

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1975.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 février 1976.

PROPOSITION DE LOI

*instituant des mesures d'aide au logement en raison
de la crise économique et du chômage,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Marie-Thérèse GOUTMANN, MM. Léandre LÉTOQUART,
Fernand CHATELAIN, Fernand LEFORT, Roger GAUDON,
Mme Catherine LAGATU et des membres du groupe
communiste (1) et apparenté (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) Ce groupe est composé de : MM. André Aubry, Serge Boucheny, Raymond Brosseau, Fernand Chatelain, Georges Cogniot, Léon David, Jacques Eberhard, Mme Hélène Edeline, MM. Gérard Ehlers, Roger Gaudon, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Raymond Guyot, Paul Jargot, Mme Catherine Lagatu, MM. Fernand Lefort, Léandre Létouquart, James Marson, Guy Schmaus, Hector Viron.

(2) Apparenté : M. Marcel Gargar.

Logement. — Allocation de logement - Baux de locaux d'habitation ou à usage professionnel - Charges locatives - Taxe sur la valeur ajoutée (T. V. A.) - Saisie - Expulsions - Réquisitions.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Avec l'accentuation de la crise et ses conséquences, en particulier le développement du chômage, de nombreuses familles se trouvent confrontées actuellement à de graves problèmes pécuniaires et ne peuvent plus faire face à leurs échéances : paiement du loyer et des charges, des quittances de gaz et d'électricité, règlement des traites sur objets mobiliers (meubles, électroménager). Ces problèmes prennent une tournure dramatique dans de nombreux cas, notamment lorsque les organismes créanciers (Offices H. L. M., E. D. F., établissements de crédits, etc.) prennent des mesures conservatoires ou engagent des poursuites. Cela se traduit par des saisies mobilières, des expulsions sans relogement, des saisies-arrêts sur les salaires, des coupures de gaz et d'électricité, la reprise d'objets mobiliers achetés à crédit (effectués parfois en totale illégalité par le fournisseur lui-même sans le concours d'un huissier !).

Ces mesures, qui ne font qu'aggraver la situation des intéressés, touchent aujourd'hui un nombre important de familles.

Cette situation est d'autant plus scandaleuse que, parallèlement, de nombreux logements restent inoccupés, faute de trouver preneur en raison des loyers trop élevés.

Quant aux copropriétaires, ils ne sont pas exempts de difficultés et les cas ne sont pas rares de ceux qui, comme les locataires, sont victimes de saisie ou d'expulsion. Aujourd'hui, nombreux sont ceux qui ne peuvent plus payer leurs traites que grève un taux usuraire dépassant parfois 17 %. S'ajoutent à cela l'indexation de nombreux prêts, le dépassement des prix de départ, etc.

Parce qu'il mène une politique d'austérité, de misère et de chômage, parce qu'il refuse aux collectivités locales et aux Offices d'H. L. M. les moyens financiers nécessaires, le Gouvernement porte la totale responsabilité de cette situation.

Pour sortir de la situation actuelle, des mesures urgentes et immédiates doivent être prises. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

Charge de logement.

Le problème clé auquel se trouvent aujourd'hui confrontées les familles est celui de la dépense disproportionnée qu'elles doivent consacrer au logement eu égard au montant de leurs ressources.

Le préalable à toute politique sociale du logement est donc d'instituer le blocage des loyers à leur niveau actuel. Quant aux charges, il est possible d'obtenir leur réduction, notamment par la suppression des taxes afférentes aux combustibles utilisés pour le chauffage des locaux d'habitation et par la redéfinition des fournitures récupérables. Parallèlement, la réglementation des charges locatives ainsi révisées, et actuellement régie par l'article 38 de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948, doit être étendue à tout le secteur locatif.

Du fait du blocage des loyers ainsi institué, le problème de l'équilibre financier des Offices H. L. M. se trouve évidemment posé. Une solution pourra y être apportée par l'aménagement du mode de financement des Offices H. L. M. réduisant les taux d'intérêt des prêts qui leur sont consentis et prolongeant la durée du remboursement de ceux-ci. Des mesures spéciales de dédommagement sont également prévues pour les petits propriétaires.

Allocation-logement.

