

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
DIRECTION : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

COMPTE RENDU INTÉGRAL

34^e SÉANCE

Séance du lundi 5 juin 1989

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHÉRIOUX

1. **Procès-verbal** (p. 1086).
2. **Emotion du Sénat après les événements dramatiques survenus en Chine** (p. 1086).
MM. Jean Simonin, Charles Lederman, Claude Estier, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 1087)

3. **Rappel au règlement** (p. 1087).
MM. Charles Lederman, le président, Jacques Larché, président de la commission des lois.
4. **Rapports locatifs.** - Discussion d'une proposition de loi déclarée d'urgence (p. 1087).

Discussion générale : MM. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement ; Luc Dejoie, rapporteur de la commission des lois ; Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Alphonse Arzel, Gérard Larcher, Jean-Luc Bécart, Michel Miroudot, Robert Laucournet, Jean Guenier, Claude Estier.

Clôture de la discussion générale.

MM. le ministre, le président de la commission.

MM. Robert Laucournet, le président de la commission, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 1106)

PRÉSIDENTE DE M. ÉTIENNE DAILLY

Article additionnel avant l'article 1^{er} (p. 1106)

Amendement n° 29 de M. Jean-Luc Bécart. - Mme Paulette Fost, MM. le rapporteur, le ministre, Robert Laucournet. - Rejet au scrutin public.

Article 1^{er} (p. 1108)

M. Jean-Luc Bécart.

Amendement n° 1 de la commission et sous-amendement n° 101 rectifié de M. Jean Faure, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur, le rapporteur pour avis, le ministre, Robert Laucournet, le président de la commission, Jean-Luc Bécart, Gérard Larcher, Michel Caldaguès. - Retrait du sous-amendement n° 101 rectifié ; adoption de l'amendement n° 1 constituant l'article modifié.

Article 2 (p. 1111)

Amendement n° 145 du Gouvernement. - MM. le ministre, le rapporteur. - Rejet.

Amendement n° 146 du Gouvernement. - MM. le ministre, le rapporteur. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 3 (p. 1112)

Amendement n° 30 de M. Jean-Luc Bécart. - MM. Jean-Luc Bécart, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 2 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre, Robert Laucournet, Jean-Luc Bécart, Michel Caldaguès. - Adoption au scrutin public.

Amendement n° 185 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Réserve.

Réserve de l'article.

Article 4 (p. 1114)

Amendement n° 74 de M. Jean Guenier. - MM. Jean Guenier, le rapporteur. - Retrait.

Adoption de l'article.

Article 5. - Adoption (p. 1115)

Article 6 (p. 1115)

Amendement n° 32 de M. Jean-Luc Bécart. - MM. Robert Vizet, le rapporteur, le ministre, Robert Laucournet, Gérard Larcher. - Rejet.

Amendement n° 186 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 7 (p. 1116)

Amendements n°s 3 de la commission et 102 de M. Jean Faure, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur, le rapporteur pour avis, le ministre, Jean-Luc Bécart, Robert Laucournet. - Retrait de l'amendement n° 102 ; adoption de l'amendement n° 3.

Amendement n° 33 de M. Jean-Luc Bécart. - MM. Robert Vizet, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 34 de M. Jean-Luc Bécart. - MM. Robert Vizet, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 168 de M. Emmanuel Hamel. - MM. Emmanuel Hamel, le rapporteur, le ministre. - Retrait.

Adoption de l'article modifié.

Article 8 (p. 1118)

Amendements n°s 4 de la commission et 103 de M. Jean Faure, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur, Jean-Luc Bécart. - Adoption des deux amendements identiques.

Adoption de l'article modifié.

Article 8 bis (p. 1119)

Amendement n° 147 du Gouvernement. - MM. le ministre, le rapporteur, Robert Vizet. - Adoption au scrutin public.

Amendement n° 104 de M. Jean Faure, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur pour avis, le rapporteur, le ministre, Gérard Larcher, Mme Paulette Fost. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 8 bis (p. 1121)

Amendement n° 105 de M. Jean Faure, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur pour avis, le rapporteur, le ministre. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 9 (p. 1121)

Amendement n° 5 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre, Robert Laucournet. - Adoption.

Amendements n°s 6 de la commission, 175 de M. Marcel Lucotte, 148 du Gouvernement et 75 rectifié de M. Jean Guenier. - MM. le rapporteur, Michel Miroudot, le ministre, Jean Guenier. - Retrait des amendements n°s 75 rectifié et 175 ; adoption de l'amendement n° 6, l'amendement n° 148 devenant sans objet.

Amendement n° 7 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 10. - Adoption (p. 1123)

Article additionnel après l'article 10 (p. 1123)

Amendement n° 164 de M. Charles de Cuttoli. - Retrait.

Article 11. - Adoption (p. 1123)

Article additionnel après l'article 11 (p. 1123)

Amendement n° 165 rectifié de M. Charles de Cuttoli. - MM. Charles de Cuttoli, le rapporteur, le ministre, Michel Caldaguès. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 12 (p. 1124)

Amendements n°s 8 de la commission et 76 de M. Jean Guenier. - MM. le rapporteur, Jean Guenier, le ministre. - Retrait de l'amendement n° 76 ; adoption de l'amendement n° 8.

Adoption de l'article complété.

Article 13. - Adoption (p. 1124)

Article 14 (p. 1125)

M. Jean-Luc Bécart.

Renvoi de la suite de la discussion.

5. **Transmission de projets de loi** (p. 1125).6. **Ordre du jour** (p. 1126).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX,

vice-président

La séance est ouverte à quinze heures trente-cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

ÉMOTION DU SÉNAT APRÈS LES ÉVÉNEMENTS DRAMATIQUES SURVENUS EN CHINE

M. Jean Simonin. Je demande la parole.

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

M. Jean Simonin. Monsieur le président, mes chers collègues, les événements dramatiques qui se sont déroulés à Pékin dans la nuit de samedi à dimanche ont jeté la consternation dans le monde entier.

Dans un sursaut ultime pour conserver le pouvoir, des gerontes communistes ont lancé leurs troupes en armes contre une foule pacifique, dont le seul crime est d'avoir osé réclamer un peu de démocratie.

Ainsi, après l'étouffement d'autres printemps dans d'autres démocraties populaires, le printemps de Pékin et son immense espoir de liberté viennent à leur tour d'être écrasés par une répression terrible et aveugle. « L'armée du peuple » a fait couler le sang chinois pour la première fois de son histoire.

Gageons que ce massacre ne sera pas vain et que les membres les plus durs du parti communiste chinois, qui semblent l'avoir emporté hier, seront bientôt désavoués par ceux qui étaient disposés à envisager la réforme des structures vers plus de démocratie.

Espérons, en cette année de célébration des Droits de l'homme, que le mouvement étudiant chinois, sympathique et généreux, aura réussi à ouvrir une brèche dans le totalitarisme communiste.

Ce qui est certain, c'est que la voie de la liberté et d'une plus grande démocratisation du régime se trouve aujourd'hui plus clairement tracée en Chine, mais aussi dans les pays de l'Est. Il est indispensable que l'Occident ne relâche pas sa vigilance face à ces mouvements du monde communiste. Tout en souhaitant vivement leur aboutissement, nous devons néanmoins prendre garde aux dangers qu'ils peuvent éventuellement faire courir à la paix.

Quoi qu'il en soit, il me paraît de la plus haute importance que le Sénat s'associe à la douleur du peuple chinois, qui pleure aujourd'hui le massacre de centaines d'innocents, morts pour le triomphe de leur idéal de liberté.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les sénateurs communistes et apparentés, profondément touchés à la nouvelle de l'interven-

tion de l'armée en Chine et des victimes qu'elles a faites, tiennent à dire leur réprobation totale, leur tristesse et leur indignation.

