de 6 600 francs en 1976, il est passé dans la construction neuve à 12 000 francs en 1980, soit une augmentation voisine de 100

p. 100. De même, la tendance à l'alignement de l'ancien sur le neuf se retrouve sur le plan des loyers, conséquence d'un stock d'appartements disponibles qui est au plus bas.

Il est certain que cette flambée des prix est liée au projet politique cohérent que la droite continue de mettre en œuvre dans la capitale. Ce projet a porté, au cours des années, un coup très dur au secteur locatif et particulièrement au logement social.

Les conséquences sont bien connues : Paris s'est peu à peu vidé de sa population la plus défavorisée car la modicité de ses revenus ne permettait plus à celle-ci de payer des loyers en hausse continue. Ces couches sociales — et notamment les personnes âgées, les jeunes et les ménages dès le second enfant — ont dû s'exiler à la périphérie de Paris.

Nous ne pouvons accepter que la sélection par l'argent prive toute une catégorie de locataires du droit d'habiter dans la capitale. De même, nous devons mesurer les conséquences d'un accroissement incontrôlé de la copropriétisation, que le projet prend d'ores et déjà en compte en laissant au bailleur la possibilité de reprendre son logement.

Le rendement désormais limité du loyer peut apparaître dissuasif pour une certaine catégorie de spéculateurs qui ont choisi Paris, Lyon, Bordeaux ou Rouen et qui vont préférer vendre au meilleur prix plutôt que de se plier aux modalités nouvelles et saines de la concertation visant à modérer la hausse des loyers.

Le risque de copropriétisation concerne principalement le parc ancien à confort ordinaire abritant des familles aux revenus moyens qui, n'ayant pas les possibilités financières de l'acquisition, seraient donc menacées, à leur tour, de quitter Paris. Il faut donc être vigilant et ne pas laisser se développer un mouvement qui irait à l'encontre de la philosophie même du projet de loi, mais dont il faut chercher l'origine dans la situation que nous venons de décrire. Une des solutions réside, bien évidemment, dans la politique de développement de la construction locative, telle que le Gouvernement s'est engagé à la mener. Et, par parenthèse, je voudrais répondre aux Cassandres qui prétendent que le projet de loi aurait des effets désastreux sur l'investissement immobilier. A Paris et dans les grands centres ce risque est quasiment nul : quelle que soit la situation, les terrains libres trouveront toujours preneurs, ce qui démontre, d'ailleurs, la perversion du jeu du marché dans des situations de grande rareté de l'offre de terrains par rapport à la demande. La construction sociale appelle donc, pour le moins, des solutions spécifiques. Car c'est bien de cela qu'il s'agit. Il est fondamental, dans le domaine du logement neuf, que tous les terrains libres des centres des villes soient réservés en priorité au logement locatif social, notamment par l'exercice du droit de préemption dont on peut regretter qu'il soit fait si peu usage à Paris.

M. Jean Tiberi. Ce n'est pas exact !

Mme Ghislaine Toutain. Une action volontariste dans le domaine du logement social s'inscrit dans la logique du projet de loi qui nous est présenté et répond à un énorme besoin de la population, en particulier à Paris. L'insuffisance patente de logements sociaux à Paris a des répercussions dramatiques pour un nombre de plus en plus élevé de familles. A cet égard, les orientations définies par le budget de la ville de Paris pour 1982 sont inquiétantes puisque tout indique que la ville s'oriente vers la construction de logements intermédiaires uniquement accessibles à une population aux revenus relativement élevés.

M. Jean Tiberi. Me permettez-vous de vous interrompre, madame Toutain ?

Mme Ghislaine Toutain. Bien volontiers.

M. le président. La parole est à M. Tiberi, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jean Tiberi. Madame Toutain, je crains que vous ne soyez mal informée sur les efforts de la ville de Paris en matière de logement social.

Il faut que nos collègues sachent que le quart, directement, et le tiers, indirectement, du budget d'investissement de la ville de Paris est destiné au logement social, et notamment à la préemption de terrains et de vieux immeubles.

M. Parfait Jans. Mais dans quelles communes ? Les préemptions concernent la banlieue.

M. Jean Tiberi. Non, vous faites une erreur fondamentale. Comment la ville de Paris pourrait-elle préempter en dehors de la commune ? Vous connaissez mal les textes, cher ami.

M. Georges Sarre. Ce n'est pas exact !

M. Parfait Jans. Mais vous construisez à l'extérieur.

M. Jean Tiberi. La ville de Paris préempte à l'intérieur du territoire parisien...

M. Georges Sarre. Combien y a-t-il d'H. L. M. à Paris ?

M. Jean Tiberi. ... et elle consacre le quart de son budget d'investissement au logement social.

Par ailleurs, il est vrai que nous consentons aussi un effort pour le logement aidé en faveur des catégories sociales intermédiaires, c'est-à-dire des gens qui ont des revenus convenables mais qui ne peuvent pas payer les loyers du secteur libre qui sont trop élevés, et c'est pourquoi nous nous tournons vers l'Etat. Sans accuser bien entendu le Gouvernement actuel, je regrette qu'une précédente réforme ait abouti à la suppression des I. L. M. — immeubles à loyer moyen — car ce type de logement répondait aux besoins des catégories moyennes.

Il s'agit là d'un vaste débat et je regrette, madame, que vous l'ayez abordé si rapidement et sans connaître véritablement les chiffres.

