

N° 454

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mai 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi, DÉCLARÉ D'URGENCE, relatif à l'habitat,*

Par M. Maurice LOMBARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :
Sénat : 416 et 453 (1993-1994).

Logement et habitat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA VENTE DE LOGEMENTS HLM	8
A. UNE LÉGISLATION INSTABLE ET UNE PRATIQUE RÉDUITE	8
B. UN ÉQUILIBRE DÉLICAT ENTRE LA PRÉSERVATION DU PATRIMOINE LOCATIF SOCIAL ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACCESSION	11
II. LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES	13
A. UNE ACTION DÉJÀ LARGEMENT ENGAGÉE...	14
B. ...QUE COMPLÈTE UTILEMENT LE PROJET DE LOI	15
III. POSITION DE LA COMMISSION	16
EXAMEN DES ARTICLES	19
CHAPITRE PREMIER : ACQUISITION DES LOGEMENTS D'HABITATION A LOYER MODÉRÉ PAR LEURS OCCUPANTS	19
<i>Article premier - (Article L.443-7 du code de la construction et de l'habitation) - Suppression de la limitation de la durée de validité des décisions d'aliénation</i>	19
<i>Article 2 - (Article L.443-8 du code de la construction et de l'habitation) - Déconcentration de la décision autorisant la vente de certains logements</i>	21
<i>Article 3 - (Article L.443-10 du code de la construction et de l'habitation) - Suppression des obligations de location des logements conventionnés en cas de vente</i>	22
<i>Article 4 - (Article L.413-11 du code de la construction et de l'habitation) - Allègement des contraintes imposées en cas de vente de logement</i>	24
<i>Article 5 - ((Article L.443-13 du code de la construction et de l'habitation) - Suppression de l'obligation faite au vendeur d'accepter un échelonnement du paiement du prix</i>	25

	Pages
CHAPITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES AU LOGEMENT DES PERSONNES A FAIBLES RESSOURCES	26
<i>Article 14</i> - (Articles L. 553-4 et L. 835-2 du code de la sécurité sociale) - Application de la procédure du tiers-payant aux allocations logement	27
<i>Article 16</i> - (Articles L. 442-8-1 et L. 353-20 du code de la construction et de l'habitation) - Possibilité, pour certains organismes agréés et les centres communaux d'action sociale, de sous-louer des logements à des personnes défavorisées	28
<i>Article 18</i> - (Article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation) - Vente de logements HLM à des associations en vue d'une mise à disposition des personnes défavorisées	29
<i>Article 19</i> - (Article L. 442-8 du code de la construction et de l'habitation) - Faculté pour les organismes d'HLM de louer ou sous-louer, en meuble, des logements-fonctionnels	30
<i>Article additionnel après l'article 19</i> - (Article L. 123-1 du code de l'urbanisme) - Suppression de l'obligation de réaliser des aires de stationnement pour les logements d'insertion	31
CHAPITRE VI: DISPOSITIONS DIVERSES	31
<i>Articles additionnels après l'article 24</i> - Elargissement de certaines compétences des organismes d'HLM	32
<i>Article additionnel après l'article 24</i> - Modification de l'article L.422-5 du code de la construction et de l'habitation	33
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	35
ANNEXES	43
Annexe I : Textes en vigueur	45
Annexe II : Protocole conclu entre le ministre du Logement et le mouvement HLM sur la vente de logements	47

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à l'habitat, que notre Haute Assemblée examine en première lecture, s'inscrit dans la ligne de la politique définie par le ministre du Logement, dès le printemps 1993.

La crise du secteur du bâtiment, sensible depuis 1991, aura atteint en 1993 des proportions particulièrement inquiétantes au point que l'on a pu estimer que 1993 a été la plus mauvaise année du bâtiment depuis la guerre.

Dans ce contexte, le Gouvernement a entrepris de mener une vigoureuse politique de relance du secteur axée sur quatre priorités : relancer l'accession à la propriété, soutenir l'investissement locatif, développer le logement social et accentuer l'effort d'amélioration de l'habitat.

Ces orientations, engagées par le projet de loi de finances rectificative pour 1993, ont été confirmées par la loi de finances pour 1994.

Les premiers effets de ces décisions sont aujourd'hui perceptibles et le marché de la construction neuve, de la réhabilitation et de l'accession à la propriété connaît une évolution positive qu'il est nécessaire toutefois de confirmer.

Pour autant, la reprise de l'activité économique ne règlera pas, à elle seule, l'ensemble des questions que soulève aujourd'hui la politique de l'habitat.

Au-delà du renforcement de l'effort financier de la Nation en faveur du logement, le ministre du Logement a engagé plusieurs réflexions sur des problèmes majeurs, tels que l'attribution des logements sociaux, la fiscalité immobilière, le financement des aides à la personne et la vente des logements H.L.M.

Le projet de loi qui nous est présenté, rassemblant des dispositions très diverses, constitue le premier aboutissement de ces réflexions.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le projet de loi relatif à l'habitat comprend six chapitres respectivement consacrés à :

- l'acquisition des logements d'I.H.M. par leurs occupants ;
- l'adaptation de la législation des rapports locatifs ;
- des dispositions relatives au logement des personnes à faibles ressources ;
- la transformation en logements de locaux affectés à un autre usage ;
- l'amélioration du fonctionnement des copropriétés ;
- des dispositions diverses.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan a décidé de se saisir pour avis des dispositions du projet qui entrent dans le champ de sa compétence et qui concernent essentiellement la vente de logements d'I.H.M. et le logement des personnes défavorisées. Elle a souhaité, par ailleurs, compléter le dispositif présenté par le Gouvernement par plusieurs mesures visant à adapter les compétences des organismes d'I.H.M. aux nouvelles missions qui leur sont dévolues.

I. LA VENTE DE LOGEMENTS HLM

L'amélioration du régime des ventes de logements HLM constitue le premier volet du projet de loi qui nous est soumis.

Partant du constat que la législation actuelle n'a pas permis le développement souhaité de la pratique de la vente aux locataires de leur logement, le projet de loi s'efforce d'assouplir certaines règles du code de la construction et de l'habitation qui constituent autant d'obstacles à la vente, sans remettre en cause pour autant l'équilibre souhaitable entre le souci de favoriser la diversification de l'habitat et le développement d'un parc locatif social suffisant.

A. UNE LEGISLATION INSTABLE ET UNE PRATIQUE REDUITE

La vente de logements HLM à leurs locataires n'est pas une idée neuve en France. Elle a été mise en oeuvre pour la première fois il y a près de trente ans et les règles juridiques applicables en la matière ont fait l'objet des lois du 10 juillet 1965, du 2 novembre 1983 et du 23 décembre 1986. C'est cette dernière loi qui, actuellement, définit la procédure de cession.

Les conditions posées par la loi de 1965

- demande du locataire
- avis du comité départemental des H.L.M
- absence d'opposition du préfet, cette condition ne pouvant être satisfaite que si :
 - le locataire est solvable et a respecté ses obligations
 - il n'y a pas nécessité de maintenir l'usage locatif
- l'administration des Domaines est saisie pour la fixation du prix
- les ressources de l'acquéreur sont prises en compte

Les conditions posées par la loi de 1983

- initiative de la vente par l'organisme propriétaire, sauf si 80% des locataires la demandent
- possibilité de vendre des logements collectifs au bout de 10 ans et des maisons individuelles au bout de 20 ans
- fixation de normes minima pour le patrimoine aliéné
- accessibilité réservée aux seuls locataires d'un même organisme depuis plus de 5 ans
- allongement de 10 à 15 ans des contraintes de l'acquéreur après la vente
- fixation du prix par l'organisme
- affectation des produits des ventes au remboursement des emprunts

Les règles actuelles : la loi de 1986

- transmission au préfet de la décision d'aliéner des immeubles détenus depuis plus de dix ans.
 - consultation de la commune d'implantation et des collectivités garantes
- réduction à 10 ans de l'âge du patrimoine individuel cessible, y compris lorsqu'il y a eu rénovation
 - normes minimale d'habitabilité
- suppression de l'obligation de résidence pendant cinq ans minimum
- respect par l'organisme vendeur d'un prix d'évaluation plancher fixé par les Domaines
- limitation à 20% du prix de vente des facilités de paiement accordées par le vendeur
- poursuite par l'organisme vendeur du remboursement des prêts souscrits pour le logement, sauf cas de réhabilitation
- possibilité d'affectation du prix de vente à des programmes nouveaux de construction
 - exonération des droits de mutation en cas de vente

Ces modifications successives n'ont pas eu pour conséquence l'instauration d'une pratique régulière de vente de logements H.L.M.