Dès le début de la mobilisation populaire qui a accompagné le mouvement des étudiants chinois, nous avons dit publiquement, par la voix notamment du secrétaire général de notre parti, que nous souhaitons qu'on satisfasse l'aspiration dont ce mouvement était porteur : des réformes économiques et démocratiques en vue d'améliorer la société socialiste.

L'expérience du socialisme dans le monde et en Chine même, durant les années noires de la « Révolution culturelle », a prouvé que ce n'est pas par la violence armée que l'on supprime les problèmes. On peut les empêcher d'éclater au grand jour, mais du même coup on les aggrave.

Notre douleur est d'autant plus poignante que notre affection et notre admiration pour ce grand pays et son peuple sont immenses.

Comment ne pas rappeler qu'il y a moins d'un demi-siècle la Chine était encore un continent dépecé par des armées étrangères et dépouillé de ses richesses au profit de grandes compagnies capitalistes internationales, un continent en proie au servage et à la barbarie, sous-alimenté, malade et exsangue ?

Le peuple et les communistes chinois ont réalisé ce miracle : l'irruption d'une grande nation sur le devant de la scène internationale.

C'est vrai, je le répète, grande est notre peine, que nous ne mêlerons pourtant jamais à celle de quelques crocodiles professionnels, qui n'aiment la République populaire de Chine que dans le malheur. A ceux-là, c'est bien connu, on n'arrache même pas un soupir quand des soldats tirent comme des lapins dans les rues les affamés du Venezuela ou d'Argentine, pour ne citer qu'eux.

Dans cette nouvelle épreuve que la Chine connaît aujourd'hui, notre solidarité va au peuple chinois, à tous ceux - communistes ou non - qui ont conscience qu'en Chine, comme ailleurs, le socialisme ne peut que s'identifier à la libération humaine.

M. Claude Estier. Je demande la parole.

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

M. Claude Estier. Monsieur le président, les socialistes sont à la fois consternés et indignés de ce qui s'est passé ces trois derniers jours en Chine après les espoirs qu'avait fait naître le mouvement des étudiants pendant plusieurs semaines sur la place Tiananmen.

Comme l'a dit le Président de la République, un régime qui fait tirer sur sa jeunesse se condamne lui-même, et nous pensons qu'il ne survivra pas longtemps à ce qu'il a ordonné au cours des dernières quarante-huit heures.

Nous partageons, bien évidemment, la douleur du peuple chinois, et nous demandons, nous aussi, sans autre considération pour aujourd'hui, que le Sénat veuille bien s'y associer par une minute de silence.

M. le président. Mes chers collègues, après les événements dramatiques survenus en Chine au cours de ces derniers jours, M. le président du Sénat m'a demandé de faire part de son émotion à la Haute Assemblée. Je pense, j'en suis même sûr après vous avoir entendus, que le Sénat tout entier voudra s'associer aux très nombreux témoignages de tristesse et d'indignation qui se sont manifestés dans ces circonstances particulièrement douloureuses.

En effet, aucun homme de bonne volonté ne peut rester indifférent à la répression qui a ensanglanté ce pays, faisant plusieurs centaines de morts et des milliers de blessés, et à l'image de blindés détruisant de manière symbolique une statue de la liberté.

Mes chers collègues, nous allons interrompre la séance pendant quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures quarante-cinq, est reprise à quinze heures quarante-six.)

M. le président. La séance est reprise.

3

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Mon rappel au règlement portera sur le déroulement de nos travaux, tout particulièrement sur l'examen de la proposition de loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi Méhaignerie, que nous allons aborder maintenant.

En effet, nous tenons à protester avec solennité contre la façon dont on nous demande d'étudier ce texte. L'ordre du jour a été modifié inopinément et nous avons appris, vendredi dans l'après-midi, que nous devons commencer l'examen du texte sur les rapports locatifs cet après-midi, alors que, normalement, il était prévu que nous examinions, d'abord, un projet de loi relatif aux professions judiciaires.

Plusieurs d'entre nous s'étaient préparés à la discussion de ce dernier. Et, tout à coup, on nous dit : vous allez débattre tout de suite du projet de loi relatif aux rapports locatifs.

Un premier rapport nous a été communiqué samedi, un second ce matin. Nous avons reçu l'ensemble des amendements avant midi, puisque c'était l'heure limite à laquelle les amendements devaient être déposés, mais nous avons eu, ceux du Gouvernement notamment, à midi moins le quart. En une heure, la commission a dû examiner 184 amendements.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Non !

M. Charles Lederman. Il est vrai que je suis parti avant la fin de la réunion, pour des motifs d'ordre personnel.

Alors que ce texte est non seulement important - personne ne peut le contester - sur le plan social, mais aussi difficile sur le plan technique, sur le plan juridique, on nous demande de travailler dans les conditions que je viens d'indiquer.

Cette situation est difficile à supporter. Evidemment, nous la supporterons puisque nous y sommes bien obligés. Ce n'est pas la première fois que cela se produit et nous constatons que les conditions d'examen des textes deviennent de plus en plus mauvaises et difficiles. Allons-nous continuer à examiner des textes sans pratiquement les connaître ou, en tout cas, en les connaissant d'une façon totalement insuffisante ?

On répète toujours que le Sénat est une chambre de réflexion et que, dans sa haute sagesse, il doit non seulement connaître les textes qui ont existé mais surtout élaborer les textes futurs. Très sincèrement, croyez-vous que nous sommes en mesure de le faire ? Cela n'est pas possible, et je souhaiterais à ce sujet que le Sénat s'exprimât.

M. le président. Monsieur Lederman, je vous donne acte de votre rappel au règlement.

Maître de l'ordre du jour en vertu de l'article 48 de la Constitution, c'est le Gouvernement qui a retiré de l'ordre du jour le texte qui y figurait précédemment.

M. Charles Lederman. Et la conférence des présidents ?

M. le président. Vous n'avez plus la parole, monsieur Lederman.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. A un détail près, je ferai miennes les observations qui viennent d'être présentées par M. Lederman à propos de ce texte, qui est compliqué et difficile.

A deux ou trois reprises déjà, parce que les résultats auxquels nous étions parvenus n'étaient pas intégralement satisfaisants, nous avons dû modifier la législation relative au logement. Après les lois de 1982 et 1986, celle-ci intervient dans des conditions de précipitation telle que, très honnêtement, la commission des lois n'est pas en état d'affirmer que ce qu'elle s'efforce toujours de faire, c'est-à-dire produire un travail juridique de qualité, sera cette fois accompli.

Si M. Lederman nous avait fait le plaisir de demeurer avec nous jusqu'à la fin de la réunion, il se serait aperçu que la commission, saisie de 200 amendements, n'a pu en une heure en examiner qu'un certain nombre. En conséquence, je formule toute réserve quant au déroulement du débat.

4

RAPPORTS LOCATIFS

Discussion d'une proposition de loi déclarée d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi (n° 325, 1988-1989), adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. [Rapport n° 338 et avis n° 345 (1988-1989).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai bien entendu les observations formulées à l'égard de l'ordre du jour. Sauf erreur de ma part, pour ce qui est du texte qui m'est confié, l'écart ne se compte qu'en minutes puisque l'on avait annoncé que son examen devait débuter à seize heures, la discussion d'un autre texte devant occuper le Sénat pendant une heure. Je ne pense pas que cette ultime modification ait profondément modifié la situation.

En ce qui concerne les amendements, il est clair que le Gouvernement ne peut déposer les siens que s'il connaît le texte auquel est parvenu le Sénat. Or le Gouvernement n'en a eu connaissance qu'au terme des travaux de votre commission.

Cet après-midi, doit se dérouler la discussion générale. Je pense que vous aurez ensuite le loisir d'étudier les amendements que vous n'avez pas encore examinés. Ce ne serait pas la première fois qu'il en serait ainsi.

Le texte dont nous abordons l'examen revêt, chacun en est conscient, une importance particulière et justifie qu'on l'examine avec toutes les exigences que vous avez formulées.