M. le président. Veuillez poursuivre, madame Toutain.

Mme Ghislaine Toutain. Monsieur Tiberi, je connais les chiffres aussi bien que vous, étant élu de la capitale. Je vous rappellerai que le maire de Paris n'a pas respecté son engagement de construire chaque année 5 000 logements sociaux, puisque, en 1981, 4 000 logements sociaux seulement ont été construits alors que 70 000 demandes, dont 25 000 classées comme prioritaires, sont recensées. Je vous invite, monsieur Tiberi, vous qui êtes un élu du 5^e arrondissement, à venir dans les permanences que je tiens régulièrement. Vous vous mettriez ainsi à l'écoute des revendications des habitants de l'Est de Paris qui se heurtent à des difficultés considérables pour trouver un logement décent et accessible. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

Les informations recueillies pour cette année laissent craindre un ralentissement des projets, voire un tarissement qui, en 1983, déboucherait sur une situation particulièrement critique, notamment pour les sociétés d'économie mixte. Je m'interroge donc sur la politique de la ville en matière de logement, et nous laisserons les Parisiens juges de ce que vous faites dans ce domaine.

M. Serge Cheries. Alors, soyez tranquille !

Mme Ghislaine Toutain. Il est indispensable, par ailleurs, que les opérations de réhabilitation s'orientent principalement vers une réhabilitation publique, contrôlée par l'administration en ce qui concerne les loyers.

Voilà, monsieur le ministre, les principaux problèmes qui se posent. Le projet de loi que vous nous soumettez apporte une réponse à nombre d'entre eux. C'est avant tout un premier pas décisif qui est franchi afin que le changement engagé il y a huit mois passe également dans les domaines de l'urbanisme et du logement. Pour toutes ces raisons, il emporte mon adhésion. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Georges Mesmin. Monsieur le ministre, l'exposé des motifs de votre texte fait peser, dès les premières lignes, une accusation assez forte contre l'économie de marché dans le domaine du logement. En effet, vous dites que : « le Gouvernement entend rompre avec un laisser-faire libéral trop souvent synonyme de désorganisation et générateur d'abus manifestes. »

Or cette accusation n'est assortie d'aucune démonstration. Permettez-moi de vous dire en tout cas qu'elle est un peu aventurée car l'examen objectif des faits ne la justifie nullement. A mon avis, c'est bien parce que la France a répudié, au moins partiellement depuis soixante-dix ans, l'économie de marché dans ce secteur, au profit d'un système d'interventionnisme administratif, qu'un climat de quasi-crise du logement persiste dans notre pays.

M. Alain Madelin. Très bien !

M. Georges Mesmin. En effet, les pays qui, depuis longtemps, ont fait confiance à l'économie de marché ont résolu leurs problèmes de logement de façon satisfaisante. La République fédérale d'Allemagne qui, en 1948, a choisi avec le chancelier Erhard une politique libérale, a reconstruit à vive allure la totalité de son patrimoine immobilier en faisant confiance à l'initiative privée, à l'épargne individuelle, et non pas à une intervention massive de l'Etat et des finances publiques. Aux Etats-Unis, pays de la libre entreprise, on trouve partout à se loger à des prix raisonnables, correspondant au confort apporté par le logement, qu'il soit locatif ou en accession à la propriété, et les logements sociaux ne sont plus qu'un apport résiduel pour les catégories qui ne peuvent pas être solvabilisées.

A contrario, on peut noter que dans les pays qui ont adopté des législations semblables à celle que vous nous proposez, que ce soit le Canada ou plus récemment l'Italie, le résultat a été très décevant et nombre d'orateurs l'ont dit avant moi.

En France, la loi de septembre 1948 était un effort courageux pour restaurer, après les blocages de loyers de l'entre-deux-guerres, un marché du logement privé locatif actif et unique. Mais du fait du manque de courage des gouvernements successifs, ceux de la IV^e comme ceux de la V^e République, les ratapages de loyer qui devaient être opérés pour les logements construits antérieurement à la loi ne l'ont pas été.

On est donc resté dans un système de fragmentation du marché, le non-respect des engagements de la loi de 1948 ayant pratiquement abouti à ce résultat qu'en France actuellement plusieurs secteurs du marché sont séparés par des barrières absolument infranchissables : le secteur des logements anciens, qui reste important dans certains centres de grandes villes, le secteur du logement social H.L.M., le secteur du logement aidé et celui du logement libre.

Les résultats de cette fragmentation, de cette absence d'unité du marché du logement ont été vraiment catastrophiques et c'est là la raison essentielle de la situation actuelle.

Absence de mobilité, car faute de pouvoir emporter ses avantages, il est impossible lorsque l'on est locataire privilégié d'un secteur très aidé, de se rapprocher de son lieu de travail si l'on est amené à en changer, ce qui augmente les durées de déplacement quotidien dans les grandes agglomérations.

Injustices manifestes, qui résultent de prix de loyers variant du simple au quadruple pour des logements de même confort, selon qu'ils appartiennent à des catégories plus ou moins aidées.

Dégradation des quartiers anciens, les propriétaires, du fait des loyers insuffisants, ne pouvant entretenir et réparer les immeubles de façon satisfaisante, si bien que les pouvoirs publics sont amenés à se substituer à eux à grands frais, dans le cadre de la politique de réhabilitation des centres villes.

Gaspillage des deniers publics car, une fois entrés dans les logements sociaux, les locataires sont assurés d'y rester, même si leur situation ne le justifie plus.

Gaspillage des surfaces, puisque lorsqu'on a pu entrer dans un logement dont le loyer est intéressant, on s'y incruste, même lorsque les besoins de la famille ne justifient plus cette occupation. Il en résulte que si un examen rapide des statistiques peut faire croire que les surfaces par habitant sont satisfaisantes, notre pays compte encore malheureusement, en fait, beaucoup de logements sous-peuplés et surpeuplés. Cela s'explique par l'absence de mobilité et la résistance des personnes avantagées par un système juridique donné.