L'objectif de la loi de 1986 était de mettre en vente 10.000 logements et d'atteindre rapidement le rythme de 30.000 logements vendus chaque année.

Malgré l'incertitude qui plane sur les statistiques, il semble qu'en réalité le rythme annuel de 5.000 cessions incluant aussi bien les ventes entre organismes que les ventes aux locataires n'ait, en moyenne, guère été dépassé depuis cette date.

Une enquête réalisée en novembre 1993 par l'UNFOHLM auprès de 120 organismes H.L.M. a d'ailleurs révélé que le nombre des ventes, qui avait progressé de 1987 à 1989, tendait à décroître depuis 1991, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Mises en vente totales	8.916	8.808	8.938	5.230	6.881	5.348
Ventes aux locataires	1.431	1.433	2.973	2.859	2.525	2.609

Ces chiffres sont à rapprocher de la composition totale du parc de logements locatifs sociaux qui, en 1993, atteint un total de 3,6 millions de logements, dont 3,3 millions pour les H.L.M. et 300.000 pour les sociétés d'économie mixte.

On notera, en outre, que les logements vendus étaient majoritairement de grande taille (76 m²).

Au demeurant, ainsi que l'a justement fait remarquer le rapport «ROBERT»⁽¹⁾, «la politique de vente des H.L.M. n'a jamais été évaluée» et «l'imperceptibilité des résultats ne permet donc guère à ce jour de trancher le débat ou d'apporter une lumière sur les vrais avantages et les vrais risques de la vente».

(1) Cf. rapport sur la vente aux locataires de leur logement H.L.M. présenté par M. Claude ROBERT au ministre du Logement (p. 13)

B UN ÉQUILIBRE DÉLICAT ENTRE LA PRÉSERVATION DU PATRIMOINE LOCATIF SOCIAL ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACCESSION

La politique de vente de logements HLM se doit de concilier deux objectifs qui sont présentes tous deux comme porteurs d'intégration sociale mais dont les voies sont contradictoires.

D'un côté, l'accession à la propriété est présentée comme un facteur de cohésion sociale et comme un moyen de faciliter la modernisation du parc HLM.

D'un autre côté, la vente des logements HLM est présentée comme pouvant porter atteinte à la préservation du patrimoine locatif social.

Il est indéniable que l'accession à la propriété des locataires HLM peut contribuer à la cohésion de notre société. Certains commentateurs n'ont pas hésité, à ce propos, à évoquer une «révolution tranquille favorisant la promotion sociale».

Elle permet, en effet, outre une certaine stabilisation géographique de la population, de répondre au vœu de ceux de nos concitoyens qui souhaitent accéder à la propriété, de favoriser la mixité de l'habitat et de permettre, enfin, un meilleur entretien des immeubles.

Prônée par le rapport de notre collègue Gerard LARCHER sur la politique de la ville ⁽¹⁾ puis par le rapport de la mission sénatoriale d'information sur l'aménagement du territoire ⁽²⁾, la mixité de l'habitat constitue une des voies de la réinsertion, dans le tissu social urbain, des banlieues et des quartiers en difficulté. L'accession peut être un des moyens d'obtenir cette mixité.

Dans le même ordre d'idées, l'accession peut être un moyen de remédier à la dégradation parfois accélérée des immeubles locatifs.

Ainsi que l'a souligné le laboratoire de recherche sur l'architecture, l'urbanisme et la société, dans une étude ⁽³⁾ 1991, la vente entraîne «un processus de requalification de l'espace intérieur», à la faveur duquel les logements sont ré-appropriés, remis en état et

(1) Cf. rapport n° 107 (Senat. 1992-1993), p. 151-154

(2) Cf. rapport n° 343 (Senat 1993-1994), p. 40-410

réaménagés, soit pour en améliorer la valeur marchande, soit pour en majorer la valeur d'usage.

Les propriétaires accédants, par définition plus concernés par une conservation durable de leur immeuble en bon état, se révèlent plus impliqués, plus intéressés dans toutes les initiatives, prises pour lutter contre les bris de vitres, de serrures, de portes, les graffitis, les dépôts de déchets, les pannes d'ascenseurs, les dégradations de boîtes à lettres qui nuisent si fréquemment à l'habitat au quotidien.

Ce faisant, ces propriétaires accédants contribueront à l'encadrement social naturel et, par là, à la cohésion sociale.

Toutefois, si la vente de logements HLM mérite d'être encouragée, elle ne doit l'être que dans des proportions raisonnables qui ne mettent pas en cause la nécessaire préservation du parc locatif social. A cet égard, plusieurs risques doivent être absolument écartés.

En premier lieu, si la vente peut être un instrument de la modernisation du parc HLM, elle ne doit pas être considérée comme un palliatif à la diminution des voies traditionnelles de l'accès à la propriété. Le patrimoine HLM exige une rénovation, une adaptation constante en termes de produits. La vente peut être un moyen de cette rénovation et de cette adaptation dans la mesure où elle permet d'alléger les organismes d'HLM du soin de gérer une partie de leur patrimoine et de se consacrer à la mise à disposition des locataires de produits plus récents, rénovés, voire neufs.

Mais il serait illusoire et dangereux de croire que le développement de la vente de logements HLM pourrait autoriser la diminution du programme physique de PAP (prêts aidés à l'accès à la propriété) «classiques» en-dessous du niveau atteint ces dernières années ou contribuer de manière importante -par les «plus values» qui en résulteraient- au financement de nouveaux programmes de construction de logements locatifs sociaux.

Il convient aussi de s'assurer que le développement de la pratique des ventes de logements HLM maintienne un équilibre satisfaisant du patrimoine entre les divers types d'habitat (collectif et individuel) et ne renforce pas la coupure qui se crée entre un secteur HLM dégradé et pauvre et un secteur HLM de bonne qualité, réservé aux catégories sociales les plus favorisées.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan souhaite, à cet égard, qu'une attention particulière soit portée au problème du logement social dans les communes rurales. Compte tenu de l'extrême modicité du parc locatif social dans les communes rurales, illustrée par le tableau ci-dessous, il sera, en effet, presque

impossible d'y utiliser la vente de logements H.L.M. comme moyen de stabiliser ou de fixer des habitants ce qui ne peut laisser indifférent au moment où notre pays entreprend une vaste réflexion sur l'aménagement de son territoire.

Il convient également que soient maintenues les dispositions en vigueur qui interdisent, d'une manière générale, l'aliénation des logements H.L.M. quand elles auraient pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs sur un territoire donné. Les maires sont mieux que quiconque en mesure d'apprécier les besoins en logements sociaux de leur commune et l'intérêt de la privatisation de certains. Aussi, il convient que le représentant de l'Etat, le plus souvent, se conforme à leur avis.