Le logement n'est pas seulement un enjeu économique. C'est aussi le lieu de vie par excellence, le lieu des grands équilibres humains, celui dont le manque ou la perte entraîne inéluctablement des phénomènes d'exclusion et de marginalisation. Les premiers bilans de mise en place du revenu minimum d'insertion font d'ailleurs ressortir très fortement cette corrélation.

Dans ce contexte, trouver le point d'équilibre dans les rapports entre bailleurs et locataires constitue un enjeu que nous serons tous d'accord pour considérer comme majeur. La présente proposition de loi, qui est soumise à votre examen après une première lecture devant l'Assemblée nationale, entend traduire en termes adéquats cet objectif d'équilibre qui se veut aussi de stabilité, afin de répondre au mieux aux besoins d'un grand nombre de nos concitoyens.

Je ne doute pas - par avance je m'en félicite - que nos travaux se dérouleront dans cet esprit constructif, et que nous nous efforcerons de rechercher ensemble la solution de fond permettant enfin de parvenir à une législation équilibrée et stabilisée.

Je tiens à cet égard à souligner combien les débats qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale m'ont paru fructueux. Même si des points délicats n'ont pas été réglés, de larges convergences se sont dessinées, qui n'étaient pas acquises au départ. J'aurai l'occasion d'y revenir plus en détail. Dès à présent, je me dois de relever avec satisfaction qu'une quasi-unanimité s'est réalisée pour admettre la nécessité permanente du congé motivé, la pérennisation du système de régulation mis en place pour les renouvellements de baux, voire certains principes d'évolution des loyers ou d'amélioration des rapports locatifs.

Telle est bien la deuxième raison importante de l'examen de ce texte. Instruits par l'expérience de deux lois successives, forts des acquis des données statistiques les plus récentes, nous avons les moyens d'arriver à un authentique texte d'équilibre, du moins le pensons-nous.

Permettez-moi, enfin, de dire la satisfaction du Gouvernement d'avoir à travailler à partir d'un texte d'origine parlementaire. D'aucuns ont cru devoir diagnostiquer là l'indication d'un refus plus ou moins voilé de la puissance publique de prendre toutes ses responsabilités. N'est-il pas normal, n'est-il pas opportun que l'initiative et la compétence parlementaires puissent s'exprimer pleinement et directement sur un sujet qui touche de façon aussi essentielle au quotidien et dont, à l'évidence, le traitement, pour être durablement efficace, suppose le dialogue le plus ouvert ?

Cette procédure n'exclut évidemment pas que le Gouvernement fasse connaître ses choix. Mais elle permet que ceux-ci s'effectuent au terme d'un débat où la réflexion aura pu se développer dans les meilleures conditions.

Tel est mon état d'esprit à l'ouverture de cette discussion.

Avant de définir les principes qui guident en la matière la démarche gouvernementale, je crois nécessaire de redire devant vous les raisons fondamentales qui ont conduit à l'inscription à votre ordre du jour de cette proposition.

Le Gouvernement entend respecter l'engagement pris par M. Maurice Faure lors des débats sur la loi du 13 janvier dernier, portant diverses mesures d'ordre social.

Il s'agissait, d'une part, d'établir un état des lieux de la situation du marché locatif et de l'évolution des loyers, d'autre part, de présenter, si nécessaire, au Parlement, les mesures dont cet état des lieux aurait fait apparaître la nécessité.

Le Gouvernement, comme il lui avait été expressément demandé par le législateur, a donc réalisé, dans le délai imparti, un rapport global donnant un éclairage d'ensemble sur la réalité des rapports locatifs, du point de vue des comportements, aussi bien que sous l'aspect économique. Ce travail a mobilisé ce que certains appelleraient « les tout sachants », c'est-à-dire l'ensemble des experts, des professionnels et des associations concernés. La méthodologie retenue a été reconnue par tous comme rigoureuse. Les résultats dégagés et non contestés ont pu alimenter la réflexion des uns et des autres, et, au premier chef, celle des auteurs de la proposition.

Quels sont ces résultats ? Quels enseignements le Gouvernement en a-t-il, pour sa part, tirés ?

J'en vois, essentiellement, trois.

Je citerai, d'abord, l'extrême diversité des rapports collectifs.

Nous le pressentions ; nous en avons la confirmation. La France n'est pas, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, terre d'uniformité. Tout au contraire, le paysage locatif privé apparaît singulièrement contrasté. Pour employer une métaphore marine, autorisée même à ceux qui sont éloignés de cette partie de l'espace national, je dirai que la réalité révèle tout à la fois des situations de calme plat, des zones de grand vent et quelques zones où les éléments sont en permanence « déchaînés ». Si, sur une grande partie du territoire, le marché locatif fonctionne, en effet, de façon satisfaisante, force est de constater à l'inverse qu'existent aussi, ici ou là, des points de tension, dont on ne peut manifestement escompter la résorption des seules vertus de la loi de l'offre et de la demande.

J'évoquerai quelques chiffres pour illustrer ce propos.

Dans l'agglomération parisienne, qui représente environ 22 p. 100 de l'ensemble du parc locatif privé et où les taux de rotation sont forts - ils atteignent en effet environ

20 p. 100 par an - un bail sur deux donne lieu à augmentation de loyer lors de son renouvellement, contre un bail sur six sur l'ensemble du territoire.

Toujours dans la région parisienne, les hausses proposées par les bailleurs sont de l'ordre de 40 p. 100 et les hausses adoptées de 30 p. 100 alors même que le loyer moyen y est déjà plus de deux fois supérieur à celui du reste du pays. Pour les nouvelles locations, la situation est tout aussi préoccupante puisque l'on constate une tendance constante à la hausse : 50 p. 100 de hausse du prix des offres locatives de 1983 à 1988, dont 10 p. 100 pour la seule année 1988.

Il n'est pas étonnant, dès lors, que tous ces facteurs cumulés aient conduit, pour Paris, à une majoration de plus de 8 p. 100 de l'indice des loyers.

Rien, en l'état actuel du marché, ne permet sérieusement d'augurer, dans cette région, un ralentissement significatif et encore moins une inversion de tendance.

Les auteurs du rapport sur l'évolution des loyers l'ont clairement dit : « Sans intervention spécifique des pouvoirs publics », il y a tout lieu de craindre que cette tension ne se poursuive.

Le deuxième enseignement majeur - celui-ci, je crois, rassurant - est que les rapports entre bailleurs et locataires ne sont pas la guérilla permanente, ni, comme diraient les juristes, le « nid à contentieux » que certains se plaisent à décrire.

Certes, ces rapports ne sont pas toujours limpides ni empreints d'une franche convivialité. Pour autant, ils traduisent le plus souvent le réalisme des parties, leur volonté commune de trouver leur compte au travers d'un juste prix. Dans la majorité des cas, les bailleurs, qu'ils gèrent directement ou non leurs biens, ont des exigences justifiables, pratiquent la tacite reconduction, se contentent d'actualiser leur revenu en usant du seul mécanisme de l'indexation. Ils admettent, en outre, dans leur très large majorité, que le congé est un acte trop lourd de conséquences humaines pour ne pas être dûment justifié.

Les locataires, quant à eux, ne contestent pas les évolutions de loyer dès lors qu'elles ont un fondement objectif : maintien du rendement réel, amélioration du service rendu, notamment.

Cette non-conflictualité globale ne doit cependant pas occulter l'existence d'abus tangibles. La pratique de propositions de hausses assorties de menaces de congé constitue un chantage inadmissible, auquel se livrent encore certains. Le rapport fait ressortir qu'un tiers encore des locataires n'acceptent la hausse que par crainte de l'éviction. Ce type de comportements, où le diktat se substitue à la négociation, se rencontre évidemment le plus souvent là où existent des tensions, là où le marché « flambe », là où, en dépit des termes mêmes de l'actuelle législation, on tend à confondre loyers de renouvellement et loyers dits de marché.