Les abus constatés çà et là lors du renouvellement des baux dans le secteur libre, et qu'on évoque pour justifier ce texte, sont eux-mêmes le résultat, non de l'économie de marché, comme on le prétend, mais de la fragmentation du marché du logement et de l'absence de concurrence entre les différents secteurs. On peut même affirmer que le secteur des logements sociaux, en accaparant la majeure partie des financements disponibles, fait obstacle à une large diffusion du secteur libre, contrairement à ce qui se passe dans les pays où l'économie de marché joue le rôle prédominant et où existe un marché unique du logement locatif. Ce serait, en France, le seul moyen de rétablir une concurrence véritable entre les bailleurs, et donc de maintenir le prix des loyers à un niveau raisonnable.

Au lieu de ce retour à l'unité du marché du logement voulu par le législateur de 1948, vous nous proposez de généraliser la mise en surveillance de la totalité du secteur libre, en étendant les techniques que la loi de 1948 prévoyait, mais à titre tout à fait provisoire, pour le seul logement ancien : maintien dans les lieux, fixation administrative des loyers, qui ont pro-

duit les résultats néfastes que j'ai rapidement évoqués. Vous y ajoutez — comme l'a très bien montré mon collègue Pascal Clément — l'intervention d'associations politisées de locataires dans la gestion des immeubles, même ceux où elles n'ont aucun adhérent. Il est évident que toutes ces mesures vont avoir pour résultat immédiat de décourager l'investissement privé, puisque les propriétaires individuels, qui possèdent une partie non négligeable de ce patrimoine locatif, n'auront aucune envie d'entrer dans cet engrenage. Ils le supporteront pour les logements existants, mais ils n'investiront plus.

Le résultat de cette politique sera celui qui a été observé en Italie : le marché noir, ou en tout cas les pas-de-porte, la rétention des logements qui ne sont pas loués, alors qu'ils auraient pu l'être dans un autre climat, l'augmentation de la proportion de logements sociaux dans la construction, puisqu'il n'y aura plus d'autre solution que le logement social pour les jeunes ménages.

Les principales victimes de cette politique seront les contribuables, qui seront amenés à financer le surcoût de ces suppléments de logements sociaux nécessaires pour remplir les engagements du Gouvernement en ce qui concerne le nombre des logements neufs construits dans l'année, et ce seront les jeunes générations qui ne trouveront plus de place dans le patrimoine privé locatif et qui n'auront plus d'autre solution que de grossir la queue qui s'allonge aux guichets des organismes d'H. L. M.

C'est peut-être ce que vous souhaitez. Mais le résultat sera de maintenir le mécontentement des mal-logés, qui n'ont d'autres perspectives que de s'entasser dans les grands immeubles collectifs, après avoir attendu longtemps pour pouvoir y habiter.

Cette collectivisation du logement, nous n'en voulons pas, et c'est pourquoi nous ne voterons pas ce texte. (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. Gérard Gouzes.

M. Gérard Gouzes. Le projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs a suscité suffisamment de critiques — et nous venons d'entendre celles de notre collègue élu dans le XVI^e arrondissement — pour que je m'attache brièvement à en démontrer tout l'aspect positif, notamment en ce qui concerne les dispositions qui concernent la nouvelle durée des baux et l'exercice d'un droit de préemption du locataire lors de la vente de l'appartement loué.

La durée de bail est en effet l'un des points clefs d'un projet de loi juste et équilibré.

Il est possible que 80 p. 100 de locataires et de propriétaires — c'est le pourcentage qu'un organisme vient de nous indiquer — aient des relations normales, si ce n'est excellentes. Il n'en demeure pas moins que la loi est la seule façon de réduire les inévitables abus qui procèdent d'un rapport de force défavorable au partenaire le plus faible, c'est-à-dire le locataire. Mais nous ne voulons pas non plus renverser ce rapport au détriment d'une catégorie importante de petits propriétaires plus soucieux d'améliorer leurs revenus que de spéculer.

Le projet initial prévoyait pour tout propriétaire un bail d'une durée minimale de six ans, avec possibilité de reprise annuelle pour lui-même ou sa famille. L'objectif est d'assurer la stabilité du locataire de bonne foi dans le respect du principe élémentaire du droit au logement. Mais il est également d'assurer au propriétaire de bonne foi une relative tranquillité d'esprit. Dès lors, quelle raison pousserait un propriétaire de bonne foi, animé par l'unique souci de placer raisonnablement son épargne, à interrompre le bail d'un locataire tout autant de bonne foi ? Aucune, si ce n'est celle qui n'en ferait plus un bailleur de bonne foi, mais, au contraire, un spéculateur plus soucieux d'arrondir son pécule au détriment des familles parfois les plus pauvres. C'est uniquement cela que nous voulons empêcher, et rien que cela.

Devons-nous fixer un bail de trois ou de six ans ? Avec plusieurs de nos collègues de la commission des lois, notamment des collègues du groupe socialiste, nous avons pensé que, pour être justes, nous devons répondre à plusieurs préoccupations :

Premièrement, tenir compte de la diversité des situations entre les petits propriétaires personnes physiques, et les sociétés, notamment les sociétés de location.

Deuxièmement : donner au marché locatif une souplesse nécessaire compte tenu des modifications démographiques, économiques, résultant soit de la situation du locataire, soit de celle du propriétaire.

Troisièmement : poursuivre la relance de la construction, mais également de l'investissement privé, dans l'intérêt bien compris du locataire lui-même, mais également dans l'intérêt de la relance du bâtiment, voulue par le Gouvernement et rappelée ce matin, par M. le ministre.

Quatrièmement : améliorer la sécurité et la stabilité du locataire lui-même.

Toutes ces préoccupations nous ont amenés à proposer deux possibilités de bail qui répondent indiscutablement aux soucis et aux situations de chacun. Elles permettront aussi d'améliorer et de rénover le parc locatif.

Cela constitue-t-il un recul par rapport au projet initial, ou, au contraire, une aggravation par rapport à la situation qui avait été initialement faite aux propriétaires bailleurs ?