LOCALISATION SELON LA TAILLE DE L'AGGLOMERATION

	Communes rurales	Unités urbaines de -100.000 habit.	Unités urbaines de + 100.000 habit.	Agglomération parisienne	Total
Répartition du parc de résidences principales	25,6 %	29 %	28,3 %	17,1 %	100 %
Répartition du parc de logements locatifs sociaux	4,2 %	32,5 %	37,1 %	26,2 %	100 %

II. LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

Le second volet du projet de loi auquel votre commission a décidé d'accorder une attention particulière est celui qui concerne le logement des personnes défavorisées.

Selon les statistiques disponibles (essentiellement un rapport établi par le BIPE en novembre 1992), il y aurait en France près de 2,2 millions de personnes qui ne disposent pas d'un logement répondant aux normes communément admises. Au sein de cette population, le BIPE estime à 200.000 les exclus du logement, à 470.000 les occupants de logements de substitution et à 1,5 million les «mal-logés».

A. UNE ACTION DEJA LARGEMENT ENGAGEE.

Des dispositifs juridiques et financiers spécifiquement adaptés au logement des plus démunis ont été mis en place, particulièrement depuis 1990.

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement a prévu ainsi, outre l'élaboration de plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et la création de fonds départementaux de solidarité pour le logement :

- l'application du tiers-payant au versement des allocations logement familiale et sociale ;

- l'exonération de l'impôt sur le revenu des loyers des locations ou sous-locations consenties aux étudiants boursiers, aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ainsi qu'aux organismes sans but lucratif agréés qui sous-louent à des personnes défavorisées (1) ;

- la possibilité pour les propriétaires de logements de conclure, avec un organisme d'I.L.M., une société d'économie mixte, une collectivité locale ou un organisme agréé, des **baux à réhabilitation** d'une durée minimale de 12 ans, le preneur s'engageant à réhabiliter le logement, à le louer et à le restituer libre de location et d'occupation à l'issue du bail. Handicapée par des conditions trop restrictives, cette mesure n'a connu qu'une application extrêmement limitée, puisque de 1990 à 1992 des baux à réhabilitation ont été signés dans 27 départements, ce qui représente 57 opérations concernant 230 logements.

Ce dispositif juridique s'est accompagné de la mise en place, en 1990, d'un nouveau prêt locatif aidé dit **PLA d'insertion** particulièrement adapté à la réalisation de logements locatifs à destination des plus défavorisés qu'il s'agisse d'opérations de construction neuve et d'acquisition-amélioration avec obligation minimale de travaux ou même d'opérations d'acquisition sans obligation minimale de travaux.

(1) Ce dispositif est prorogé par l'article 17 du présent projet de loi

L'objectif de 10.000 logements PLA d'insertion, fixé pour 1991, n'a encore jamais été atteint, mais on constate une nette amélioration des résultats de réalisation malgré les nombreuses contraintes, de nature souvent procédurière, auxquelles se heurte ce dispositif. Le nombre de PLA d'insertion réalisés est ainsi passé de 6.334 en 1991 à 7.016 en 1992. En 1993, le financement de 13.000 PLA d'insertion a été prévu, dont 3.000 au titre du plan de relance. Pour 1994, la loi de finances a prévu les crédits nécessaires à la réalisation de 10.000 PLA d'insertion.

B. ...QUE COMPLÈTE UTILEMENT LE PROJET DE LOI

Malgré les incitations fiscales, les dispositifs juridiques spécifiques mis à la disposition des propriétaires et l'effort budgétaire consenti par l'Etat et les collectivités locales, le problème du logement des personnes défavorisées ne semble pas avoir reçu encore de solution adaptée à sa gravité, comme le soulignait le rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, publié en décembre 1993.

Parmi les nombreuses mesures suggérées, à l'occasion de cette publication, par le Haut Comité figuraient notamment :

- l'établissement d'un programme quinquennal de 30.000 logements d'insertion par an, dont 15.000 PLA d'insertion ;

- la mobilisation d'une part significative du parc inutilisé notamment en engageant une campagne auprès des propriétaires, en développant l'intermédiation d'associations ayant une garantie du Fonds de solidarité logement, en recourant davantage au tiers-payant pour les allocations de logement ;

- la promotion du bail à réhabilitation en rendant plus attractive la formule par l'exonération des plus-values réalisées au terme des douze ans et l'instauration d'une prime à la conclusion du bail ;

- la mise en place dans chaque préfecture d'un service unique pour la prévention des expulsions et le relogement des familles ;

- l'organisation d'un «Plan d'hébergement grand froid» dans chaque collectivité importante, volet spécifique de chaque plan départemental pour le logement des personnes défavorisées.

Plusieurs de ces propositions ont été d'ores et déjà effectivement mises en oeuvre, notamment en ce qui concerne les moyens d'hébergement d'urgence ou l'augmentation du nombre de logements HLM attribués aux plus défavorisés (1).

Le projet de loi qui nous est aujourd'hui présenté poursuit dans cette voie, en confirmant les orientations qui avaient été prises par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement en ce qui concerne l'application du tiers-payant aux allocations logement (article 14), l'intermédiation des associations, organismes d'HLM et collectivités locales (articles 16 et 18) et l'«intéressement» fiscal des propriétaires privés (article 17).

III. POSITION DE LA COMMISSION

● Le chapitre premier du projet de loi élargit, de manière raisonnable, les possibilités de vente des logements HLM. Il s'inscrit dans le cadre de l'action de relance menée en ce domaine par le ministère du Logement qui a d'ailleurs signé récemment un protocole en ce sens avec l'Union nationale des Fédérations d'organismes d'HLM (2).

Cette action satisfait aux diverses préoccupations qui ont été exposées précédemment par votre commission qui a, en conséquence, donné un avis favorable à l'adoption des dispositions du chapitre premier.

Elle sera toutefois amenée à présenter des amendements à ces dispositions. Ces amendements, outre quelques précisions rédactionnelles, visent essentiellement :

(1) Un accord a été conclu en ce sens, le 24 février 1994, entre le ministère du Logement et le mouvement HLM.

(2) Le texte de ce protocole est joint en annexe I.

- à traduire concrètement son souci d'éviter que la procédure de vente d'habitation ILM soit banalisée ;

- et à préserver les droits des acquéreurs.

● Pour ce qui concerne le logement des personnes défavorisées, votre commission a accueilli très favorablement le dispositif proposé par le projet de loi.

Elle vous présentera cependant, outre un amendement rédactionnel portant sur l'article 14, deux amendements visant à améliorer l'efficacité de l'action des organismes d'ILM en faveur des populations à faibles ressources :

- le premier de ces amendements ouvre la possibilité aux organismes de louer des logements meublés aux étudiants ;

- le second tend à supprimer un obstacle à la réalisation de PLA d'insertion.

● Enfin, prenant acte, d'une part, des nouvelles missions confiées aux organismes d'ILM dans le cadre de la politique de la ville et de l'habitat et, d'autre part, de la nécessité d'assouplir leurs règles de fonctionnement, votre commission vous propose d'insérer dans le chapitre VI «dispositions diverses» du projet de loi, cinq articles additionnels qui tendent à élargir les compétences des organismes et à supprimer des contraintes obsolètes.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER

ACQUISITION DES LOGEMENTS D'HABITATION A LOYER MODÉRÉ PAR LEURS OCCUPANTS

Le chapitre premier du texte examine comporte cinq articles qui ont pour objet d'aménager le régime prévu, en cas de vente de logements HLM, par les articles L.443-7 à L.443-15-5 du code de la construction et de l'habitation.

Article premier

(Article L.443-7 du code de la construction et de l'habitation)

Suppression de la limitation de la durée de validité des décisions d'aliénation

L'article L.443-7 du code de la construction et de l'habitation fixe les conditions dans lesquelles les organismes d'habitation à loyer modéré peuvent vendre les logements qu'ils détiennent.