A cet égard, le hasard n'est pour rien dans le fait que les litiges - aussi bien en commission de conciliation qu'au niveau des juridictions de l'ordre judiciaire - se trouvent massivement concentrés en agglomération parisienne.

Troisième enseignement : dans la pratique, la loi reste peu ou mal connue, en tout cas peu ou mal appliquée.

Quelques données extraites du rapport permettent de conforter ce diagnostic : près d'un bail sur trois est oral et une location sur deux n'est pas en conformité avec la loi. En juillet 1988, 40 p. 100 des bailleurs appliquaient la hausse adoptée sans aucun étalement, 61 p. 100 ne fournissaient aucune référence justificative.

Il semble, certes, que les choses tendent depuis lors à évoluer positivement. Néanmoins, dans nombre de régions, le droit locatif reste un droit théorique : les Français continuent à préférer leurs usages locaux.

Ces pratiques erratiques ont leurs justifications, ne serait-ce qu'en raison de la complexité et de l'instabilité des textes. On peut, comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale, les trouver sympathiques lorsqu'elles témoignent de relations très personnalisées et conviviales. On ne saurait les admettre lorsqu'elles révèlent des irrégularités sciemment commises.

Quelle que soit l'hypothèse retenue, on ne peut, en tout état de cause, admettre que, dans un domaine de relations aussi sensible, les pratiques illégales entrent, quasiment de force, dans les mœurs et se parent de l'alibi du droit coutumier. L'Etat de droit suppose le respect de la règle.

Un tel objectif n'est - le Gouvernement en est pleinement conscient - réaliste que si cette règle offre toute garantie de durée.

Les deux grandes lois précédentes qui ont régi cette matière avaient des qualités. Je note d'ailleurs que l'une et l'autre avaient reçu l'aval de votre Haute Assemblée.

Cependant, la première a peut-être trop encadré des rapports qui ne peuvent trouver leur plein équilibre qu'au travers d'un jeu ouvert de libre négociation ; la seconde a incontestablement trop versé dans un optimisme libéral et conclu hâtivement que l'harmonie des rapports contractuels serait la résultante obligée d'une offre locative dont l'abondance annoncée n'a d'ailleurs pas été au rendez-vous.

Le rapport sur l'évolution des loyers qui vous a été remis en février a beaucoup contribué à relativiser un tel postulat : à partir de données objectives et avec une législation appropriée, bailleurs et locataires pourront se sentir réellement et durablement fixés quant à la nature exacte des rapports contractuels applicables.

Nous devons maintenant trouver le point d'équilibre qui assure au bailleur le rendement normal d'un service rendu et donne au locataire la garantie d'occuper son logement dans des conditions socialement convenables.

Nous devons aboutir à un système qui, pour chacune des parties prenantes à l'acte locatif, apparaisse comme mutuellement acceptable. Tel est l'enjeu du texte qui est soumis aujourd'hui à votre examen.

Je voudrais, à ce point de mon intervention, indiquer les orientations fondamentales que le Gouvernement entend suivre tout au long des débats, tracer les lignes directrices qui inspirent sa démarche et détermineront ses choix.

Notre premier objectif - je l'avais déjà amplement suggéré au début de mon propos - est de parvenir à un équilibre aussi réel que possible des rapports entre bailleurs et locataires.

Ni le congé non motivé ni les propositions de hausse « à prendre ou à laisser » ne sont des pratiques acceptables. Si le loyer doit être fixé à son juste prix, il ne saurait être admis qu'il le soit en permanence sur la seule ligne de crête des loyers de marché. Ni socialement ni économiquement, il n'est concevable que le rendement d'un bien tel que le logement soit le prétexte à envolées de prix, sinon permanentes à tout le moins à périodicités rapprochées. Un tel laisser-faire ne peut qu'entraîner l'éviction, qu'induire des coûts sociaux et humains extrêmement lourds. Il n'est même pas sûr que, dans la durée, il profite au bailleur lui-même.

A l'inverse, il convient de préserver pour le propriétaire, dans la durée - il s'agit évidemment là d'un point essentiel - un rendement convenable pour son bien.

Nous ne pouvons donc nous satisfaire, dans cette double perspective, du droit actuel, et ce d'autant moins que l'équilibre qui s'est instauré de façon satisfaisante dans nombre de villes et de régions résulte de l'application des dispositions transitoires de la loi de décembre 1986, et non de son régime de croisière.

Notre deuxième objectif, c'est la sauvegarde du patrimoine locatif privé.

La demande de logement, notamment en locatif, reste forte. Je rappelle qu'en France le nombre de ménages augmente de plus de 200 000 chaque année. Nous avons donc besoin d'un parc immobilier adapté, diversifié dans ses structures, ses statuts, ses modes de gestion, répondant ainsi à la diversité des besoins.

Il n'est pas normal qu'au moment même où ces besoins, dont la satisfaction est une condition essentielle du bien-être de vie, connaissent une croissance continue, le parc locatif privé s'effrite et se réduise comme peau de chagrin au rythme annuel de 80 000 logements.

Il n'est pas normal que certains quartiers parisiens ne soient plus qu'entassement massif de bureaux alors même que des dizaines de milliers des habitants de cette ville se voient inéluctablement refoulés loin de leur lieu de travail.

Une ville, pour survivre, a besoin d'un tissu humain solide, stable et varié. Il ne peut en être ainsi que si un certain volontarisme permet de freiner les stratégies purement financières, que si la puissance publique réussit à imposer une cohérence, une complémentarité équilibrée entre les différents modes d'occupation et d'activité qui innervent le tissu urbain.

Cela suppose, notamment, que des arbitrages réfléchis soient opérés entre créations de bureaux et de logements, que les procédures des changements d'affectation soient maîtrisées et ne contreviennent pas aux intérêts généraux de la collectivité.

J'ajoute qu'en ce domaine l'objectif fondamental du Gouvernement n'est évidemment pas de maintenir - si j'ose dire - les lieux en l'état, mais d'inverser les tendances et d'impulser une politique dynamique d'incitation à l'investissement locatif privé.

La troisième orientation gouvernementale est de parvenir enfin à un système que j'ai eu l'occasion de qualifier de simple, lisible et accessible.

La législation sur les loyers a connu des avatars multiples. Elle fourmille de textes dont les imbrications sont cependant une garantie de complexité plus que de cohérence. Elle provoque, par sa masse même et par l'empilement de ses diverses strates, l'incertitude, voire l'inquiétude. Bailleurs et locataires ont tendance à s'y perdre !

Il serait présomptueux de dire que le nouveau dispositif proposé va apporter une clarification générale et définitive. D'abord, certains textes - loi de 1948 et législation sur les H.L.M. - méritent de conserver leur autonomie pleine et entière. Ensuite, un domaine de relations aussi complexe ne peut se satisfaire de solutions simplistes.

Pour autant, nous pouvons, nous devons mettre un terme à des distinctions artificielles porteuses d'inégalités de traitement et génératrices d'une complexité dépourvue de justifications, aussi bien économiques que sociales.

La proposition de loi fait, de ce point de vue, œuvre unificatrice en établissant pour l'avenir un corps de règles homogène. Cette orientation ne peut qu'aller dans le sens des intérêts bien compris des deux parties, bailleurs et locataires.

J'en viens au texte lui-même et, à ce stade de mon propos, je ne dresserai évidemment pas le catalogue de détail des mesures qu'il comporte. Je souhaite seulement porter appréciation sur ses contenus essentiels, commente les débats auxquels, sur les points les plus délicats, il a déjà pu donner lieu, indiquer dans quel état d'esprit le Gouvernement entend voir évoluer ce texte d'ici à son adoption définitive par le Parlement.