Quant à son principe, l'allocation-logement est un palliatif, conséquence d'une politique du logement antisociale. De plus, du fait de la réglementation en vigueur, les conditions de son attribution ne permettent pas à tous ceux qui en auraient réellement besoin : les familles modestes, les personnes âgées, les handicapés, d'en bénéficier.

L'allocation-logement, telle que prévue par la présente loi, vise à réparer cette injustice tant par sa revalorisation que par son extension à un plus grand nombre de bénéficiaires. Enfin, s'agissant des personnes ou familles en difficulté pour cause de chômage ou de maladie, une allocation spéciale de logement à la charge des employeurs est instituée.

Suspension des mesures inhumaines.

L'insolvabilité des familles du fait de la crise prend pour nombre d'entre elles une tournure dramatique lorsqu'elle se traduit, à l'initiative du bailleur ou du créancier, par des saisies, des saisies-arrêts sur salaire, des expulsions, des coupures de gaz ou d'électricité, etc. Au caractère inhumain de ces pratiques d'un autre âge, s'ajoute leur totale inefficacité car elles ne font qu'aggraver les difficultés des victimes de ces mesures. C'est pourquoi, nous prévoyons la suppression de ces procédures.

Complémentairement, afin de donner aux maires des moyens supplémentaires d'apporter secours aux familles en difficulté, pouvoir leur est donné de réquisitionner pour celles-ci les logements vacants depuis plus de six mois, et de les attribuer à un taux de loyer correspondant à la valeur du loyer moyen d'un logement H. L. M. de même catégorie dans la commune ou le département.

La participation.

La garantie de l'application de l'ensemble de ces mesures dans un sens conforme à l'intérêt des locataires ou copropriétaires passe par une participation maximale de ceux-ci à la gestion et au contrôle de la mise en œuvre des décisions les concernant. Cela est particulièrement vrai concernant le niveau des charges et prestations locatives. Ils doivent avoir les moyens de donner leur avis, de participer à la vie et à l'animation de leur immeuble ou groupe d'immeubles.

Pour que de véritables conditions de dialogue, de contrôle et participation soient possibles, il faut en donner les moyens aux locataires, copropriétaires et accédants et à leurs représentants.

Un des moyens pour y parvenir passe obligatoirement par la reconnaissance officielle des associations au niveau de l'immeuble, du groupe d'immeubles, de la cité ou du quartier.

Cette reconnaissance officielle doit permettre aux associations d'être des interlocuteurs autorisés, permettre une meilleure compréhension et de meilleures relations entre les locataires, propriétaires, organismes et pouvoirs publics, par l'intermédiaire de leurs représentants.

Copropriétaires et accédants.

L'ensemble des mesures prévues dans la présente proposition de loi bénéficie aux copropriétaires et accédants à la propriété au même titre qu'aux locataires. Des mesures spécifiques sont cependant prévues pour ces catégories pour ce qui concerne les mesures spéciales en cas de chômage et de maladie, ainsi que pour la participation des usagers à la gestion qui revêt nécessairement des formes différentes. Des garanties leur sont données quant aux contrats d'acquisition. L'indexation des prêts complémentaires auxquels ils doivent souscrire est supprimée.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Blocage des loyers.

Les loyers d'habitation, redevances ou indemnités d'occupation des logements ne pourront être augmentés à dater de la promulgation de la présente loi, et ce pour une période de trois ans. Leur montant ne pourra dépasser de plus de 5 % celui constaté six mois auparavant.

Le Gouvernement déposera, dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, une loi de programme triennal pour développer le secteur du logement à caractère social à l'effet d'assurer un logement à chaque famille en limitant la part des ressources familiales consacrées au loyer.

Art. 2.

*Limitation des prestations et fournitures remboursables
à titre de charges locatives ou d'habitation.*

Les locataires ou occupants de logement ne sont tenus, en sus du loyer principal, qu'au remboursement sur justification des prestations, taxes locatives et fournitures individuelles qui ne peuvent être déterminées lors de la fixation du loyer principal et qui sont limitativement énumérées ci-après :

- l'eau froide consommée par chaque locataire ;
- les dépenses de combustibles, l'électricité, l'eau, nécessaires au chauffage et à la production d'eau chaude, y compris les frais et charges de main-d'œuvre ;
- l'électricité nécessaire au fonctionnement des ascenseurs, monte-charges, climatiseurs et ventilateurs ;
- les frais de locations des compteurs ;
- l'abonnement de postes téléphoniques ;
- le droit au bail et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Art. 3.