Eh bien, je crois que cette double option n'est pas un recul pour les locataires par rapport au projet initial, puisqu'elle améliore, dans le cas du bail de trois ans, la sécurité du locataire, au demeurant consolidée, je vous le rappelle, par l'obligation du bailleur de motiver le non-renouvellement en fin de contrat par un motif légitime et sérieux.

Est-ce une aggravation pour le bailleur ? Pas du tout, puisque celui-ci aura choisi librement l'option et quelquefois plus librement que son locataire lui-même, et que cette solution correspondra, bien entendu, à la préoccupation première du moment du bailleur.

« Equilibre difficile », titrait un journal. Oui, mais l'équilibre atteint au désespoir de ceux qui comptaient proclamer que les socialistes n'étaient, en réalité, que les représentants des seuls intérêts des locataires au détriment de ceux des petits propriétaires, mis en avant pour masquer les grosses sociétés de spéculation.

L'un de nos collègues, et non des moindres, après avoir admis dans un article publié dans un quotidien parisien que ce projet n'a rien à voir avec la loi de 1948 — dont acte — et avoir reconnu que des abus manifestes avaient été commis, qu'il fallait instaurer plus de justice et que notre projet allait dans ce sens, assurait dans la suite de son article que ce projet allait vider la propriété immobilière de l'essentiel de son contenu, bref qu'il était imprégné d'une certaine idéologie.

M. Jean Tiberi. Mais oui !

M. Gérard Gouzes. Eh bien non ! S'il est un équilibre difficile à trouver ce n'est pas celui du projet, mais celui de nos contradicteurs qui reconnaissent que nous n'avions pas tort, mais qui n'osent pas dire franchement que notre seule idéologie dans ce projet est celle de la justice sociale !

Quant au droit de préemption que nous souhaitons ajouter au texte initial, et qui participe du même esprit, de la même philosophie, il apportera de nombreux avantages tant aux bailleurs qu'aux locataires. Nul, dans cette enceinte, n'est hostile à l'accession des Français à la propriété. Quoi de plus légitime que de désirer acquérir l'appartement où l'on vit quotidiennement, l'appartement que l'on loue ?

En outre, le locataire qui sait que la loi lui donnera une priorité pour acquérir le logement loué ne pourra que lui apporter les plus grands soins, ce qui constitue une garantie supplémentaire pour le bailleur.

De plus, l'obligation de communiquer au locataire le prix de vente du logement limitera la pratique des dessous de table et personne, dans cette assemblée, n'aura la mauvaise idée de défendre les fraudeurs, je suppose !

Les précédents gouvernements, rendons-leur cet hommage, avaient introduit dans notre législation — c'est la loi du 31 décembre 1975 — le droit de préemption du locataire d'un appartement vendu à la suite de la division d'un immeuble par appartements.

M. Robert Galley. Merci !

M. Gérard Gouzes. Mais nous voulons élargir ce droit qui n'avait été accordé qu'avec beaucoup trop de restrictions, bref avec trop de timidité.

Désormais, les rapports entre bailleurs et locataires seront régis par une loi qui, sans tomber dans le travers de la complexité et sans se limiter aux bonnes intentions, aura le mérite de donner à chacun son dû dans un cadre législatif juste, souple et équilibré.

La mesure est une frontière toujours difficile à défendre. C'est à l'honneur du Gouvernement d'y être parvenu dans l'intérêt de notre pays. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Robert Galley.

M. Robert Galley. Ce projet de loi est fort important. Comme vous le souligniez vous-même ce matin, monsieur le ministre, il peut modifier profondément les données de la vie sociale de notre pays, singulièrement pour tous ceux qui sont anxieux des répercussions de la crise économique dans laquelle notre pays, comme tous les pays occidentaux, se trouve plongé.

A ce titre, comme vous avez pu le constater, nous attachons un grand intérêt à ses dispositions d'ensemble comme à ses détails de rédaction. Nous l'avons donc étudié avec attention et nous y avons, essentiellement par le canal de la commission des lois, déposé un grand nombre d'amendements.

En effet, je dois vous avouer, monsieur le ministre, que ce texte, dont les intentions sont fort louables et correspondent aux vœux de nombre de nos concitoyens, répond en fait mal aux ambitions que vous avez mises en exergue dans l'exposé des motifs. Sur certains points, il va même à l'encontre des intérêts de ceux que vous prétendez défendre.

A un journal du soir, vous avez déclaré, monsieur le ministre, n'être pas Erostrate portant volontairement le feu dans le temple de l'immobilier. Hélas ! à la réflexion et après étude, je considère personnellement que vous l'y mettez, mais probablement involontairement et à moyen terme. Je voudrais vous le montrer à travers quelques-unes des contradictions les plus flagrantes entre les intentions qui sont les vôtres et la réalité des faits telle qu'elle apparaîtra si les dispositions de votre loi ne sont pas sérieusement amendées.

D'abord, il existe une contradiction fondamentale entre les procédures d'évolution des loyers tels que vous voulez les organiser et le respect des impératifs économiques.

Tout naturellement, à travers l'action des associations d'usagers que vous considérez comme seules représentatives, cette concertation va exercer — et vous ne le niez pas — sur les loyers, une pesée contraire à l'évolution naturelle des prix. Cela est absolument inévitable.

Mais la réalité est la suivante, et, monsieur Gouzes, ce n'est pas un député du XVI^e arrondissement qui parle, mais le président d'un office d'H.L.M. : les trois postes couverts par le montant des loyers sont le remboursement des emprunts, le remboursement des frais d'entretien courant et de gestion et la compensation des frais de gros entretien et de grosses réparations.

Vous conviendrez avec moi, monsieur le ministre, qu'il est impossible de se soustraire au remboursement des premiers et que, sauf à courir des risques de troubles graves et immédiats soit dans la gestion courante, soit dans la vie des immeubles, il est impossible d'agir sur le second poste.