A ce titre, j'aborderai donc trois points essentiels : l'affirmation du droit au logement, les modalités possibles de révision ou de fixation des loyers en cas de renouvellement et de relocation, les problèmes liés à l'exercice d'activités professionnelles dans Paris et aux modalités de changement d'affectation des locaux à usage d'habitation qui peuvent en résulter.

Tout d'abord, le droit au logement. Ce droit, comme l'a d'ailleurs souhaité le Parlement européen par une résolution de juin 1987, mérite pleinement d'être inscrit dans la loi.

Je sais que certains, au nom d'un réalisme - ou d'un pseudo-réalisme - immédiat, contestent que la loi puisse être le support utile et efficace de l'affirmation d'un tel principe.

Pour nous, tout au contraire, cette affirmation n'est pas un acte gratuit, une vague pétition de principe. Elle est la traduction objective d'une nécessité sociale majeure de notre temps. Elle ne signifie évidemment pas que les effets de droit qu'elle emporte ouvrent dans l'instant un droit absolu dont l'inobservation entraînerait je ne sais quelle sanction radicale !

Tout comme beaucoup d'autres droits fondamentaux - permettez-moi à cet égard d'évoquer le grand précédent de la déclaration des Droits de l'homme - le droit au logement doit, en cette fin du XX^e siècle, s'exprimer de façon toujours plus concrète. Sa réalisation effective doit être recherchée pour tous, même si cela suppose du temps, de la constance et, surtout, une volonté politique très déterminée.

Le Président de la République vient de le déclarer solennellement, le logement va figurer dans le cercle restreint des grandes priorités nationales. Notre droit doit être à la mesure de cette perspective et de cette exigence.

J'en viens aux modalités de révision des loyers.

La proposition de loi efface heureusement la distinction entre période transitoire et période définitive. En son état actuel, elle pose en outre deux séries de règles touchant au mode d'évolution des loyers.

S'agissant des renouvellements de baux, tout d'abord, le principe retenu est que toute procédure de proposition de hausse ne peut dorénavant être enclenchée qu'en cas de

loyers manifestement sous-évalués. Les modalités en sont fixées par la reconduction des dispositions de l'actuel article 21.

S'agissant, ensuite, des nouvelles locations, le principe de la libre fixation des prix des loyers a été conservé pour les logements neufs ou les logement ayant fait l'objet, à l'occasion d'un renouvellement, de travaux importants de mise aux normes ou de remise à neuf.

En revanche, pour les nouvelles locations qui n'ont pas fait l'objet de tels travaux, la fixation d'un nouveau loyer serait subordonnée, pour une durée de cinq ans, au même mécanisme régulateur que celui qui est applicable en cas de renouvellement.

Enfin, la proposition de loi pose le principe d'une habilitation gouvernementale à intervenir par la voie réglementaire dans les zones où le marché traduit une situation anormale. Il s'agit des articles 16 et 17, qui, vous le savez, ont donné lieu à un large débat à l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement considère que, dans cette affaire, il s'agit de rechercher un dispositif d'ensemble - article 16 plus article 17 - qui soit à la fois cohérent et équilibré.

Il a estimé, dans un premier temps, conscient des conséquences psychologiques de chaque décision, qu'il était préférable de poser le principe de la liberté de fixation du loyer pour l'ensemble des nouvelles locations et de n'intervenir sur ces dernières, par décret, que dans les seules « zones chaudes ».

Les débats à l'Assemblée nationale ont fait ressortir une très large convergence de vues de pratiquement tous les groupes quant à la nécessité de prévoir dans la loi un encadrement des nouvelles locations des logements n'ayant pas fait l'objet de travaux, la discussion portant alors sur le seul point de savoir si ces mesures devaient concerner uniquement les agglomérations de plus de 500 000 habitants ou l'ensemble du territoire.

A partir de ce constat de convergences parlementaires, le Gouvernement a proposé de retenir le principe de l'encadrement des nouvelles locations dans l'article 16 et de retirer l'article 17.

Telle n'a pas été la conclusion de l'Assemblée nationale.

Je constate, pour ma part, que le désaccord porte beaucoup plus sur les modalités que sur les principes. Certains veulent tout mettre dans la loi, rien que dans la loi. D'autres, avec des arguments tout aussi pertinents, me semble-t-il, estiment que le Gouvernement doit, en outre, disposer de moyens d'action particuliers permettant de faire face aux situations de crise, de même type, d'ailleurs, que ceux qui ont été définis par le gouvernement précédent en matière de prix des produits et services. Je fais allusion à l'ordonnance qu'a présentée ici M. Balladur et qui, vous le savez, ne vise pas, à ce jour, les loyers.

Je crois, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, que nous pouvons et devons trouver une solution à ce problème : peut-être en nous en tenant effectivement à la loi et en définissant, de façon plus fine, son champ d'application sur ce point ; peut-être en évitant les fausses querelles de principe et en admettant l'intervention possible du pouvoir réglementaire dès lors qu'il serait solidement encadré.

Le Gouvernement - comme je l'ai tout d'abord indiqué - reste ouvert à toute solution réaliste. C'est donc en fonction des débats et des orientations qui s'en dégageront que les choix définitifs pourront être arrêtés.

J'aborderai maintenant l'exercice des activités professionnelles réglementées et le statut des changements d'affectation de locaux.

Au début de mon propos, j'ai souligné la nécessité de maintenir le parc locatif privé, dont le sous-dimensionnement manifeste au regard des besoins, à Paris, conduit à des pratiques d'exclusion et entraîne une quasi-désertification de certains quartiers. Ni la ville de Paris ni les pouvoirs publics ne peuvent accepter qu'une telle évolution perdure, voire s'accroisse.

La proposition de loi abroge l'article 57 de la loi du 23 décembre 1986, qui permettait aux sociétés civiles professionnelles ainsi qu'aux professions réglementées exerçant leurs activités en commun de s'installer au lieu de leur convenance sans la moindre autorisation préalable.

Cette disposition - je le rappelle - avait été votée par voie d'amendement parlementaire et n'avait été acceptée par le ministre de l'époque que sous réserve expresse d'un bilan rapide de ses effets. Au vu de deux années d'application, nous devons, à l'évidence, recouvrer les moyens nécessaires à un contrôle efficace.

Le texte qui vous est soumis intègre également un amendement d'origine gouvernementale visant à mieux définir les règles qui régissent les changements d'affectation.

Ce texte met d'abord fin à des pratiques plus ou moins discutables de compensations financières.

Il pose ensuite en principe que toute autorisation dérogatoire de changement d'affectation présuppose, à partir d'une certaine surface minimale, une compensation physique intégrale, cette compensation devant s'effectuer selon des règles prévenant tout détournement de procédure.

Il libéralise également le régime des locaux à usage mixte, pour lesquels l'autorisation sera normalement de règle, et ce sans qu'à aucun moment intervienne un mode de compensation.

Enfin, les locaux pour lesquels une transformation est demandée et dont la superficie est inférieure ou égale à 40 mètres carrés ne seront soumis qu'à simple autorisation.

Ces deux dernières mesures visent, évidemment, à permettre à certaines professions - avocats, médecins, dentistes, infirmières, commissaires aux comptes, etc. - de ne pas voir leurs activités compromises par un système d'interdiction trop strict.

J'ajoute que le Gouvernement, dans le même souci d'assurer à ces professions les garanties de sécurité d'exercice auxquelles elles peuvent légitimement aspirer, approuve entièrement l'article 33 de la proposition, qui fixe à six ans la durée minimale des baux professionnels.

Ces professions vivent, en effet, l'étonnant paradoxe de voir leurs locaux professionnels soumis, dans la plupart des cas, aux seules règles du code civil, dont le moins que l'on puisse dire est qu'elles ne constituent pas, en l'espèce, une assurance contre la précarité.

La mesure envisagée à l'article 33 me paraît être une première avancée constructive qui trouvera d'éventuels prolongements au travers de la réflexion plus globale que M. le garde des sceaux est sur le point de lancer, en liaison étroite avec le ministère du logement et la délégation aux professions libérales.

