

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 mai 1971.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,
modifiant la loi n° 65-556 du 10 juillet 1965 relative à l'acqui-
sition d'habitations à loyer modéré à usage locatif par les
locataires,*

Par M. Michel CHAUTY,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marc Pauzet, Raymond Brun, vice-présidents ; Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, André Picard, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, André Barroux, Aimé Bergeal, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Pierre Bouneau, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Pierre Brousse, Michel Chauty, Albert Chavanac, Jean Colin, Francisque Collomb, Maurice Coutrot, Georges Dardel, Léon David, Roger Deblock, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Charles Durand, Emile Durieux, François Duval, Jean Filippi, Marcel Gargar, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Roger du Halgouët, Yves Hamon, Alfred Isautier, René Jager, Maxime Javelly, Lucien Junillon, Alfred Kieffer, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Legros, Jean Natali, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Paul Pelleray, Albert Pen, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Auguste Pinton, Henri Prêtre, Etienne Restat, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Henri Sibor, Raoul Vadepiéd, Amédée Valeau, Jacques Verneuil, Joseph Voyant, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (4^e législ.) : 1449, 1531 et in-8° 349.

Sénat : 140 (1970-1971).

Habitations à loyer modéré (H. L. M.).

Mesdames, Messieurs,

Pour apprécier le sens et la portée du texte soumis aujourd'hui à votre examen, il nous apparaît nécessaire de rappeler les conditions dans lesquelles la question de l'acquisition d'habitations à loyer modéré à usage locatif par les locataires a été posée et traitée par le Parlement en 1965. C'est, en effet, à la suite du dépôt, en décembre 1964, de deux propositions de loi présentées respectivement par MM. Peretti et Henri Rey que l'Assemblée Nationale et le Sénat ont été amenés à traiter ce problème et que fut adoptée la loi du 10 juillet 1965.

Comme l'avaient signalé les auteurs des deux propositions de loi précitées, si la possibilité de la vente par les organismes H. L. M. d'appartements faisant partie de leur patrimoine n'était pas exclue avant 1965, cette opération se heurtait à deux obstacles majeurs : nécessité d'obtenir l'autorisation conjointe du Ministre de la Construction et du Ministre des Finances et impossibilité de procéder à une telle cession avant la fin du remboursement des prêts consentis par le Crédit foncier.

Pour faciliter une accession à la propriété qu'ils estimaient souhaitable, les auteurs des deux textes proposaient l'un et l'autre de supprimer ces deux restrictions et M. Rey demandait même que les locataires disposant de ressources dépassant de 50 % le plafond fixé soient mis en demeure d'acquérir leur logement sous peine d'être expulsés.

*Rappel de l'examen par le Parlement, en 1965,
des propositions de loi de MM. Peretti et Rey.*

M. Pasquini, rapporteur des deux textes au nom de la Commission de la Production et des Echanges, adopta une position allant dans le sens des intentions de MM. Peretti et Rey, les deux seules modifications importantes concernant l'avis de la collectivité locale intéressée et la possibilité pour celle-ci de récupérer une partie des fonds provenant des ventes éventuelles.

Quant aux arguments développés par le rapporteur, ils se ramenaient essentiellement à deux :

— caractère positif au plan social de l'accession à la propriété d'un immeuble par son locataire ;

— affectation possible à la construction de nouveaux logements des ressources procurées aux organismes H. L. M. par la vente d'une partie de leur patrimoine.

Le premier débat devant l'Assemblée Nationale se traduisit par une opposition très nette entre les élus de la majorité reprenant en gros les arguments du rapporteur et les membres de l'opposition dont les principaux motifs de désaccord étaient les suivants :

— il apparaît nécessaire de développer et non d'amputer un domaine immobilier locatif accessible aux salaires les moins favorisés afin de permettre une certaine mobilité de la main-d'œuvre, condition de toute politique industrielle ;

— les nouveaux propriétaires bénéficieraient indirectement des facilités financières consenties par l'Etat et les collectivités aux organismes H. L. M. ;

— un régime de copropriété où seraient associés quelques particuliers et un organisme apparaît difficilement viable.

Enfin, il est apparu hautement improbable à plusieurs intervenants qu'il se trouve un nombre notable de candidats propriétaires parmi les occupants d'H. L. M., sauf peut-être parmi les quelques personnes qui y habitent indûment un appartement en dépit du niveau élevé de leurs ressources.