Alors, que reste-t-il ? Toute réduction du montant des loyers — et tous les députés qui sont présidents d'H.L.M. vous le diront, y compris M. Denvers — trouvera sa contrepartie négative dans la réduction du gros entretien et des grosses réparations. Ce poste représentant 12 à 15 p. 100 du total des dépenses dans les offices correctement gérés, une simple diminution d'un point du loyer entraînerait une chute inévitable de 7 p. 100 du montant des travaux d'entretien.

A titre d'illustration, je vous indique que, pour la récupération des frais d'entretien ménager que vous voulez interdire au titre de la loi sur la modulation des loyers du 30 décembre dernier, disposition d'ailleurs dont nous avons trouvé confirmation à l'article 14 de ce projet de loi, vous allez diminuer de 18 p. 100 à 25 p. 100 les sommes disponibles pour les travaux d'entretien et de grosse réparation, sauf à recevoir une aide supplémentaire de l'Etat, c'est-à-dire, une aide qui serait payée par le contribuable dont vous conviendrez avec moi qu'il n'a rien à voir à l'affaire.

En vérité, la fixation du loyer, quand on regarde les choses en face, c'est-à-dire quand on ne veut pas s'abstraire des lois économiques, a aussi pour objet la maintenance, la conservation, voire le renouvellement des organes essentiels de nos immeubles. Prenez garde, monsieur le ministre, en cédant à la facilité, de provoquer à terme des catastrophes et de faire glisser notre parc locatif vers la médiocrité et, à terme, vers le délabrement. Et je ne parle pas de la réduction du montant des travaux dans

un secteur que vous voulez soutenir, monsieur le ministre, ainsi que tous vos discours en témoignent.

La deuxième contradiction, c'est le maintien de l'esprit de la loi de 1948, qui est parfaitement contraire à l'optimisation du montant des charges. Cette loi avait pour objet, nous le savons tous, de faire échapper à la couverture par le loyer, bien trop faible à l'époque, certaines dépenses d'exploitation remboursées à l'identique. C'était donc un pis-aller justifié par les circonstances de l'après-guerre. Eh bien, dans les faits, vous en maintenez le principe.

Il n'y a pourtant que deux moyens radicaux d'optimiser les charges, c'est-à-dire de les réduire au minimum, en fonction de la qualité du service et du confort de l'immeuble.

Le premier, c'est le forfait, c'est-à-dire la formule de l'avant-guerre. Le propriétaire fait son affaire — bonne ou mauvaise — de la gestion à l'intérieur d'une somme forfaitaire. Encore faut-il que, dans ce cas, puisse jouer la concurrence, et cette formule n'a de sens que si une grande quantité de logements disponibles est mise à la disposition des clients. Nous n'en prenons pas le chemin.

Le second, c'est l'intervention massive et directe des locataires dans la gestion des charges : ils décident et ils paient. C'est la formule scandinave, qui a de grands mérites à partir du moment où ce sont les représentants réels, sur le terrain, des locataires qui participent à la gestion et non pas les représentants tels que vous les concevez. Mais, nous vous soumettrons, au cours du débat, des propositions en ce sens.

Dans votre projet, monsieur le ministre, vous n'osez pas franchir ce pas. Vous rester dans le no man's land de la loi de 1948, sans doute par crainte de la réaction des associations nationales d'usagers, hélas ! politisées, dont le fonds de commerce est cette sempiternelle bataille sur les charges. Pourtant, comme je l'ai souligné lorsque Mme Lalumière est venue à la commission de la production et des échanges, vous aviez adopté comme objectif l'organisation de cette concertation sur le terrain. Elle devait vous conduire à être ambitieux dans l'intérêt même des locataires, et non pas dans l'intérêt des dirigeants politiques de la C.N.L. au profit d'un quadrillage dont les buts n'ont rien à voir avec l'optimisation des charges de vos administrés.

M. Serge Charles et M. Jean Tiberi. Très bien !

M. Robert Galley. La troisième contradiction rejoint quelque peu celle que je viens d'exposer. Elle oppose votre désir, très louable, d'harmoniser les rapports entre bailleurs et locataires et la transformation du logement des Français en un champ de bataille perpétuel. Avez-vous réalisé, monsieur le ministre, que l'extension des accords collectifs du travail aux problèmes de l'habitat allait développer dans le domaine du logement des types de lutte qui, jusqu'à maintenant, lui étaient étrangers ?

Ces querelles prendront d'autant plus d'acuité qu'elles interviendront à deux niveaux. Au niveau national d'abord où, à grand renfort de publicité et sans qu'il soit tenu compte le moins du monde de la spécificité des conditions locales, les grands débats profiteront aux plus politisés. Au niveau communal ensuite, où elles introduiront un ferment permanent de tension dans les collectivités locales, maintenues jusqu'alors à l'abri de ce type de secousse. La responsabilité accrue que leur confère la nouvelle législation, leur nouvelle capacité d'action économique, les rendra d'autant plus vulnérables à ce type de conflits.

Est-ce ce que vous souhaitez ? Certainement pas, car je vous lis attentivement depuis quelques semaines. Alors, pourquoi ne pas essayer de décentraliser ces problèmes au maximum, de ramener les décisions au niveau du groupe d'immeubles, de laisser s'établir au niveau le plus élémentaire ces rapports personnels confiants entre propriétaires et associations familiales. Ne pensez-vous pas que vous pourriez trouver là l'une des clés de la relance économique que nous appelons, avec vous, de tous nos vœux ?

A l'inverse, pensez-vous qu'un ménage de cadres qui veut investir dans la pierre en copropriété et louer son appartement en attendant une retraite lointaine va être rassuré et encouragé par un arsenal de négociations conflictuelles à l'échelon national, dont il sait bien qu'il sera l'inévitable victime ?