Au terme de ce propos liminaire, je voudrais, en quelques mots, élargir quelque peu le débat et exprimer quelques convictions d'ordre plus général touchant aux enjeux économiques et sociaux du logement.

La loi peut faire beaucoup ; elle ne peut, par ses seules prescriptions, résoudre le fond du problème, qui est celui du développement d'une offre locative diversifiée répondant, sans discrimination par l'argent ou par la localisation, à la demande de logement. Si les contraintes budgétaires supposent une sélectivité plus fine des choix, elles ne sauraient d'aucune manière servir d'alibi à la régression et au maintien des discriminations.

Comme vous le savez, le Gouvernement dispose, depuis peu, de rapports importants : rapport de la commission d'évaluation des aides publiques, présidée par M. Jean-Michel Bloch-Lainé, rapport de M. Pétrequin devant le Conseil économique et social, rapport de l'union nationale des H.L.M., tous rapports qui dressent un bilan exhaustif des aides publiques et formulent des propositions d'évolution.

L'effort en faveur du parc locatif privé et social sera poursuivi, et M. Michel Delebarre et moi-même serons amenés, prochainement, à exposer un plan précis d'action pour que cette priorité nationale que constitue le logement, priorité qui vient d'être hautement affirmée par M. le Président de la République, trouve sa traduction adéquate.

L'Etat n'entend certes pas se substituer aux acteurs économiques, qui ont leurs responsabilités propres. Il soutiendra leur « devoir » d'initiative en créant un environnement financier et fiscal favorable. Je confirme, à ce propos, l'intention du Gouvernement de prolonger les exonérations fiscales existantes en faveur de l'investissement locatif neuf et d'en améliorer l'efficacité technique, notamment afin d'éviter qu'elles n'aboutissent, comme cela a été le cas, à la production de logements de petite taille ne correspondant pas à la réalité des besoins.

Cette politique de relance de l'investissement locatif privé doit, pour porter son plein effet, se développer en coordination et en cohérence avec la politique active menée en faveur du logement social. Sur ce point, M. Michel Delebarre et moi-même avons exprimé les objectifs gouvernementaux jeudi et vendredi derniers, lors du très récent congrès de l'union des H.L.M.

J'ajoute que cette politique, pour atteindre le but recherché, doit encore associer - notamment en région d'Ile-de-France - tous les acteurs des politiques d'aménagement. On ne pourra continuer indéfiniment à vivre le défaut de coordination, à admettre les déséquilibres d'implantations, à laisser les uns monopoliser les avantages et les autres supporter les contrecoups sociaux.

Des mécanismes souples de solidarité, de péréquation des charges, de redistribution des retombées économiques doivent être mis en place. L'autonomie des collectivités locales ne peut ignorer les nécessaires solidarités.

Nous devons favoriser un développement équilibré, définir des stratégies justes d'implantation de logements et de bureaux, refuser d'admettre que les choix d'aménagement puissent résulter d'égoïsmes locaux additionnés. Il s'agit là d'un enjeu fondamental qui engage l'avenir de nombre de nos régions, en premier lieu de la région d'Ile-de-France.

M. le Premier ministre a eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises l'importance qu'il attachait à l'aménagement du territoire dans cette région d'Ile-de-France. Nous aurons l'occasion d'en reparler prochainement sur la base de propositions concrètes.

Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les sénateurs, au terme de ce propos, j'ai conscience de n'avoir pas rendu compte de toute la richesse du contenu du texte soumis à votre discussion. J'aurai notamment l'occasion, au cours des débats, de souligner davantage l'intérêt qui s'attache à réintroduire des procédures renforcées de concertation entre bailleurs et locataires, tant à l'échelon national qu'à l'échelon départemental.

Permettez-moi simplement, à ce stade du débat, de réitérer la volonté du Gouvernement, qui est d'ailleurs celle qu'a exprimée le Président de la République dans sa *Lettre à tous les Français* et qui peut se résumer d'un mot : l'équilibre.

Je suis persuadé que cet objectif nous est commun, même si les cheminements pour y parvenir ne sont pas toujours les mêmes. L'essentiel, par-delà les clivages et les convictions, est qu'au terme de cette procédure parlementaire nous puissions voir émerger des idées communes susceptibles de donner l'assise nécessaire à la législation que nos concitoyens attendent. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Luc Dejoie, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le ministre, mes premiers mots devraient être : encore un texte ! En effet, c'est le sixième en sept ans : 1982, 1984, 1986, 1989, le décret de 1989 et, enfin, la présente proposition de loi. Trop, c'est trop ! D'ailleurs, vous-même, monsieur le ministre, venez de le dire dans votre propos liminaire lorsque vous avez constaté l'état des baux dans notre pays.

La population française a peut-être des défauts ; elle a au moins une qualité : le bon sens. Dès lors, elle ne se fie qu'à ce qui a un certain caractère de stabilité.

Or, vous avez dit vous-même - je souhaitais le dire également : un bail sur deux, en France, est contraire à la loi. J'y insiste, un sur deux !

Il en résulte un certain nombre de conséquences, la première étant, à mes yeux, l'humilité dont doit faire preuve le législateur et, avant lui, même - veuillez me le pardonner, monsieur le ministre - le Gouvernement.

Que peut-on penser d'un pays où, dans un cadre déterminé, la loi n'est appliquée que dans un cas sur deux ? Quelle est l'autorité d'un Gouvernement et d'un Parlement qui, votant de multiples textes, se contenteraient de ne les voir appliqués que dans un cas sur deux ? Vous me permettez de ne pas répondre moi-même, les populations, dans leur comportement, ayant apporté d'elles-mêmes la réponse qui convient.

Pourtant, je me souviens que, lorsque j'étais plus jeune juriste et que nous examinions un texte qui était qualifié d'ordre public, il apparaissait comme l'arme absolue pour une application totale et définitive.

Aujourd'hui, on multiplie les textes dits « d'ordre public » et, malgré cela, leur application n'est point faite ou n'est point bonne.

M. le président de la commission des lois et l'un de nos collègues ont souligné chacun les conditions dans lesquelles ce texte a été étudié et je crois bien qu'ils ont utilisé le mot « précipitation ». Je le reprends, bien sûr, à mon compte en déplorant très vivement cette précipitation.

Monsieur le ministre, vous savez certainement qu'en 1982, même si à l'époque vous n'occupiez pas ces fonctions, le Parlement avait disposé de huit mois pour étudier un texte important. Je me souviens également, puisque j'en étais le rapporteur, que le Parlement avait eu sept mois pour examiner la loi de 1986. Or, pour ce nouveau texte important dont nous sommes saisis, le Parlement disposera tout juste de cinq semaines. Je ne pense pas, personnellement, que cela reflète - et reflétera - ni le sérieux de l'étude, qui me semble indispensable, ni le respect dû à la mission du Parlement tout entier, du Sénat en particulier.

Il ne m'appartient pas de prêter quelque mauvaise intention à qui que ce soit, mais, à la simple lecture, chacun peut se rendre compte que les déficiences de ce texte adopté par l'Assemblée nationale n'ont échappé à personne.

En effet, l'article 35 signifie tout simplement que le texte n'est ni convenable ni suffisant, et que l'on confiera le soin au Conseil d'Etat de récrire par décret les dispositions maintenues de la loi Méhaignerie.

Tous ces éléments me font regretter tant le délai qui nous est imparti que la méthode qui a été choisie.

Un des éléments essentiels de la réflexion de la commission des lois a été le rapport qu'a présenté M. Maurice Faure au Gouvernement, lorsqu'il en était membre, et qui analysait les conséquences de l'application de la loi de 1986.

Pour ma part, je considère que ce rapport doit être, de par son objectivité, la Bible de ceux qui souhaitent légiférer sur le logement. Que dit-il ?

Il divise le territoire national en trois catégories géographiques.