La première de ces conditions est relative aux acquéreurs. Elle se trouve précisée par l'article L.443-11 du code de la construction et de l'habitation auquel renvoie le premier alinéa de l'article précité. En vertu de ce texte, si le logement est occupé, il ne peut être vendu qu'à son locataire. S'il est vacant, il doit être offert en priorité aux locataires de l'organisme vendeur. Encore doit-il être précisé que ce ne sont pas tous les locataires de l'organisme qui bénéficient de cette priorité, mais seulement ceux du département où est situé le logement dont la cession est envisagée.

Ce sont donc les seuls logements vacants ne trouvant pas preneur parmi lesdits locataires, qui peuvent être proposés sur le marché immobilier de droit commun.

La deuxième série de mesures limitant la faculté de vente reconnue aux organismes d'I.H.M. concerne les logements. Seuls sont cessibles ceux construits ou acquis depuis plus de dix ans par le cessionnaire, répondant à des normes d'habitabilité minimale et suffisamment entretenus.

En outre, l'organisme propriétaire ne peut procéder à l'aliénation qu'en respectant certaines exigences. Ainsi, sa décision ne doit pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs existant sur le territoire de la commune ou de l'agglomération concernée.

Surtout, cette décision d'aliéner est soumise au contrôle du préfet qui, avant de se prononcer, consulte la commune dans laquelle est implanté l'immeuble en cause, ainsi que les collectivités publiques qui ont accordé leur garantie aux emprunts contractés sur cet immeuble. D'ailleurs, lorsque le logement est affecté à la location saisonnière, la décision d'aliéner ne peut être prise qu'avec l'accord de la commune d'implantation.

L'autorisation du préfet est considérée comme donnée s'il ne s'est pas opposé à la décision d'aliéner, dans un délai de deux mois suivant sa transmission. Dans ce cas, la décision d'aliéner est exécutoire pour une durée de cinq ans. C'est cette limitation de la durée de validité de la décision d'aliéner que l'article premier du projet de loi propose de supprimer.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan approuve cette suppression.

En effet, la décision d'aliénation peut ne pas être suivie d'effets pendant plusieurs années en raison, par exemple, d'une absence de personnes intéressées par l'achat. Dans ce cas, si les conditions expliquant cette impossibilité de vente viennent à changer et si le délai de cinq ans est expiré, il est nécessaire de reprendre l'ensemble de la procédure.

Une telle situation apparaît, en définitive, peu conforme à l'esprit d'ouverture contrôlée des ventes - I.H.M., qui inspire l'ensemble du chapitre premier du projet de loi et que partage votre commission.

C'est pourquoi, elle a donné un avis favorable à l'adoption de l'article premier dans la rédaction qui est présentée.

Article 2

(Article L.443-8 du code de la construction et de l'habitation)

Déconcentration de la décision autorisant la vente de certains logements

L'article 2 du projet de loi vise à modifier l'article L.443-8 du code de la construction et de l'habitation.

Ledit article L.443-8 institue une dérogation au principe posé au L.443-7, selon lequel ne peuvent être proposés à la vente que les logements construits ou acquis depuis plus de dix ans. La dérogation à cette condition d'ancienneté est actuellement mise en oeuvre, conjointement, par le ministre chargé de la construction et de l'habitation et le ministre chargé de l'économie et des finances.

Cette attribution de compétence exprime nettement le souci du législateur de conférer un caractère exceptionnel aux ventes d'immeubles HLM détenus depuis moins de dix ans.

Ce souci est partagé par votre commission. Elle estime qu'il ne conviendrait pas qu'une telle faculté puisse conduire certains organismes à succomber aux tentations de la spéculation, qui peuvent être redoutées quand l'immeuble est récent.

Elle n'en reconnaît pas moins que cette centralisation des décisions peut paraître quelque peu excessive, voire artificielle. Nul ne peut en effet douter que, pour arrêter sa position en toute connaissance de cause, les ministres compétents ne soient pas naturellement enclins à s'informer de la situation locale auprès du préfet concerné et à prendre en compte l'avis de ce dernier.

Aussi, le choix opéré par le Gouvernement de déconcentrer les responsabilités exercées en ce domaine par l'autorité ministérielle apparaît-il réaliste et, en définitive, tout à fait acceptable.

Cependant, votre commission des Affaires économiques et du Plan souhaite vivement que la vente d'immeubles entrés depuis moins de dix ans dans le parc HLM n'en soit pas pour autant banalisée. Elle vous proposera, en conséquence, de préciser que la décision prise au niveau local aura à être motivée.

Par ailleurs, il lui paraît nécessaire de spécifier que l'autorité administrative visée par le projet de loi est le préfet du département d'implantation de l'immeuble.

Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous soumet.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption du présent article ainsi modifié.

Article 3

(Article L.443-10 du code de la construction et de l'habitation)

Suppression des obligations de location des logements conventionnés en cas de vente

Les différentes formes de conventionnement, mises en oeuvre par l'Etat dans le secteur locatif pour adapter la politique du logement à la diversité des situations, offrent d'indéniables avantages financiers ou juridiques aux bailleurs qui y souscrivent -notamment l'éligibilité du logement à l'aide personnalisée- mais leur imposent, en contrepartie, des obligations assez contraignantes.

Les dispositions générales applicables aux logements conventionnés sont regroupées aux articles L.353-2 à L.353-13 du code de la construction et de l'habitation.

En outre, afin d'accélérer le conventionnement du patrimoine H.L.M., la loi n° 79-17 du 3 janvier 1979 a complété ces mesures par un dispositif propre au secteur H.L.M.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que d'une manière générale :

- les obligations imposées au propriétaire d'un bien conventionné se transmettent avec ce bien et qu'elles s'imposent donc à un nouveau propriétaire (article L.354-4) ;

- les logements faisant l'objet d'une convention doivent, jusqu'à la date prévue pour son expiration, être loués dans les conditions fixées par cette convention (article L.353-5).

En outre, lorsque les biens conventionnés appartiennent aux organismes d'habitation à loyer modéré :

- l'acte de cession de ces biens doit faire mention de la convention dont ils sont l'objet (article L. 353-17, alinéa 2) ;

- la validité de la cession est subordonnée à l'engagement pris par le nouveau propriétaire de respecter toutes les obligations de la dite convention (article L. 353-17, alinéa 3).

En pratique, de telles contraintes reviennent à exclure des ventes HLM tous les biens faisant l'objet d'une convention pour toute la durée de cette dernière. En effet, les locataires HLM auxquels la loi réserve la priorité d'acquisition ne peuvent guère être intéressés, en raison du niveau de leurs ressources, par l'achat d'un logement qu'ils devront louer à d'autres.

Pour ces raisons, le présent article 3 exclut, en cas de vente d'un logement HLM conventionné, l'application des dispositions du code de la construction et de l'habitation imposant la transmission des obligations résultant du conventionnement dudit logement.

La mesure proposée s'inscrit dans la logique du projet de loi et votre commission des Affaires économiques et du Plan en soutient le principe.

Cependant, la rédaction présentée ne lui paraît pas suffisamment précise. En effet, on peut se demander si les deux phrases composant le dispositif ont toutes deux le même champ d'application. Surtout, l'inopposabilité des articles L.353-4 et L.353-5 à l'acquéreur n'apparaît pas de nature à garantir, de manière absolue, cette inopposabilité aux propriétaires dont les droits réels sur le bien initialement conventionné résulteraient d'une donation ou d'un acte de vente opéré par cet acquéreur.

Votre commission vous soumet donc une modification d'ordre rédactionnel visant à supprimer toute équivoque sur ce point.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 3 ainsi amendé.

Article 4

(Article L.413-11 du code de la construction et de l'habitation)

Allègement des contraintes imposées en cas de vente de logement HLM

L'actuel article L.443-11 du code de la construction et de l'habitation autorise -ceci a été souligné lors du commentaire de l'article premier- la vente d'un logement HLM occupé à son occupant et à lui seul.