Est-ce l'intérêt des Français que de freiner ces possibilités ?

Monsieur le ministre, vos intentions étaient sans doute très pures. Votre loi se voulait ouverte sur l'avenir. Je la trouve

personnellement fermée sur les réalités économiques, fermée sur l'évolution et la maîtrise des charges telles que je les concevais en tant que président d'office H. L. M., fermée sur ce que serait un climat démocratique de calme concertation entre les différentes parties concourant à l'habitat.

Voilà pourquoi, avec votre aide, nous allons tenter de l'amender. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

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

M. François Massot. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues il était urgent que le texte au projet de loi dont nous discutons aujourd'hui vienne devant notre assemblée, et je me félicite qu'il ait été inscrit en tête de l'ordre du jour de cette session extraordinaire du mois de janvier.

Le droit au logement concerne en effet la totalité des Français, que ce soit sous sa forme de service ou sous sa forme d'élément du patrimoine, et il était naturel que le législateur, qui souhaite avant tout améliorer la qualité de vie des plus défavorisés de nos concitoyens, s'intéresse par priorité à ce qui constitue le plus souvent, et de loin, la première dépense des ménages. Car, sur ce point, en l'état actuel des choses, que constatons-nous ?

D'un côté, une situation à la limite de la rupture. Si la France a depuis longtemps réalisé sa révolution industrielle, elle n'a pas véritablement su, jusqu'à présent, maîtriser le processus d'évolution de son habitat, qui n'en est que la conséquence. Nous avons assisté à un développement incontrôlé du tissu urbain, même dans les zones les moins favorisées, et l'essor industriel veut que, si les hommes se regroupent afin de mieux produire, le marché du travail tende progressivement à se localiser dans les grands centres urbains. Ce phénomène, multiplié par l'augmentation de la population et par une mobilité professionnelle croissante, entraîne bien évidemment un développement proportionnel de la demande de logements.

Or, face à cette situation, nous constatons que les pouvoirs publics ont adopté jusqu'à présent une attitude passive, caractérisée par une double carence, politique et législative.

Sur le plan politique, les gouvernements qui se sont succédés jusqu'aux récentes élections présidentielles n'ont pas vraiment perçu l'évolution que je viens d'évoquer ni décidé des mesures propres à adapter les structures et les mentalités à cette profonde mutation. Aucune réforme d'ensemble du secteur du logement n'a été entreprise.

Dans ce contexte, la seule possibilité qui restait à celui qui n'était pas propriétaire pour trouver un logement était de s'aventurer dans la jungle des rapports locatifs. Or, en ce domaine — c'est le second constat de carence qu'il convient de dresser, le législateur n'a pas été à la hauteur de sa mission.

En effet, bien qu'il regroupe plus de la moitié des 7,5 millions de logements du parc locatif, le secteur libre concerné par le présent projet de loi n'a jusqu'à maintenant fait l'objet que d'une législation conjoncturelle et incomplète, qu'il s'agisse des lois temporaires de blocage des loyers, de la loi du 29 décembre 1977 sur les clauses d'indexation licite ou de la loi du 4 janvier 1980 sur l'exécution des ordonnances judiciaires d'expulsion. Ainsi, paradoxalement, derrière une kyrielle de textes d'application ponctuelle, se dissimule un véritable désert juridique, puisqu'en dehors de ces rares oasis et des dispositions très générales du code civil, qui n'ont d'ailleurs qu'un caractère supplétif, la législation applicable au secteur libre aboutit souvent à transformer la liberté contractuelle en arbitraire et les baux d'habitation en contrats d'adhésion.

On connaît les excès que cette situation a engendrés, qu'il s'agisse de la fixation des loyers ou de la pratique des congés abusifs, et qui constituent autant de facteurs de tension dans les rapports locatifs. C'est à ce vide législatif et aux abus qui en ont résulté que ce texte va — espérons-nous — mettre fin, en rétablissant des rapports équilibrés entre bailleurs.

Pour la première fois de notre histoire, le droit à l'habitat va être expressément reconnu, comme l'a indiqué M. Jean-Marie Bockel, dans l'excellent rapport qu'il nous a présenté à la tribune.

Conformément au vœu exprimé par le Président de la République et à nos engagements électoraux, le projet qui nous est soumis consacre ce droit fondamental, qui s'exercera dans trois directions : dans le sens de la concertation, dans le sens de la clarté et dans le sens de l'équité.

Ce texte établit la concertation à tous les niveaux, en organisant les rapports collectifs aussi bien dans le cadre des ensembles de bâtiments locatifs qu'au niveau départemental ou national. Les associations sont ainsi reconnues comme des interlocuteurs officiels.

La concertation devrait être un instrument extrêmement efficace. En effet, le montant du loyer pourra évoluer en cours de bail en fonction de la variation de l'indice du coût de la construction mais, à l'expiration du contrat de location, c'est dans le cadre d'accords de modération conclus chaque année entre bailleurs et locataires que sera déterminée son évolution, étant entendu que cette modération générale des loyers devra s'accompagner de mesures spécifiques en cas de travaux améliorant la qualité de l'habitat.

Le projet devrait également permettre de donner aux locataires un droit de regard sur les charges locatives qu'ils paient. Je m'en réjouis car c'est là conférer toute sa portée aux travaux de la commission permanente pour l'étude des charges locatives et des rapports entre bailleurs, gestionnaires et usagers, couramment appelée commission Delmon, du nom de son président. Cette concertation institutionnalisée contribuera incontestablement à humaniser les rapports locatifs et, par voie de conséquence, à les détendre et à les clarifier.