La première comprend les zones rurales et les agglomérations de moins de 100 000 habitants, où, selon le rapport de M. Maurice Faure, le marché est détendu. Il ne s'y pose donc pas de problème.

La deuxième catégorie est constituée des agglomérations de plus de 100 000 habitants, où, est-il dit, le marché est globalement fluide ; cela signifie que l'on n'y rencontre pas de problèmes majeurs.

La ville de Paris et son agglomération composent la troisième grande zone. Point n'est besoin d'être grand clerc pour savoir que le marché y est vraiment tendu.

Selon moi, et même si l'on n'approuve pas la totalité des dispositions du texte de 1986 pour telle ou telle raison - j'ai d'ailleurs été heureux, monsieur le ministre, de vous entendre dire qu'il fallait éviter les querelles de principe, qui n'apportent rien au débat - il m'aurait paru plus opportun, plutôt que de balayer ce texte et d'en présenter un nouveau, de l'adapter pour régler l'important problème qui se pose - tout le monde en est d'accord - dans Paris et dans son agglomération.

L'article 1^{er} de la proposition de loi pose le principe du droit au logement. Affirmer ce droit est facile ; le faire respecter l'est moins. En effet, ce droit ne peut exister qu'à condition que les moyens en soient donnés à ceux qui en ont légitimement besoin.

Pour des raisons juridiques, idéologiques et en partie psychologiques, force est bien de constater que les conséquences du texte de 1982 n'ont pas été bonnes. En effet, on a assisté à une raréfaction immédiate de la construction et de l'offre de logements. Autrement dit, la bonne intention exprimée dans ce texte ne s'est pas concrétisée dans les faits puisque le résultat a été à l'inverse de celui qui était recherché.

Force est aussi de constater que le texte de 1986, qui a été appliqué pendant à peine plus de deux ans, a gommé partiellement les effets regrettables du texte précédent, ce qui s'est traduit par une certaine amélioration de la situation.

Le rapport de M. Maurice Faure constatant que la loi de 1986 n'a pas encore eu le temps de produire l'intégralité de ses effets, je me permets de dire que, si l'on avait laissé à cette loi le temps de produire tous ses effets, les tensions actuelles, partielles mais importantes, seraient peut-être atténuées dans les mois ou les années à venir.

Quoi qu'il en soit, je suis parfaitement d'accord, au nom de la commission des lois, pour que l'on trouve très rapidement une solution pour la partie du territoire où se posent de véritables problèmes.

Monsieur le ministre, la commission des lois a examiné les principaux points de la proposition de loi.

Y figure d'abord un texte de substitution applicable à l'ensemble du territoire, et qui aurait pu être remplacé, je viens de l'indiquer, par un texte d'adaptation.

On y retrouve ensuite la pérennisation de l'obligation de motiver le congé ainsi qu'une étonnante distinction de la durée des baux en fonction de la qualité juridique du bailleur.

Citons également l'abandon de la libre fixation à terme du loyer, pour une première location, au profit d'un système mixte. Comme je l'ai écrit dans mon rapport, cette liberté est fugace. La première location peut, en effet, pour diverses raisons durer huit jours, trois semaines, six mois ou un an et non pas forcément trois ou six années, ne serait-ce qu'en fonction de la volonté du premier locataire ou des circonstances.

Un système de référence est également proposé pour les locaux vacants qui ne sont pas remis aux normes, de même que l'impossibilité formelle de réévaluation des loyers sauf, dit le texte, lorsqu'ils sont manifestement sous-évalués.

« Manifestement », certes, est français, mais la traduction juridique de cet adjectif ne me semble guère évidente. Il faudrait, je crois, attendre longtemps à force de gloses et de jurisprudences pour pouvoir déterminer exactement la signification de l'expression « manifestement sous-évalués ». Si le terme « manifestement » a reçu un début d'explication en droit administratif, il me semble qu'il n'en a jamais eu en droit privé, notamment en droit civil.

Enfin, vous l'avez évoqué, monsieur le ministre, en vous réservant la possibilité d'ouvrir la réflexion, la proposition de loi prévoit le blocage éventuel ou le quasi-blocage des loyers dans les zones où le marché est tout particulièrement tendu.

Si, au fil de l'examen des articles, le rapporteur se permettra de présenter quelques observations, il ne tient pas pour l'instant à aller plus loin, sauf à dépasser son temps de parole.

Cela étant, quelle est la position de la commission des lois du Sénat ?

Elle se caractérise, d'abord, par le réalisme. En effet, la commission des lois, sous certaines réserves, accepte de prendre en considération le texte de la proposition de loi, en en supprimant certains éléments, d'importance variable, en vue d'en rendre plus facile son application pratique. J'ai déjà dit en début de propos que les textes aujourd'hui en vigueur, parfois même depuis 1948, ne sont pas toujours parfaitement applicables.

Par réalisme également, la commission des lois accepte le principe du droit au logement fondé - vous l'avez souligné, monsieur le ministre - sur la notion d'équilibre.

La recherche d'un équilibre, le meilleur, le plus total, le plus parfait est également un des soucis de la commission. Objectif de la loi de 1986, l'équilibre n'est certes pas une notion parfaitement scientifique, mais il n'en demeure pas moins que, tant en 1986 qu'aujourd'hui, la commission des lois entend bien le rechercher entre les intérêts des deux parties en cause dans un contrat de bail, le propriétaire et le locataire.

Cette recherche d'un équilibre, monsieur le ministre, va beaucoup plus loin, car c'est de l'intérêt économique du pays qu'il s'agit. En 1982 - cela a été démontré - l'équilibre a été rompu. Que s'est-il passé ? Tout simplement, les épargnants, les investisseurs ont fui précipitamment le secteur du logement...

M. Gérard Larcher. Très bien !

M. Luc Dejoie, rapporteur. ...de quelque nature qu'il soit. Par voie de conséquence, les pauvres locataires pleuraient pour trouver une offre de logement...

M. Marc Lauriol. Exactement !

M. Luc Dejoie, rapporteur. L'équilibre dépasse largement les intérêts des deux catégories sociales que sont les propriétaires et les locataires ; il concerne l'intérêt du pays tout entier. Il faut donc faire en sorte que les gens soient de nouveau attirés par l'investissement dans le secteur du logement afin d'offrir plus de possibilités aux locataires. Par ailleurs, cela ne manquera pas de dynamiser le bâtiment ; or, que je sache, cela ne sera préjudiciable ni à l'emploi ni à la situation économique de la France.

C'est donc, principalement, l'intérêt général de la France qui a motivé les membres de la commission des lois pour apporter telle ou telle des modifications qui vous seront proposées dans le cours du débat.

Dernière caractéristique : la volonté réelle, précise et ferme de trouver un compromis entre les différents points de vue. Si cet objectif est atteint, comme je le souhaite, cette transaction sera parfaite pour tout le monde. Pourquoi, en dehors des raisons que je viens de donner, cette attitude constructive de la commission des lois, que je vous demande d'apprécier ? Pour que soit instaurée une législation stable...

M. Gérard Larcher. Eh oui !

M. Luc Dejoie, rapporteur. ... en matière de logement, sur laquelle, à l'occasion de tel ou tel événement, politique ou autre, personne ne soit enclin à revenir à tout moment. Ce n'est l'intérêt de personne, et ce n'est l'honneur ni du Parlement ni du Gouvernement.

M. Marc Lauriol. C'est la sagesse !

M. Luc Dejoie, rapporteur. C'est la sagesse, effectivement.

Nous chercherons à aboutir à l'équilibre réel maximal, et, surtout, à dégager tous les éléments nous permettant de parvenir à l'accord le plus total, sinon au cours de ce débat, du moins lors de la commission mixte paritaire, si - et c'est une prière - un délai suffisant nous est accordé pour que la réflexion puisse s'approfondir.

Tel est le souhait formulé par la commission des lois du Sénat, dans l'intérêt de tous les Français et dans l'intérêt général de notre pays. (« Très bien ! » et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste).