Détaxation sur les combustibles nécessaires au chauffage des logements.

Tous les combustibles utilisés pour le chauffage des immeubles à usage d'habitation, sont exonérés de la T. V. A.

Art. 4.

Extension de la réglementation des charges locatives.

Les dispositions de l'article 38 de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948, modifié par l'article 2 de la présente loi sont également applicables quelle qu'en soit l'année de construction :

- 1° aux logements ayant bénéficié d'une aide directe ou indirecte de l'Etat ;
- 2° aux logements construits par des organismes privés, sans concours de l'Etat, lorsque ces logements ont pour première destination leur mise en location ou que, bien que destinés en premier lieu à l'accession à la propriété, ils sont mis en location par un copropriétaire ;
- 3° aux logements anciens construits avant le 1^{er} septembre 1948 et exclus du bénéfice de ladite loi.

Art. 5.

Aide exceptionnelle de l'Etat aux organismes construisant des logements aidés par l'Etat.

Les organismes construisant des logements recevront une aide exceptionnelle de l'Etat pour équilibrer leur budget et construire de nouveaux logements à loyers accessibles aux familles. La loi de finances en fixera le montant.

Art. 6.

Allocation de logement.

Il est institué une allocation-logement destinée à permettre à chaque famille, aux personnes âgées, aux handicapés, de payer leur loyer ou de rembourser des emprunts contractés

pour accéder à la propriété de leur logement, sans qu'une part excessive de leurs revenus soit consacrée aux dépenses de logement.

La loi de finances fixera chaque année le taux de cette allocation de logement et les conditions pour en bénéficier.

Art. 7.

Abrogation de la saisie-mobilière.

La saisie des biens meubles et objets mobiliers au domicile ou à la résidence d'un débiteur est interdite quelle qu'en soit la cause.

Art. 8.

Suspension des expulsions et poursuites pour dettes se rapportant au logement.

Sont également interdites toutes les expulsions de locataires ou d'occupants de logement, toutes les saisies, les saisies-arrêts sur salaires ou pensions, les mises en tutelle des prestations sociales et, en général, toutes voies d'exécution lorsqu'elles ont pour cause une dette de loyers ou de charges locatives ou le défaut de paiement d'emprunt contracté pour l'acquisition du logement principal ou encore une dette relative aux fournitures de gaz, d'eau, d'électricité, de redevances de radio-télévision, de taxes locatives ou de contributions mobilières afférentes au logement principal, échus avant la promulgation de la présente loi instituant des mesures d'aide au logement en raison du chômage et de la crise économique.

Les procédures en cours sont supprimées.

Art. 9.

Obligations de maintenir les prestations essentielles à l'habitation.

La fourniture de l'eau, du gaz et de l'électricité, ainsi que le chauffage, ne peuvent être interrompus pour défaut de paiement.

Art. 10.

Mesures spéciales en cas de chômage ou de maladie.

Lorsqu'un locataire ou un membre de sa famille vivant ordinairement avec lui est atteint par le chômage total ou partiel, ou doit arrêter son travail pendant plus d'un mois pour maladie, le loyer

dont il est redevable est plafonné pour la durée du chômage ou de l'arrêt de travail à la valeur du loyer moyen dans la commune ou le département, d'un logement H. L. M. de même catégorie.

Les locataires intéressés percevront une allocation spéciale de logement égale au montant du loyer restant à leur charge, déduction faite éventuellement de l'allocation de logement.

Dans le cas de chômage partiel, cette allocation spéciale sera affectée d'un taux proportionnel à la réduction du temps de travail.

En cas de chômage total ou partiel ou d'arrêt de travail de plus d'un mois pour maladie, affectant le débiteur d'un prêt contracté pour l'accession à la propriété de son logement ou un membre de sa famille vivant ordinairement avec lui, le montant des échéances de remboursement de cet emprunt sera plafonné comme indiqué ci-dessus, pendant la durée du chômage ou de l'arrêt de travail et l'allocation spéciale de logement sera perçue dans les mêmes conditions par l'emprunteur pendant cette période.