En second lieu, le droit à l'habitat s'exercera dans le sens de la clarté des relations juridiques. Le texte que vous nous présentez, monsieur le ministre, va mettre fin à une situation de confusion inacceptable, eu égard aux intérêts en cause, qui pénalise d'ailleurs tout aussi bien les locataires que les bailleurs, lesquels, surtout lorsqu'il s'agit de petits épargnants, sont souvent mal informés de leurs droits et obligations et ne disposent d'aucun cadre juridique clairement défini pour les mettre en œuvre.

Nous accueillons avec un grand intérêt la reconnaissance d'un véritable droit d'information s'exerçant désormais, avant toute conclusion d'un contrat de bail, par l'obligation faite au bailleur de remettre au sollicitant une fiche signalétique, comportant notamment l'indication de la nature des droits conférés, les éléments de confort, le montant du loyer et des charges annuelles, ainsi que, pour certains logements, une notice d'utilisation.

Mais ce sont bien évidemment les dispositions applicables au contrat lui-même qui retiendront toute mon attention. Celles-ci devraient permettre de prévenir toute méprise puisque, désormais, le bail prendra nécessairement la forme d'un écrit, dont le texte de loi détermine les stipulations essentielles en exigeant notamment la mention du montant du loyer, de la date d'effet du contrat et, le cas échéant, du montant du dépôt de garantie. En outre, seront obligatoirement annexés à ce document certaines informations qui manquaient jusqu'à présent aux locataires mais qui sont pourtant susceptibles de déterminer le consentement du preneur, telles que les clauses du règlement de copropriété ou les mentions portées sur la quittance de loyer du précédent locataire.

Conjuguées à la détermination légale de la nature des charges locatives récupérables, ces dispositions, par la clarté qu'elles introduisent dans les contrats de location, éviteront que ne se renouvellent un grand nombre de contentieux nés le plus souvent de l'ignorance ou de malentendus et qu'en raison, notamment, du silence des textes, les commissions départementales de conciliation et les tribunaux ne parvenaient pas toujours à résoudre d'une manière satisfaisante.

Enfin, l'une des dispositions les plus intéressantes exige l'établissement d'un état des lieux et répute non écrites certaines clauses abusives, conformément aux recommandations de la commission Delmon. En pratique, l'absence de tout état des lieux et l'introduction dans le contrat de clauses de caractère léonin ont trop souvent placé les locataires dans des situations juridiques inextricables, limitant l'exercice de voies de recours et dénaturant le contrat de bail en contrat d'adhésion.

Les dispositions nouvelles apporteront donc plus qu'une simple clarification : elles procureront les conditions de rapports locatifs équitables.

Ainsi — troisième orientation — ce texte va dans le sens de l'équité qui doit régner entre les deux parties contractantes. Celle-ci se définit par l'équilibre des devoirs et des obligations réciproques des locataires et des bailleurs, dont le projet détermine clairement la nature.

Comme je l'ai indiqué, outre le droit à l'habitat, de nouveaux droits sont créés pour le locataire : droit à l'information et, surtout, droit à la stabilité. Ce dernier s'exprime, d'une part, par l'institution de baux d'habitation de longue durée, d'autre part, par la mise en place d'une procédure adaptée de renouvellement du contrat, avec pour exception la garantie d'un motif légitime et sérieux placé sous le contrôle du juge.

Mais si ces droits nouveaux rencontrent notre totale adhésion, monsieur le ministre, nous ne devons pas oublier à méconnaître certains droits préexistants, notamment la libre disposition de son bien par le propriétaire. A cet égard, le texte réserve dans certains cas au bailleur l'exercice du droit de reprise pour habiter. Vos récentes déclarations m'autorisent à penser que, comme le souhaite une grande partie d'entre nous, vous êtes prêt à accepter un assouplissement des dispositions du projet en permettant également, sous certaines conditions, l'exercice du droit de reprise en vue de la vente.

Ce système, en faveur duquel un large consensus semble se développer, aurait l'immense mérite de concilier deux impératifs qui ne sont qu'en apparence contradictoires : d'une part la stabilité des droits des locataires, qui sera garantie par la mise en place d'une durée minimale de contrat suffisamment longue, d'autre part, la fluidité du marché locatif, qui sera préservée par la conservation du droit, pour le propriétaire, de réaliser rapidement son patrimoine.

Enfin, je rendrai hommage à une disposition de votre projet qui mérite à mon sens d'être tout particulièrement soulignée : celle qui prévoit le maintien dans les lieux des locataires de bonne foi privés de moyens d'existence. Si l'on ne peut qu'admettre sans la moindre hésitation le principe d'une telle disposition qui procède d'un certain réalisme juridique et montre que les rapports locatifs ne doivent pas être considérés comme des relations juridiques déincarnées dictées par la recherche d'un profit maximal, on peut cependant exprimer des réserves sur la méthode retenue, qui consiste à introduire dans une loi une disposition annonçant une loi ultérieure, qui déterminerait les conditions d'indemnisation des bailleurs contraints de maintenir dans les lieux ces locataires démunis. A cet égard, monsieur le ministre, nous ne saurions nous borner à un simple vœu, mais vous nous avez déjà indiqué que vous nous donneriez des assurances à ce sujet.

Nous savons que vous avez conçu ce texte et que vous conduisez votre action dans un esprit de plus grande solidarité. Ce souci est partagé par notre groupe. C'est la raison pour laquelle nous sommes très heureux que vous nous ayez présenté ce projet et que vous nous demandiez de le voter. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

M. le président. La parole est à Mme Osselin.

Mme Jacqueline Osselin. Monsieur le ministre, en affirmant dès l'article 1^{er} du projet de loi le droit à l'habitat, vous avez manifesté d'entrée de jeu votre volonté de transformer les choses dans le domaine du logement.