● Le paragraphe I du présent article, quant à lui, tend à étendre cette autorisation :

- d'une part, au conjoint de l'occupant si ce dernier le demande ;

- et, d'autre part, aux ascendants ainsi qu'aux descendants de l'occupant lorsque ces personnes ont des ressources modestes.

Ces nouvelles règles sont conformes aux objectifs sociaux poursuivis par le projet de loi. De plus en étendant le nombre des bénéficiaires des procédures de vente HLM, elles peuvent en permettre une mise en oeuvre plus aisée. Votre commission y est donc favorable.

Elle vous propose par ailleurs un amendement qui tend à obliger les organismes d'HLM à motiver leur refus de vendre un logement aux locataires qui souhaitent l'acheter.

En effet si l'organisme d'HLM est seul habilité à décider de la gestion de son patrimoine immobilier il doit aussi entretenir avec les locataires des relations de confiance fondées sur la transparence des décisions.

● Dans son paragraphe II, l'article 4 ici examiné supprime le troisième alinéa de l'article L. 413-11. Ceci a pour effet de ne plus imposer à l'acquéreur d'un logement HLM d'y résider, à titre principal, pendant une durée minimale.

En pratique, la vérification du respect de cette obligation se révélait presque impossible à effectuer et, qui plus est, aucune sanction n'était prévue en cas de transgression.

La simplification opérée par le paragraphe II ne peut donc qu'être approuvée et, sur ce point, votre commission vous propose simplement une modification de nature purement rédactionnelle.

● Le troisième et dernier paragraphe de l'article 4 se limite à tirer la conséquence du dispositif prévu au II en modifiant une référence devenue erronée, suite à la suppression effectuée.

Votre commission des affaires économiques et du plan donne un avis favorable à l'adoption de l'article 4, tel qu'elle vous propose de l'amender.

Article 5

(Article L.443-13 du code de la construction et de l'habitation)

Suppression de l'obligation faite au vendeur d'accepter un échelonnement du paiement du prix

En vertu des deux dernières phrases du deuxième alinéa de l'article L. 443-13 du code de la construction et de l'habitation, les organismes HLM procédant à la vente d'un logement de leur parc sont tenus d'accorder des facilités de paiement à l'acquéreur.

En effet, ce dernier peut se libérer d'une partie du prix de vente par des versements échelonnés dans le temps. Ce dispositif s'applique de plein droit lorsque l'acquéreur est un locataire de l'organisme vendeur et, sous condition de ressources, lorsqu'il n'a pas cette qualité.

Il n'en demeure pas moins que, dans les deux cas, le vendeur se trouve, en quelque sorte, légalement contraint de consentir un crédit à des conditions avantageuses pour l'acheteur. Ceci constitue indéniablement un frein à l'engagement d'une politique de vente.

C'est pourquoi votre commission est favorable à la suppression de ces dispositions, proposée par le présent article.

Le dispositif présenté maintient par ailleurs la faculté ouverte -par la première phrase du deuxième alinéa du L. 443-13- aux organismes d'habitation à loyer modéré de rembourser selon l'échéancier initialement prévu, les prêts courant sur le logement vendu. Il lui apporte toutefois deux inflexions :

- d'une part, il supprime la limitation réservant cette possibilité aux seules ventes de logements à des locataires ;

- et, d'autre part, il ajoute une précision visant à traduire les pratiques en vigueur, à savoir que la garantie en question -le plus souvent fournie par les collectivités locales- doit jouer «dans les conditions qui avaient permis l'obtention du prêt».

Cette précision a pour objet d'éviter que l'assouplissement des règles permettant le maintien des garanties publiques conduise à un accroissement des demandes adressées à la Caisse de garantie du logement social et puisse ainsi menacer l'équilibre financier de cette caisse.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan considère que la solution ainsi dégagée est raisonnable et lui apporte son soutien

Elle a donné, en conséquence, un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AU LOGEMENT DES PERSONNES À FAIBLES RESSOURCES

Le chapitre III du projet de loi comporte des dispositions diverses que l'exposé des motifs du projet de loi a regroupées selon les objectifs qu'elles poursuivent : faciliter l'accès au parc locatif privé, renforcer les capacités d'intervention des associations caritatives et «créer des résidences sociales».

Ces articles visent essentiellement à renforcer la sécurité des propriétaires bailleurs qui louent leur bien à des personnes

défavorisées (1), soit directement en confortant leurs avantages fiscaux et en garantissant le versement des allocations logement, soit en favorisant la mise en place d'«écrans» entre les propriétaires et les locataires par des systèmes de sous-location contrôlés par les organismes d'ILM ou les associations contribuant au logement des personnes défavorisées.

Pour une large part, ces articles s'inscrivent dans la ligne des dispositifs mis en place par la loi sur le droit au logement du 31 mai 1990.

Article 14

(Articles L.553-4 et L.835-2 du code de la sécurité sociale)

Application de la procédure du tiers payant aux allocations logement

Cet article modifie les dispositions figurant aux articles L.553-4 et L.835-2 du code de la sécurité sociale qui prévoient l'application d'une procédure de tiers-payant, avec accord de l'allocataire et du bailleur ou du prêteur, pour le versement des allocations de logement, familiale et sociale.

Le dispositif actuellement en vigueur, avait été mis en place par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. Le présent projet de loi propose d'en améliorer l'efficacité en prévoyant que la sortie du dispositif de tiers-payant ne pourra résulter que d'un accord entre l'allocataire d'une part et le bailleur ou le prêteur d'autre part.

Compte tenu de l'importance -d'ailleurs préoccupante- des financements concernés que retrace, pour 1992, le tableau ci-dessous, votre commission ne peut être que favorable à cette initiative.

(1) L'article 17 du projet de loi proroge pour trois ans l'exonération sous certaines conditions de l'impôt sur le revenu foncier instituée par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

	Nombre de bénéficiaires	Montant des prestations (en milliards de francs)
Allocation de logement sociale	1.455.000	13,104
Allocation de logement familiale	1.101.000	13,234

Sous réserve d'un amendement visant à rectifier des décomptes d'alinéas, elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 16

(Articles L.442-8-1 et L.353-20 du code de la construction et de l'habitation)

Possibilité, pour certains organismes agréés et les centres communaux d'action sociale, de sous-louer des logements à des personnes défavorisées

Cet article modifie les articles L.442-8-1 et L.353-20 du code de la construction et de l'habitation qui régissent la sous-location et autorisent, dans leur rédaction actuelle, les organismes d'I.H.M. et les propriétaires de logements conventionnés à louer des logements à des associations qu'elles-même sous-loueront à des personnes en difficulté.

Le projet de loi propose, ainsi, d'étendre cette faculté en autorisant les centres communaux d'action sociale et certains organismes agréés dont c'est l'objet, comme la SONACOTRA, à bénéficier de cette dérogation. Ces organismes devront, cependant, satisfaire aux mêmes conditions que les associations visées par le dispositif en vigueur :

- ne sous-louer les logements qu'à titre temporaire ;

- et exercer les actions nécessaires à la réinsertion des personnes en difficulté.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 18

(Article L.443-11 du code de la construction et de l'habitation)

Vente de logements HLM à des associations en vue d'une mise à disposition des personnes défavorisées

Cet article modifie l'article L.443-11 du code de la construction et de l'habitation, relatif à la vente de logements HLM et déjà modifié par l'article 4 du présent projet de loi.

Il autorise les organismes d'HLM à proposer à des associations caritatives l'achat de logements sous la double condition toutefois :

- que ces associations ou plus généralement ces organismes sans but lucratif soient agréés, à cet effet, par l'autorité administrative ;

- qu'elles s'engagent à mettre ces logements pendant au moins quinze ans à la disposition de personnes défavorisées.