En conclusion de ce premier examen, l'Assemblée Nationale adopta les dispositions générales du texte proposé sous réserve des quelques modifications suivantes :

— non-application de la loi aux logements sociaux destinés au relogement des personnes habitant des locaux insalubres ;

— suppression de l'obligation d'acquérir leur logement qui avait été prévue pour les locataires disposant de salaires élevés ;

— détermination de la valeur du logement par l'Administration des domaines et possibilité pour l'organisme vendeur de s'opposer à la vente si le prix fixé est jugé par celui-ci incompatible avec ses résultats comptables ;

— affectation en priorité du produit des ventes de logement au remboursement des emprunts et au financement des nouveaux programmes de construction.

Assez peu favorable à l'économie générale de la proposition, le Sénat l'adopta cependant en première lecture en y apportant d'importantes modifications visant, toutes, à en limiter la portée et à préserver les droits des organismes H. L. M.

Parmi ces modifications, nous retiendrons :

— la limitation de la possibilité d'achat aux immeubles construits depuis quinze ans ;

— l'obligation pour l'acheteur d'occuper personnellement le logement acquis ;

— la nécessité d'une décision prise par le Conseil d'administration de l'organisme H. L. M. à la majorité des deux tiers pour consentir à la vente ;

— la possibilité de faire appel devant la juridiction d'expropriation en cas de contestation sur le prix de vente ;

— l'interdiction pour l'acquéreur d'un logement H. L. M. de le louer ou de le sous-louer jusqu'à l'acquittement total du prix d'achat sans autorisation préalable de l'organisme vendeur.

L'Assemblée Nationale n'ayant pas accepté ces modifications, le Sénat, rejetant les conclusions transactionnelles de votre commission, repoussa en deuxième lecture le texte amendé par les députés puis celui élaboré par la Commission mixte paritaire.

En raison de ce désaccord persistant entre les deux Assemblées, le texte finalement adopté, devenu loi du 10 juillet 1965, ne fut pas sensiblement différent de celui voté par l'Assemblée Nationale en première lecture, dont nous avons donné plus haut les grandes lignes.

*Principales dispositions du décret du 14 novembre 1966
pris en application de la loi du 10 juillet 1965.*

Pour en terminer avec cet historique, il convient de donner également quelques précisions concernant les textes d'application de la loi précitée et, en particulier, le décret du 15 novembre 1966. Ce texte apporte, en effet, d'importantes précisions relatives aux logements et aux locataires concernés et aux droits des organismes H. L. M.

En ce qui concerne le premier point, il est dit tout d'abord que la loi s'applique aux *logements construits dix ans au moins avant la demande d'achat* et que le candidat acquéreur devra justifier avoir été *locataire depuis plus de cinq ans* d'un appartement H. L. M.

En dehors de cette importante précision, le décret énumère les motifs sérieux et légitimes pouvant être invoqués par les organismes H. L. M. pour s'opposer à la vente :

— insolvabilité notoire du locataire et inexécution par lui de ses obligations ;

— nécessité de maintenir à usage locatif certains immeubles à raison de conditions économiques et sociales particulières à la région.

Par ailleurs, l'organisme H. L. M. peut surseoir à la vente d'un logement inclus dans un immeuble collectif jusqu'au moment où les engagements d'acquisition intéresseront 20 % au moins des appartements situés dans un même immeuble ou dans une même section d'immeuble. Il conserve, en outre, pendant dix ans à compter de la vente d'un de ses appartements, un droit de rachat préférentiel au cas où le nouveau propriétaire mettrait en vente le logement acquis en application des dispositions de la loi de 1965.

Enfin, le décret rappelle, comme l'indique la loi, que les organismes H. L. M. peuvent s'opposer à la vente si l'estimation des domaines leur apparaît insuffisante.

Portée pratique de la loi du 10 juillet 1965.

Ainsi que le reconnaît très franchement M. Carter, rapporteur du projet de loi soumis aujourd'hui à notre examen, la portée pratique de la loi de 1965 a été jusqu'ici très limitée puisque, au regard des 460.965 logements H. L. M. construits depuis plus de dix ans, 6.600 demandes d'acquisition avaient été présentées et 1.262 seulement sont en voie de règlement.