Le paiement des loyers ou des échéances de remboursement d'emprunt plafonnés, dans les cas visés ci-dessus aura effet libératoire. Les bailleurs ou prêteurs devront en donner quittance.

Art. 11.

Les petits propriétaires bailleurs de locaux auxquels s'appliquent les dispositions de l'article premier et de l'article 10 seront exonérés des impôts et taxes afférentes à ces locaux de manière à compenser les pertes de recettes consécutives à l'application de ces dispositions.

Un décret fixera les modalités d'application du présent article.

Art. 12.

Mesures en faveur des copropriétaires et des accédants à la propriété de leur logement.

1° Les contrats d'acquisition de logements destinés à l'habitation principale des souscripteurs devront fixer un prix d'achat ferme et définitif.

2° Les prêts complémentaires contractés pour l'acquisition de logements à caractère social bénéficiant de l'aide de l'Etat et destinés à l'habitation principale des souscripteurs ne porteront plus indexation de leur taux d'intérêt sur le taux d'escompte.

3° La souscription d'un contrat d'acquisition d'un logement en copropriété ou d'un contrat ouvrant droit à l'accession à la propriété d'un logement compris dans un immeuble collectif ou un ensemble immobilier donne lieu à la remise effective et immédiate au souscripteur du règlement de copropriété concernant l'immeuble ou l'ensemble immobilier.

4° Le statut de la copropriété des immeubles bâtis s'applique de plein droit, dans ses dispositions relatives à l'organisation et à l'administration, aux immeubles comprenant des logements tenus en accession à la propriété.

5° Les règlements de copropriété concernant plus de dix copropriétaires ou accédants à la propriété du logement devront obligatoirement instituer un conseil syndical.

Art. 13.

Participation des usagers aux décisions concernant le logement et à la gestion des ensembles immobiliers. — Droit des Associations représentatives.

1° Tous les organismes publics, ayant compétence en matière de logement ou de problèmes s'y rattachant, comprendront dans leur composition des représentants des usagers, locataires, accédants à la propriété et copropriétaires.

2° Les organismes construisant des logements avec l'aide de fonds publics comprendront dans leur conseil d'administration des représentants des usagers, locataires, accédants à la propriété et copropriétaire.

3° Dans tous les immeubles ou ensembles immobiliers comprenant plus de 50 logements, un comité de gestion comprenant des représentants des occupants des logements concernés sera institué.

4° Les associations de locataires, d'accédants à la propriété du logement ou de copropriétaires, adhérentes à une association nationale représentative, sont habilitées à défendre les intérêts de leurs adhérents ou mandants ou les intérêts communs à plusieurs ou à tous les occupants de l'immeuble ou de l'ensemble immobilier, en ce qui concerne les droits et obligations se rattachant directement ou indirectement à l'occupation des logements.

Art. 14.

Réquisition des logements vacants.

Les maires sont habilités dans leur commune à procéder à la réquisition des logements destinés à la vente ou à la location, et qui se trouvent vacants ou inoccupés depuis plus de six mois, pour les attribuer aux personnes mal logées.

Les redevances d'occupation des locaux, faisant l'objet d'une réquisition, sont fixées à la valeur du loyer moyen dans la commune ou le département d'un logement H.L.M. de même catégorie.

Art. 15.

Dispositions d'ordre public.

Les dispositions des articles précédents sont d'ordre public et reçoivent application nonobstant toute convention contraire.

Les dispositions législatives ou réglementaires contraires à la présente loi sont abrogées.

Art. 16.

Financement.

Les allocations de logements instituées dans la présente loi seront financées par la cotisation à la charge des employeurs prévue à l'article 7 de la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971. Le Fonds national d'aide au logement en assurera le recouvrement et la gestion dans les conditions fixées par ladite loi. Un décret en Conseil d'Etat fixera les taux majorés de la contribution patronale pour les entreprises employant plus de 300 salariés, et pour celles employant plus de 1 000 salariés.

Les mesures d'aide de l'Etat prévues dans la présente loi seront financées par l'institution d'une taxe sur les profits des grandes sociétés bancaires et industrielles, ainsi que par la suppression des privilèges fiscaux accordés à ces sociétés.

Un décret fixera le montant de la majoration du taux de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises employant plus de 300 salariés et pour celles employant plus de 1 000 salariés.