Cette faculté ouverte aux organismes d'HLM ne pourra, toutefois, s'exercer que lorsque le logement aura été offert, sans résultat, aux acquéreurs prioritaires définis par l'article L.443-11.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 19

(Article L.442-8 du code de la construction et de l'habitation)

Faculté pour les organismes d'HLM de louer ou sous-louer, en meublé, des logements-foyers

L'article L.442-8 du code de la construction et de l'habitation interdit, par principe, la location en meublé et la sous-location de logements construits grâce à des crédits publics qu'il punit d'une amende de 60.000 francs et *«de l'exclusion, pour les contrevenants, de tous les avantages et bénéfices»* concédés par le livre VI du code de la construction et de l'habitation relatif *«aux mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement»*.

Le deuxième alinéa de cet article prévoit cependant plusieurs dérogations au bénéfice des *«oeuvres de caractère social, telles que les maisons d'étudiants et les foyers de travailleurs, dès lors qu'elles ne poursuivent aucun but lucratif»*.

Compte tenu de l'imprécision des termes de cet alinéa, ces dérogations n'ont -semble-t-il- jamais trouvé à s'appliquer.

Dans le but d'élargir le champ d'activité des organismes d'HLM, de conforter leur action sociale et de favoriser une approche globale des problèmes d'habitat des populations à faibles ressources, le projet de loi propose de créer une nouvelle dérogation au bénéfice des logements-foyers sous réserve que ceux-ci soient gérés directement par un organisme d'HLM et qu'ils répondent à des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Votre commission est favorable à cet assouplissement qu'elle souhaite cependant appliquer aussi aux logements pour étudiants gérés dans les mêmes conditions.

Elle vous propose en ce sens par amendement une nouvelle rédaction de l'article 19.

Article additionnel après l'article 19

(Article L.123-2-1 du code de l'urbanisme)

Suppression de l'obligation de réaliser des aires de stationnement pour les logements d'insertion

L'article additionnel que vous présente votre commission après l'article 19 crée un nouvel article L.123-2-1 dans le code de l'urbanisme et tend à lever un des obstacles à la réalisation de logements destinés aux personnes les plus défavorisées, financés par des prêts locatifs aidés d'insertion.

Un nombre important de plans d'occupation des sols exige, en effet, pour l'obtention de permis de construire, la réalisation de places de stationnement ⁽¹⁾.

Or cette contrainte est manifestement disproportionnée par rapport au coût de réalisation d'un logement d'insertion et peut, en conséquence, interdire que le projet soit mené à bien.

Compte tenu du faible nombre de P.I.A d'insertion (10.000 par an) et donc de l'impact négligeable de ce dispositif en termes de stationnement dans les centre-villes, votre commission vous propose de faire échapper ces opérations à l'obligation de réalisation de places de stationnement.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

Le chapitre VI du projet de loi ne comporte qu'un seul article qui clarifie les compétences des sections départementales de l'aide personnalisée au logement et valide certaines décisions des caisses d'allocations familiales et des caisses de mutualité sociale

(1) Le bénéficiaire peut s'acquitter de son obligation par le versement d'une participation financière (article L.421-3 du code de l'urbanisme).

agricole. Cet article 24 n'a pas appelé d'observations de la part de votre commission qui a cependant souhaité compléter le dispositif présenté par le Gouvernement par plusieurs articles additionnels dont l'objectif commun est de soutenir la modernisation des organismes d'HLM en adaptant leurs compétences à leur fonction sociale actuelle.

Articles additionnels après l'article 24

Elargissement de certaines compétences des organismes d'HLM

La crise que connaît le secteur du logement depuis plusieurs années, et particulièrement la disparition progressive du logement social de fait, a accéléré l'évolution de la mission des organismes d'HLM passés en peu de temps du rôle de « logeurs » à celui de généralistes de l'habitat.

Sollicités au-delà de leur rôle traditionnel de gestionnaires d'un patrimoine social immobilier, comme partenaires actifs de la politique de la ville, ces organismes sont engagés dans une diversification de leur activité qui nécessite un certain assouplissement de leurs règles de fonctionnement.

Votre commission vous présente, en ce sens, quatre articles additionnels relatifs aux compétences respectives :

- des offices publics d'aménagement et de construction et des offices d'HLM,
- des sociétés anonymes d'HLM,
- des sociétés anonymes coopératives de production d'HLM.

Ces articles additionnels poursuivent quatre objectifs :

- autoriser expressément les prestations de services entre organismes d'HLM, en vue d'une plus grande efficacité de leurs interventions et dans la mesure où ces prestations restent dans le cadre de l'objet social et de la compétence territoriale de chaque organisme concerné ;

- ouvrir aux organismes d'HLM (offices et sociétés anonymes) la possibilité d'intervenir comme administrateurs de biens pour les logements situés dans des copropriétés connaissant

d'importantes difficultés, l'initiative de cette intervention appartenant au maire de la commune d'implantation ou au préfet ;

- accorder aux sociétés anonymes d'HLM agréées à cet effet et aux sociétés coopératives de production d'HLM titulaires d'un agrément la possibilité d'intervenir comme prestataires de services pour des investisseurs privés dans des opérations portant sur des immeubles associant des logements locatifs financés à l'aide de prêts aidés ou réglementés et des logements privés ;

- ouvrir, enfin, aux sociétés anonymes d'HLM agréées à cet effet la possibilité d'intervenir comme prestataires de services de sociétés d'économie mixte d'aménagement.

Article additionnel après l'article 24

Modification de l'article L.422-5 du code de la construction et de l'habitation

L'article additionnel que vous présente votre commission tend à supprimer une disposition de l'article L.422-5 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit que les actes par lesquels les sociétés d'HLM et les sociétés anonymes de crédit immobilier contractent des emprunts doivent être approuvés dans des conditions fixées par décision administrative. Cette disposition qui n'a jamais été appliquée aux sociétés d'HLM est, en effet, devenue obsolète depuis que les lois du 24 janvier 1984 et du 15 mai 1991 ont soumis les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) au contrôle des autorités bancaires et à celui de l'organe central du réseau des SACI.

**AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN**

Article 2

(Article L.443-8 du code de la construction et de l'habitation)

Amendement

A la fin de cet article, remplacer les mots :

de l'autorité administrative

par les mots :

motivée du représentant de l'Etat dans le département
d'implantation du logement

Article 3

(Article L.443-10 du code de la construction et de l'habitation)

Amendement

Après les mots :

ne sont pas applicables,

rédiger ainsi la fin du texte proposé par cet article pour compléter l'article L.443-10 du code de la construction et de l'habitation :

«et, par dérogation aux articles L.353-4 et L.353-5, la convention mentionnée à l'article L.353-2 n'est pas opposable aux nouveaux propriétaires.»

Article 4

(Article L.443-11 du code de la construction et de l'habitation)

Amendement

Après le paragraphe I de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

I bis - Après le premier alinéa de l'article L.443-11 du même code, il est inséré un alinéa rédigé comme suit :

«Le refus de vente opposé par l'organisme propriétaire à un locataire occupant qui demande à acquérir son logement doit être communiqué par écrit et motivé dans un délai de deux mois suivant le dépôt de l'acte de candidature.»

Amendement

Dans le paragraphe II de cet article, remplacer le mot :

abrogé

par le mot

supprimé

Article 14

Amendement

Rédiger comme suit cet article :

I. Les sixième, septième, huitième et neuvième alinéas de l'article L.553-4 du code de la sécurité sociale sont remplacés par quatre alinéas ainsi rédigés :

«L'allocation de logement mentionnée à l'article L.542-1 est versée après accord de l'allocataire et du bailleur ou du prêteur :

«- en cas de location, au bailleur du logement,

«- dans les autres cas, au prêteur.

«Cette modalité de versement ne peut être modifiée qu'avec l'accord de l'allocataire et, selon le cas, du bailleur ou du prêteur.»

II. Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article L.835-2 du code de la sécurité sociale sont remplacés par quatre alinéas ainsi rédigés :

«L'allocation de logement est versée après accord de l'allocataire et du bailleur ou du prêteur :

«- en cas de location, au bailleur du logement,

«- dans les autres cas, au prêteur.

«Cette modalité de versement ne peut être modifiée qu'avec l'accord de l'allocataire et, selon le cas, du bailleur ou du prêteur.»

*Article 19***Amendement**

Rédiger comme suit cet article :

Le troisième alinéa de l'article L.442-8 du code de la construction et de l'habitation est complété par la phrase suivante :

« Ces dispositions ne sont pas non plus applicables aux logements pour étudiants et aux logements-foyers gérés directement par un organisme d'habitations à loyer modéré et qui répondent à des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

*Après l'article 19***Amendement**

Après l'article 19, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art.- Après l'article L.123-2 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L.123-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L.123-2-1.- Les plans d'occupation des sols ne peuvent imposer la réalisation d'aires de stationnement pour les logements locatifs acquis et, le cas échéant, améliorés avec un prêt aidé par l'Etat, destinés aux personnes défavorisées mentionnées à l'article premier de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. »

Après l'article 24

Amendement

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art.- Après le neuvième alinéa de l'article L.421-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

«- réaliser pour le compte d'autres organismes d'habitations à loyer modéré des prestations de services pour des missions rentrant dans l'objet social et la compétence territoriale desdits organismes et des organismes prestataires ;

«- à l'initiative du maire de la commune d'implantation ou du représentant de l'Etat dans le département, gérer, en qualité d'administrateurs de biens, des logements situés dans des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou être syndics de ces copropriétés.»

Après l'article 24

Amendement

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art.- Les deuxième et troisième alinéas de l'article L.422-2 du code de la construction et de l'habitation sont remplacés par huit alinéas ainsi rédigés :

«Elles ont également pour objet :

«- de réaliser toutes les opérations d'aménagement définies par le code de l'urbanisme, pour leur compte, avec l'accord de la ou des collectivités locales concernées, et pour le compte de tiers,

lorsqu'elles ont été agréées à cet effet, dans les conditions fixées par leur statut. Dans le cas où elles interviennent pour le compte de tiers, les dispositions de l'article L.443-14 du présent code ne sont pas applicables aux cessions de terrains non bâtis rendues nécessaires par la réalisation de ces opérations ;

«- de réaliser pour le compte d'autres organismes d'habitations à loyer modéré des prestations de services pour des missions rentrant dans l'objet social et la compétence territoriale desdits organismes et des organismes prestataires.

«Elles peuvent, en outre :

«- intervenir comme prestataires de services des sociétés d'économie mixte pour la réalisation d'opérations d'aménagement, lorsqu'elles ont été agréées à cet effet, dans les conditions fixées par leur statut ;

«- réaliser, pour des personnes privées, des prestations de services, dans le cadre d'opérations portant sur des immeubles d'habitation à usage locatif financés à l'aide de prêts aidés ou réglementés, lorsqu'elles ont été agréées à cet effet ;

«- à l'initiative du maire de la commune d'implantation ou du représentant de l'Etat dans le département, gérer, en qualité d'administrateurs de biens, des logements situés dans des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou être syndics de ces copropriétés ;

«- réaliser des hébergements de loisirs à vocation sociale dans les conditions prévues à l'article L.421-1.»

Après l'article 24

Amendement

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art.- Après le premier alinéa de l'article L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

«Elles peuvent réaliser pour le compte d'autres organismes d'habitations à loyer modéré des prestations de services pour des missions rentrant dans l'objet social et la compétence territoriale desdits organismes et des organismes prestataires.»

Après l'article 24

Amendement

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art.- Après le premier alinéa de l'article L. 422-3-2 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

«Elles peuvent également, lorsqu'elles sont titulaires de l'autorisation visée au premier alinéa, réaliser, pour des personnes privées, des prestations de services, dans le cadre d'opérations portant sur des immeubles d'habitation à usage locatif financés à l'aide de prêts aidés ou réglementés.»

Après l'article 24

Amendement

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art.- Le troisième alinéa de l'article L.422-5 du code de la construction et de l'habitation est supprimé.

ANNEXES

Code de la construction et de l'habitation

LIVRE IV
HABITATIONS A LOYER MODERE

TITRE II
ORGANISMES D'HABITATIONS A LOYER MODERE

CHAPITRE I^{er}
ETABLISSEMENTS PUBLICS
D'HABITATIONS A LOYER MODERE

Section I. — Offices publics
d'aménagement et de construction

Art. L. 421-1 (L. n. 85-729, 18 juill. 1985). — Les offices publics d'aménagement et de construction sont des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Ils ont pour objet :

— de réaliser pour leur compte, avec l'accord de la ou des collectivités intéressées, ou pour le compte de tiers, toutes les interventions foncières ou opérations d'aménagement prévues par le Code de l'urbanisme, sans que les dispositions de l'article L. 443-14 soient applicables aux cessions de terrains non bâtis rendues nécessaires par la réalisation de ces opérations ;

— de réaliser des opérations répondant aux conditions prévues par les articles L. 351-2 et L. 411-1 et de gérer les immeubles faisant l'objet de ces opérations ;

— de gérer les immeubles à usage principal d'habitation appartenant à des organismes relevant des deux premiers secteurs localitifs définis par l'article 37 de la loi n. 82-526 du 22 juin 1982 ou à des organismes sans but lucratif ainsi que les immeubles réalisés par l'ensemble de ces organismes en vue de l'accès à la propriété ;

— de réaliser, en qualité de prestataires de services, des opérations portant sur tout immeuble à usage principal d'habitation.

Un décret en Conseil d'Etat précise leurs attributions et détermine les modalités de leur fonctionnement.

A titre subsidiaire, et en qualité de prestataires de services, ils peuvent en outre :

— pour le compte de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics, réaliser et assurer l'entretien des constructions liées à l'habitat ;

— réaliser des hébergements de loisirs à vocation sociale, en assurant, le cas échéant, l'ensemble des tâches incombant au maître d'ouvrage. Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions de financement de ces hébergements et la nature des organismes pour le compte desquels ils sont réalisés.

CHAPITRE II
ORGANISMES PRIVÉS
D'HABITATIONS A LOYER MODERE

Section II. — Sociétés anonymes
d'habitations à loyer modéré

Art. L. 422-2 (L. n. 85-729, 18 juill. 1985). — Les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ont pour objet de réaliser, dans les conditions fixées par leurs statuts, principalement en vue de la location, les opérations prévues à l'article L. 411-1.

Elles ont également pour objet de réaliser toutes les opérations d'aménagement définies par le Code de l'urbanisme, pour leur compte, avec l'accord de la ou des collectivités locales concernées, et pour le compte de tiers, lorsqu'elles ont été agréées à cet effet, dans les conditions fixées par leur statut. Dans le cas où elles interviennent pour le compte de tiers, les dispositions de l'article L. 443-14 du présent code ne sont pas applicables aux cessions de terrains non bâtis rendues nécessaires par la réalisation de ces opérations.

Elles peuvent, en outre, réaliser des hébergements de loisirs à vocation sociale dans les conditions prévues à l'article L. 421-1.

Section III. — Sociétés anonymes coopératives
de production d'habitations à loyer modéré

Art. L. 422-3 (L. n. 92-643, 13 juill. 1992). — Les sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré ont pour objet :

1^o D'assister, à titre de prestataires de services, des personnes physiques et des sociétés coopératives de construction, constituées en application du chapitre III du titre I^{er} du livre II, pour la réalisation et la gestion de programmes de construction en accession à la propriété ;

2^o En vue de l'accès à la propriété, de construire, acquérir, réaliser des travaux, vendre et gérer des immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel ou d'habitation ou destinés à cet usage ;

3^o D'assister, à titre de prestataires de services, des personnes physiques ou morales en vue de la réalisation de tous travaux portant sur des immeubles existants et destinés à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation ;

4^o De réaliser des lotissements ;

5^o De réaliser des hébergements de loisir à vocation sociale selon les modalités prévues à l'article L. 421-1.