Ces trois chiffres soulignent en premier lieu le faible intérêt suscité par le texte puisque le nombre de candidats acquéreurs n'a pas dépassé 1,5 % du nombre des locataires et, en second lieu, l'importance des difficultés à surmonter du fait notamment des réticences des offices et de l'arbitrage des préfets. Il apparaît cependant inexact, comme le fait M. Carter, de justifier la faible portée pratique de la loi de 1965 par la mauvaise volonté, voire l'opposition, des offices H. L. M. et de l'administration et par la lourdeur de la procédure à engager.

Nous pensons, pour notre part, que cette situation est due surtout au faible attrait que présente la formule proposée aux locataires d'H. L. M. En effet, ou bien ceux-ci ne disposent pas, en tout état de cause, de ressources suffisantes pour acheter leur logement ou, dans le cas contraire, ils répugnent à devenir copropriétaires minoritaires dans un immeuble voué, en priorité, à la location.

Analyse sommaire du projet de loi.

L'objet général du projet de loi soumis à votre examen est de faciliter la procédure d'acquisition définie précédemment par la loi du 10 juillet 1965 en réduisant les possibilités offertes aux organismes H. L. M. et aux préfets par ce texte et ses décrets d'application, de faire obstacle aux demandes des candidats propriétaires, et en rendant l'opération d'achat plus facile et moins coûteuse pour les acquéreurs éventuels.

Article premier.

Les dispositions de l'article premier sont particulièrement révélatrices à ce sujet. En effet, le bénéfice de la loi, réservé jusqu'ici aux personnes ayant la qualité juridique de « locataires », est étendu aux « occupants de bonne foi » afin d'interdire aux organismes H. L. M. de bloquer le système en donnant congé aux locataires. Congédiés ou non, les occupants pourront ainsi acquérir leur logement.

Par ailleurs, toujours pour remédier à la prétendue mauvaise volonté ou aux atermoiements des organismes, il est précisé que le préfet peut couper court à ces manœuvres dilatoires en désignant un administrateur « ad hoc », chargé d'accomplir les formalités nécessaires au transfert de propriété des logements.

Article 2.

Alors que l'article 3 de la loi de 1965 avait fixé au minimum à 20 % le versement initial à effectuer pour l'acquérir, le nouveau texte proposé se contente de préciser que « le paiement sera effectué » dans des conditions qui tiendront compte de l'importance des ressources du candidat acquéreur et, le cas échéant, de la composition de sa famille et renvoie pour plus de précision au règlement d'administration publique.

Article 3.

En vertu de cet article qui modifie l'article 4 de la loi de 1965, le produit des ventes d'appartements pourra être affecté non seulement à des programmes nouveaux de construction, comme cela était déjà prévu, mais encore à la *constitution de réserves foncières*.

Article 3 bis.

Cet article qui modifie l'article 5 de la loi de 1965 précise que les fonctions de syndic restent assumées par l'organisme vendeur tant que celui-ci conserve le quart au moins des millièmes de la copropriété, alors qu'aux termes de la loi précitée, ce minimum était de deux logements. Cette modification va donc dans le sens d'une diminution de la représentativité de l'organisme H. L. M.

Article 3 ter.

Cet article complétant l'article 5 de la loi de 1965, stipule que l'immeuble garde sa vocation sociale aussi longtemps que tous les appartements appartenant à l'organisme H. L. M. n'ont pas été vendus.

Cette disposition a pour but d'éviter que des locataires « survivants » puissent être entraînés dans des frais incompatibles avec leurs ressources par des copropriétaires décidés à entreprendre, par exemple, d'importants travaux d'amélioration, voire de modernisation.

Article 4.

Cet article concernant les peines prévues pour les infractions à la loi ne justifie, de notre part, aucune observation particulière.

Article 5.

Pour prévenir, en quelque sorte, les lenteurs administratives qui s'étaient traduites notamment par le fait que le décret d'application de la loi de 1969 avait paru près d'un an et demi après le

vote de ce texte, le Gouvernement a tenu à faire préciser que les dispositions de l'article premier concernant l'instruction des demandes des candidats propriétaires seraient applicables dès la publication de la loi.

*
* *

En résumé, et comme nous l'avons déjà signalé, le nouveau texte a essentiellement pour objet d'aplanir les difficultés auxquelles pouvaient se heurter les occupants d'H. L. M. désireux d'acquérir leur logement et de rendre pour eux l'opération aussi attractive que possible.

Observations de votre commission.