En effet, la société marchande, largement soutenue par le gouvernement précédent, avait parfaitement su récupérer à son profit l'aspiration des Français à un mieux-être personnel et familial, faisant du logement un produit de consommation au service des intérêts privés. Il s'ensuivait un mépris du locataire qui, placé souvent dans une situation de pénurie, n'avait d'autre solution que de prendre n'importe quoi, à n'importe quelles conditions et devait, en outre, s'estimer heureux d'avoir trouvé quelque chose !

Au contraire, cette loi fera des locataires des partenaires reconnus, avec des droits et des devoirs, tout comme les propriétaires vis-à-vis d'eux.

Cette démarche s'inscrit donc parfaitement dans la politique globale du Gouvernement actuel et dans cette recherche d'un développement d'une « nouvelle citoyenneté », sans laquelle aucun épanouissement individuel, familial et communautaire n'est possible.

« Responsabilité », c'est sans doute l'un des mots clés, qui sous-tend ce projet : responsabilité des bailleurs et de leurs

représentants, responsabilité des associations et des locataires. Il faut évidemment entendre ce terme dans toute son acception, avec les droits qu'il reconnaît et, en corollaire, les devoirs qu'il impose à chacune des parties en présence.

Cette dualité transparait dans les trois points sur lesquels je voudrais insister.

Le premier concerne le recours à la justice. A partir du moment où une loi précise — et c'est un bienfait — les dispositions concernant la durée et les clauses des baux, la révision des loyers, la répartition des charges locatives, la limitation du dépôt de garantie, etc., il y a matière à justice en cas de contestation des parties.

Alors, je m'interroge, car, bien des fois, il y a inégalité d'accès à la justice. Je veux parler de ceux qui se retrouvent souvent démunis devant les arcanes du droit et la complexité des procédures juridiques.

Bien entendu, la loi ne peut tout prévoir. Et c'est là, sans doute, un domaine où les associations de locataires ont un grand rôle à jouer, en débroussaillant les obstacles par leurs avis autorisés et désintéressés. Pourquoi ne pourraient-elles aller jusqu'à assister les usagers qui le souhaiteraient lorsqu'il y a conflit ?

Donner confiance à quelqu'un pour entreprendre ces démarches et les assumer, c'est extrêmement important. Et nous mesurons tous, au fil des jours, combien seule une présence peut quelquefois aider à dépasser la peur et le désespoir, et donc faciliter la prise de responsabilité des plus démunis.

Le deuxième point pose le difficile problème du « locataire de bonne foi ». Je me réjouis des dispositions annoncées dans l'article 17. Celles-ci partent d'un principe éminemment généreux, auquel nombre d'entre nous souscrivent, car nous sommes souvent confrontés à des situations dramatiques créées par le chômage, la maladie, etc.

Mais, en même temps, il faudra veiller à ce que l'institutionnalisation et l'officialisation du locataire de bonne foi qui se trouve privé de moyens d'existence ne risquent pas d'entacher de subjectivité la décision. A partir de quel niveau de ressources pourra-t-on décréter que quelqu'un ne peut payer son loyer en étant de bonne foi ? Comment appréciera-t-on si un locataire est ou non privé de moyens d'existence ? Sur quels critères nous baserons-nous ?

Figer les choses peut conduire à une société d'assistantat, ce qui irait totalement à l'encontre de la volonté politique affirmée de « tout faire pour développer le sens de la responsabilité ».

N'est-ce pas alors, à l'échelon local, proche des citoyens concernés, et donc par l'intermédiaire des organismes d'aide sociale, que devront, au coup par coup, pouvoir être tranchées ces questions, en relation directe avec les intéressés ?

Ainsi — c'est déjà ce que nous faisons souvent en tant qu'élus locaux — les locataires qui ont des difficultés momentanées pour payer leur loyer pourraient-ils trouver aide, sans être pour autant dessaisis de leur propre responsabilité ?

La systématisation risque d'engendrer des abus, qui feraient des locataires des « Amédée » d'Ionesco en puissance !

Enfin, j'insisterai sur le nécessaire rapprochement du dialogue au plus près des citoyens. C'est l'objet des accords collectifs et de la priorité que vous accordez, monsieur le ministre, à l'échelon local.

Face à l'individualisme, au repli sur soi, engendrés par la politique précédente, il y a une rude bataille à mener pour développer la concertation à tous les niveaux : locataires entre eux, locataires et propriétaires. C'est un pari, qui repose sur le dynamisme de tous, et tout particulièrement sur celui des associations et comités.

Mais, là encore, seule la loi ne suffit pas. Informer, provoquer la rencontre, faire discuter les gens entre eux, cela ne se décrète pas. A chacun de prendre des initiatives là où il se trouve, pour favoriser une prise en charge collective de l'habitat et de son environnement par les intéressés eux-mêmes.

Je pense, par exemple, aux innovations de certains secteurs H.L.M., avec la mise en place de conseils de résidents. Dans ces conseils, chaque locataire est appelé, non seulement à désigner ses représentants à l'échelle de l'immeuble, mais également à donner son avis sur l'utilisation d'un budget prévu pour l'entretien des lieux, les réaménagements nécessaires, les amé-

liorations, développant ainsi une véritable animation au vu des réalités vécues quotidiennement.

C'est un essai parmi d'autres. L'essentiel est que le maximum soit fait pour inciter les habitants à se regrouper. Les meilleurs moyens sont encore de leur donner l'occasion de prendre leurs responsabilités et d'assumer des choix réels, avec toutes les conséquences qui en découlent.

Le dialogue et la concertation y trouveront sûrement leur compte. La « nouvelle citoyenneté » ne restera plus une formule. L'immense mérite de cette loi, contrairement à ce qu'a déclaré M. Galley tout à l'heure, sera donc, au-delà même de son objet, de contribuer à recréer une vie collective au sein des communes de France. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

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

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt-deux heures, troisième 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).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures trente.*)

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