Toute opération réalisée en application du 2^o du présent article doit faire l'objet d'une garantie de financement et d'une garantie d'acquisition des locaux non vendus.

Les sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré font procéder périodiquement à l'examen analytique de leur situation financière et de leur gestion. Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du comité permanent du Conseil supérieur des habitations à loyer modéré, détermine les modalités de mise en œuvre de la procédure, dite de révision coopérative, définie au présent alinéa, ainsi que les conditions d'agrément garantissant le pluralisme de son exercice et le respect des principes coopératifs.

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

Art. L. 422-3-2 (L. n. 83-657, 20 juill. 1983 ; L. n. 92-643, 13 juill. 1992). — Les sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré dont la qualité de gestion sur les plans technique et financier a été constatée à l'occasion du contrôle prévu à l'article L. 451-1 peuvent, par décision de l'autorité administrative, être autorisées, dans des conditions fixées par décret, à construire, acquérir, aménager, restaurer, agrandir, améliorer et gérer des immeubles en vue de la location et destinés à un usage d'habitation ou à un usage professionnel et d'habitation.

Ces sociétés doivent faire procéder, sous le nom de révision coopérative, à l'examen analytique et périodique de leurs comptes et de leur gestion dans les conditions prévues à l'article L. 422-3-1.

Section V. — Dispositions communes
aux sociétés d'habitations à loyer modéré
et de crédit immobilier

Art. L. 422-5 (L. n. 84-46, 24 janv. 1984 ; L. n. 86-1290, 23 déc. 1986). — Les sociétés d'habitations à loyer modéré doivent être agréées par décision administrative. Les sociétés de crédit immobilier sont soumises à l'agrément du comité des établissements de crédit.

Leurs statuts contiennent des clauses conformes aux clauses types approuvées par décret en Conseil d'Etat.

Les actes par lesquels ces sociétés contractent des emprunts doivent être approuvés dans des conditions fixées par décision administrative.

ANNEXE 11

**PROTOCOLE
ENTRE LE MINISTRE DU LOGEMENT ET L'UNFOHLM
RELATIF A LA VENTE AUX LOCATAIRES DE LEUR LOGEMENT
HLM**

* *

*

Le Ministre du Logement et l'UNFOHLM prennent acte des conclusions du rapport de M. Claude ROBERT, I.G.E., à la suite des travaux du groupe relatif à la vente aux locataires des logements HLM, groupe auquel l'Union a été étroitement associé.

Les conclusions du groupe ont souligné que la vente des logements HLM, élément normal de la gestion patrimoniale, présentait un intérêt social en permettant de développer une nouvelle forme d'accession sociale à la propriété, et un intérêt économique évident pour faciliter l'autofinancement d'opérations nouvelles.

Le groupe a également mis en évidence le fait que le développement de la vente implique :

- * le développement d'un savoir faire opérationnel à travers une action professionnelle déterminée ;
- * une amélioration du dispositif juridique ;
- * un cadre économique et social favorable à la rencontre de l'offre et de la demande ;
- * un réinvestissement utile des moyens disponibles ;

* *

*

.../...

Au vu de ces conclusions, le Ministre du Logement et l'UNFOHLM conviennent d'inscrire leur volonté commune dans le protocole d'accord suivant :

Article 1. - Cadre Général de la vente HLM

Le Ministre du Logement et l'UNFOHLM conviennent des points suivants :

- * Les principes de la loi du 23 décembre 1986, et notamment l'initiative de la vente laissée à l'organisme, sont conservés ;
- * Le dispositif juridique sera toutefois revu pour alléger le formalisme et faciliter la procédure de vente.

Un projet de loi en ce sens sera déposé par le Gouvernement à la prochaine session parlementaire.

Le maintien des prêts en cours et des garanties sera complété par la suppression de l'obligation du prêt vendeur.

* Le financement des opérations sera notamment facilité par la mise en oeuvre des capacités d'intervention du réseau des SACI dans le cadre de Prêts à l'Accession Sociale (PAS).

* Les ressources apportées par la vente seront en priorité, conformément à la loi, réinvesties dans des opérations de construction ou de réhabilitation de logements ; le produit de la vente, venant s'ajouter à l'effort de l'Etat, permettra ainsi d'améliorer l'équilibre financier des opérations.

Par ailleurs, le produit de la vente pourra être affecté au coût de fonctionnement des services permanents chargés de ces opérations dans les organismes vendeurs.

* Les instructions comptables seront ajustées en tant que de besoin. Elles devront permettre, en outre, qu'en cas de difficultés exceptionnelles des organismes, la mobilisation des réserves correspondant au produit de la vente soit possible.

Article 2. - Le développement d'une action professionnelle

L'UNFOHLM s'engage à mettre en oeuvre :

1. Un programme d'information et de qualification du milieu professionnel :

Ce programme se traduira par :

- * une action de communication visant à expliquer les objectifs généraux de cette politique tels que définis précédemment. Ce programme se traduira par des publications spécifiques, des articles dans les revues du Mouvement HLM, des séances régionales de travail.
- * la mise en oeuvre d'un programme de formation sur les différents aspects de la vente pour les cadres dirigeants et les responsables d'opérations.

2. Une coopération inter-organismes :

Les accords de coopération entre organisme d'HLM "locatif" et "accession" seront encouragés au plan financier (intervention du réseau des SACI, des coopératives HLM) et au plan du montage, de la conduite et de la gestion des opérations, par l'apport des capacités des organismes ayant un savoir faire en matière d'accession ou de vente HLM.

3. Une action incitatrice :

- * une "mission pour la pratique de la vente" associant l'Union des HLM et la Caisse des Dépôts et Consignations est mise en place pour aider les organismes à développer leurs projets.
- * Un secrétariat permanent chargé de la promotion de la vente des logements HLM est créé à la Direction de l'Habitat et de la Construction.

• la création d'un fonds d'intervention :

L'Etat et l'UNFOHLM créeront un fonds d'intervention destiné à financer l'adaptation des pratiques professionnelles.

Dans ce cadre ce fonds contribuera à la mise en place d'équipes spécialisées pour la vente du patrimoine des organismes d'HLM.

Article 3. - Dispositif d'évaluation

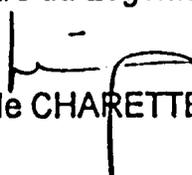
Le Ministre du Logement considère que l'objectif souhaitable et nécessaire est d'atteindre 30 000 logements vendus chaque année, soit environ 1 % du parc existant.

L'UNFOHLM pour sa part marque sa volonté, dans le respect des conditions fixées au présent protocole, de mobiliser ses organismes pour faire de la vente une pratique normale et courante de gestion.

Un comité de suivi Etat/HLM est constitué auprès du Directeur de l'Habitat et de la Construction.

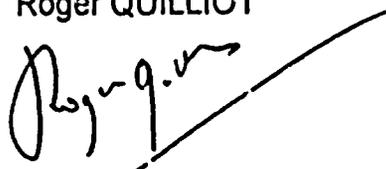
Il est chargé annuellement d'apprécier l'évolution du rythme des ventes et d'en effectuer un bilan qualitatif (évaluation sociale, vie des copropriétés) à partir des analyses régionales et locales.

Le Ministre du Logement


Hervé de CHARETTE

Le Président de l'Union Nationale des
Fédérations d'Organismes d'HLM

Roger QUILLIOT



Le Président de la Fédération
des Offices d'HLM

Jacques BADET



Le Président de la Fédération Nationale
des Sociétés Anonymes et Fondations d'HLM

Jacques BERKE