L'examen du texte par la commission a donné lieu à un long débat au cours duquel les intervenants ont développé de nombreux arguments pour la plupart défavorables au projet de loi, qu'il s'agisse des dispositions prévues par le texte ou de sa finalité.

Ces objections sont, pour l'essentiel, d'ordre administratif et juridique, économique et social.

En ce qui concerne le premier point, le Sénat avait tenu, lors du débat intervenu en 1965, à préciser que les organismes H. L. M. seraient libres d'apprécier si la vente des logements leur appartenant était compatible avec la gestion de leur patrimoine et, si cette disposition n'avait pas été retenue, la loi et son décret d'application reconnaissent cependant le caractère sérieux et légitime d'un certain nombre de motifs d'opposition pouvant être invoqués.

Le présent projet de loi n'écarte pas explicitement cette faculté laissée aux organismes de présenter des objections, mais un troisième alinéa, ajouté à l'article premier de la loi du 10 juillet 1965, prévoit, comme nous l'avons indiqué, la possibilité pour le préfet de désigner un administrateur « ad hoc » chargé en quelque sorte d'instruire la demande du candidat acquéreur.

Une telle formule aussi vague qu'inquiétante a paru à votre commission porter gravement atteinte à l'autonomie de gestion des offices H. L. M. comme à celle des collectivités locales dont on connaît le rôle dans ce domaine. Nous ne saurions donc en aucun cas l'accepter.

Notre position est identique concernant l'affectation du produit des ventes d'appartements, prévue à l'article 3, car si nous approuvons notamment la possibilité d'attribuer le produit de celles-ci à la constitution de réserves foncières, nous pensons que les modalités d'application dudit article pourraient être réglées par les offices sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à un règlement d'administration publique.

Toujours au plan administratif et juridique, différents problèmes se trouvent posés qui paraissent difficiles à régler. Il en est

ainsi, en particulier, du régime de copropriété à définir entre le ou les nouveaux propriétaires et l'office qui assurera les fonctions de syndic tant qu'il conservera 25 % au moins de son patrimoine.

A ce sujet, la question se trouvera encore compliquée si est maintenue la disposition contredisant la précédente, selon laquelle un immeuble gardera sa *vocation sociale* tant que l'office restera propriétaire d'un seul appartement. On conçoit aisément, en effet, les conflits qui pourront opposer dans ce cas les copropriétaires majoritaires désireux d'entreprendre des travaux de modernisation relativement coûteux et l'Office, peu soucieux de consacrer des crédits à un immeuble où il ne conservera qu'une présence symbolique.

*
* *

Sur le plan économique, notre désaccord est plus net et plus profond encore puisqu'il vise la réduction du domaine immobilier locatif que ne manquerait pas d'entraîner la mise en application du présent projet.

En effet, au moment même où le Gouvernement estime que la priorité des priorités doit être le développement industriel du pays, il apparaît indispensable d'assurer la mobilité de la main-d'œuvre en lui réservant le plus grand nombre possible de ces structures d'accueil constituées par des immeubles à vocation locative, tels que les H. L. M., destinés en priorité aux salariés les moins favorisés. Certes, personne ne conteste qu'un certain nombre de ces salariés puissent souhaiter légalement acquérir la propriété de leur logement, mais il existe pour cela des formules mises en œuvre par des sociétés coopératives avec l'aide du Crédit foncier et là où ces possibilités n'existent pas ou sont insuffisantes, il convient de les créer ou de les développer au lieu d'amputer le domaine locatif déjà insuffisant dans de nombreuses régions. A cet argument, on nous objectera sans doute que les organismes H. L. M. connaissent des difficultés particulières en raison du montant trop faible des loyers et que le présent projet leur permettrait précisément, en leur apportant de l'argent frais, d'entreprendre des constructions nouvelles.

Votre commission n'a pas méconnu la valeur de cette observation, mais elle estime qu'il est préférable et plus logique

d'augmenter, par exemple, les indemnités de logement et que, dans l'état actuel des textes, le produit des ventes ne pourra pas remédier notablement à la situation financière des H. L. M.

*
* *

Enfin, sur le plan social qui s'apparente sur certains points au précédent, votre commission observe que les conditions avantageuses auxquelles les acquisitions pourront être réalisées résultent pour une part importante des larges facilités financières consenties au départ, par l'Etat et les collectivités locales pour la construction des H. L. M. et que les nouveaux propriétaires bénéficieront ainsi d'une aide de caractère social destinée, dans son principe et en priorité aux salariés les moins favorisés, incapables d'acheter un logement. Le transfert de propriété que la présente loi entend faciliter lui apparaît donc d'autant plus choquante qu'elle bénéficiera, principalement, à des personnes qui, de par leurs ressources, n'avaient pas ou n'avaient plus vocation à occuper des immeubles H. L. M. et leur permettra même d'échapper au surloyer qu'elles devaient, en conséquence, acquitter.

*
* *

En conclusion de cet examen, votre commission constate qu'elle n'est d'accord ni sur l'économie générale du texte, ni sur les mécanismes prévus. Elle observe même que ce projet aggrave encore les dispositions de la loi du 10 juillet 1965 sur deux points auxquels le Sénat était particulièrement attaché, à savoir le respect de l'autonomie des organismes H. L. M. et la préservation du domaine immobilier locatif.

Elle observe, en outre, et ceci lui apparaît capital, que le fait d'aliéner le patrimoine H. L. M., c'est-à-dire aussi bien les constructions que le terrain sous-jacent, sans avoir au préalable modifié le statut des sols, rendrait impossible toute restructuration ultérieure des villes car il serait alors nécessaire de racheter des terrains qui appartenaient primitivement aux communes.

Estimant enfin que la nouvelle loi serait, comme la précédente, de faible portée et d'application très difficile, votre commission, en application des dispositions de l'article 44, alinéa 3, du Règlement du Sénat, oppose *la question préalable* au projet de loi qui vous est soumis, avant la discussion des articles.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

I. — Le premier alinéa de l'article premier de la loi n° 65-556 du 10 juillet 1965 relative à l'acquisition d'habitations à loyer modéré à usage locatif par les locataires, est ainsi modifié :

« Les locataires ou occupants de bonne foi de logements construits en application de la législation sur les habitations à loyer modéré... »

(Le reste sans changement.)

II. — Le troisième alinéa de l'article premier de la loi susvisée est complété comme suit :

« A défaut par l'organisme d'accomplir les formalités nécessaires au transfert de propriété du logement, le préfet peut désigner un administrateur *ad hoc* aux fins d'accomplir ces formalités. »

Art. 2.

L'article 3 de la loi n° 65-556 du 10 juillet 1965 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 3. — Le paiement du prix de vente sera effectué suivant des modalités qui seront fixées par le règlement d'administration publique prévu à l'article premier ci-dessus et qui tiendront compte de l'importance des ressources du candidat acquéreur et, le cas échéant, de la composition de sa famille. Il est soumis aux dispositions de l'article 226 du Code de l'urbanisme et de l'habitation. »

Art. 3.

Le premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 65-556 du 10 juillet 1965 est ainsi modifié :

« Les sommes perçues par les organismes d'habitations à loyer modéré au titre des ventes ainsi consenties sont inscrites à un compte tenu par chaque organisme ; elles sont affectées en priorité à la poursuite du remboursement des emprunts contractés par les organismes d'habitations à loyer modéré pour la construction des logements vendus, à la constitution de réserves foncières et au financement de programmes nouveaux de construction. Le remboursement des emprunts a lieu dans les conditions prévues par les contrats sans qu'il puisse toutefois être fait état des clauses de remboursement anticipé en cas de vente. »

Les modalités d'application du présent article seront précisées par un règlement d'administration publique.

Art. 3 bis (nouveau).

A la fin de l'article 5 de la loi n° 65-556 du 10 juillet 1965, les mots « propriétaire de logements » sont remplacés par les mots : « propriétaire de 25 % des millièmes de copropriété du syndicat ».

Art. 3 ter (nouveau).

L'article 5 de la loi n° 65-556 du 10 juillet 1965 est complété par le nouvel alinéa suivant :

« Aussi longtemps qu'un organisme H. L. M. reste propriétaire d'un logement dans un immeuble, celui-ci conserve la vocation sociale définie par la réglementation des H. L. M. »

Art. 4.

Le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi n° 65-556 du 10 juillet 1965 est ainsi modifié :

« Sans préjudice de la répétition des sommes perçues, toute infraction à ces dispositions sera punie d'un emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de 2.000 à 20.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Art. 5.

Les dispositions de la présente loi sont applicables aux demandes d'acquisition adressées aux organismes propriétaires postérieurement à une date qui sera fixée par règlement d'administration publique. Toutefois, les dispositions de l'article premier sont immédiatement applicables.