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi dont nous commençons l'examen aujourd'hui traite d'un sujet qui est devenu pour tous nos concitoyens une préoccupation fondamentale : le logement. En deux décennies, les Français ont modifié leurs habitudes de consommation et le logement représente, désormais, leur premier poste de dépense, soit près de 19 p. 100 de leur budget en 1988 contre 15 p. 100 en 1970.

Le sujet est donc d'importance et nous ne pouvons que regretter davantage qu'un texte traitant d'une question aussi essentielle nous soit soumis dans des conditions de précipitation pour le moins contestables, qui ont déjà été dénoncées tout à l'heure.

Déposée le 3 mai 1989 sur le bureau de l'Assemblée nationale par les membres du groupe socialiste, cette proposition de loi, pour laquelle le Gouvernement a déclaré l'urgence, a été discutée le 22 mai dernier à l'Assemblée nationale, puis adoptée le jour suivant. Votre commission des affaires économiques et du Plan n'a procédé à son examen que le 1^{er} juin, et nous en débattons aujourd'hui, moins de deux semaines après son adoption au Palais-Bourbon.

De tels délais ne favorisent pas, à l'évidence, la meilleure réflexion législative. Cette critique formelle resterait pourtant d'une portée limitée si cette proposition de loi apportait une solution définitive aux problèmes de logement des Français. Malheureusement, nous n'en sommes pas entièrement convaincus.

Ce texte modifie, en effet, les rapports entre bailleurs et locataires en prévoyant, notamment, l'instauration de baux d'une durée minimale plus longue, une réglementation des modalités de détermination du loyer et de délivrance du congé, la fixation de règles plus strictes en matière d'utilisation professionnelle de locaux d'habitation.

Même s'il est indéniable qu'existent, aujourd'hui, des situations peu satisfaisantes en matière de logement locatif, les solutions envisagées ne nous semblent pas reposer sur une véritable analyse des causes de ce malaise et proposent, en tout état de cause, des réponses qui, loin de faciliter la résorption des difficultés, pourraient, au contraire, les aggraver.

En effet, l'analyse économique révèle, à l'évidence, une réalité contrastée et complexe, qui exclut des mesures brutales et trop générales.

Les auteurs de la proposition de loi justifient leur intervention par l'inflation constatée en matière de loyers, qui conduit à exclure des centres urbains les familles à revenus modestes, voire seulement moyens. Certains taux ne manquent pas - il est vrai - d'être inquiétants. En 1988, à Paris, les loyers du secteur privé ont augmenté de 8,2 p. 100 ; en banlieue, ils ont crû de 6,8 p. 100, c'est-à-dire beaucoup plus vite que l'inflation.

Selon l'observatoire des loyers, le loyer moyen mensuel, dans l'agglomération parisienne, atteint 54 francs par mètre carré et les écarts s'accroissent suivant la date d'entrée dans les lieux : on l'apprécie à 42 francs en moyenne pour une entrée en 1978 et à 74 francs pour un emménagement en 1988.

Il faut préciser que l'évolution du coût d'acquisition des logements dans la même zone a connu une progression encore plus importante. A Paris, selon une étude réalisée par des investisseurs institutionnels, le prix des logements neufs ou anciens a été multiplié par trois en dix ans. En 1988, l'augmentation du prix du mètre carré dans l'ancien a atteint près de 26 p. 100 en un an, d'après la chambre interdépartementale du notariat.

Or, cette hausse à l'achat influe, bien évidemment, par effet mécanique, sur le prix des loyers et il en résulte une augmentation exorbitante du coût du logement parisien au cours des dernières années. Outre son coût social déjà dénoncé, celle-ci présente des inconvénients économiques évidents, tels que l'accentuation de pressions inflationnistes sur l'économie ou la stérilisation d'une épargne financière excessive sur des investissements peu productifs.

Mais son ampleur ne doit pas être exagérée et son origine doit être étudiée très finement pour élaborer des remèdes adaptés. Le rapport sur l'évolution des loyers, présenté au Parlement par le ministre de l'équipement et du logement, en février 1989, souligne, à juste titre - comme l'a fait remarquer tout à l'heure mon collègue M. Dejoie - que le marché français de la location recouvre trois réalités différentes.

Les zones rurales et les agglomérations de moins de 100 000 habitants connaissent un marché locatif détendu. Le loyer moyen s'y situe entre 17 et 18 francs le mètre carré par mois, soit trois fois moins qu'à Paris. Les cas de renouvellement de baux accompagnés de hausses de loyer sont rares et, lorsqu'ils existent, ne donnent pratiquement lieu à aucun conflit. D'une manière générale, les loyers évoluent peu dans ces zones, qui regroupent 44 p. 100 du parc locatif privé.

De même, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, qui englobent 34 p. 100 de ce patrimoine locatif privé, le marché est globalement fluide. Les loyers moyens s'y élèvent à 22-24 francs par mois. Seul un quart des baux renouvelés connaît une hausse et les conflits sont en nombre limité, même si quelques villes - Nice, par exemple - font l'objet d'une tension indéniable.

Ce sont principalement l'agglomération parisienne - 22 p. 100 du parc locatif privé - et surtout Paris - 10 p. 100 du parc total - qui connaissent une poussée excessive des loyers, car ceux-ci y sont élevés et continuent à augmenter, favorisés en cela par un important taux de rotation des logements et des renouvellements avec hausse représentant 60 p. 100 des reconductions. Le nombre des conflits enregistrés à l'occasion d'un renouvellement est, d'ailleurs, proportionnellement plus important dans la capitale que sur l'ensemble du territoire national.

Or, la proposition de loi qui nous est présentée vise à résoudre de manière générale et indifférenciée un problème spécifique et concentré géographiquement. Nous avons considéré que son champ d'application était peut-être disproportionné au regard de l'objet poursuivi. Plus encore, le dispositif avancé ne cherche guère qu'à jouer artificiellement sur les effets de la crise, sans engager une réelle action à l'encontre de ses causes.

La hausse des loyers et, d'une manière générale, du prix du logement dans la région parisienne s'explique, fondamentalement, par une pénurie de l'offre au regard de l'abondance de la demande.

Or, pour tous les professionnels, la cause essentielle de l'insuffisance de l'offre réside dans le déficit en constructions nouvelles. On livrait 24 000 logements neufs - logement social et promotion privée additionnés - chaque année à Paris en 1975 ; on n'en proposera qu'environ 6 000 en 1989, pour un parc existant de l'ordre de 1 300 000 unités. Si la construction annuelle de 60 000 logements en Ile-de-France est considérée comme indispensable, seuls 50 000 ont été mis en chantier en 1988, et - rappelons-le, mes chers collègues - moins de 40 000 de 1982 à 1984.

Ce manque de construction s'explique, en grande partie, par une rareté foncière qui favorise, d'ailleurs, la hausse des coûts de logement, puisque le prix des terrains libres connaît, lui aussi, une progression tout à fait impressionnante.

En définitive, il n'existe pas, en région parisienne, de politique possible du logement sans politique foncière : c'est l'importance des surfaces constructibles disponibles qui détermine le nombre et le coût des logements neufs, lui-même conditionnant le prix des ventes, qui influe à son tour sur l'évolution des loyers.

Toutefois, toute amélioration de l'offre se heurte inéluctablement, pour Paris, à la limitation de l'espace urbain, qui ne couvre que 8 700 hectares, à rapprocher des 60 000 hectares de Madrid ou des 90 000 hectares de Londres.

Inversement, il ne faut pas négliger les caractéristiques de la demande de locaux en région parisienne. Celle-ci obéit à un certain nombre de facteurs, parmi lesquels on peut isoler le rôle de capitale universitaire, culturelle et économique, de Paris, qui draine, sur ce marché immobilier, une demande provinciale ou étrangère. A ce sujet, on peut se poser la question de savoir si l'instauration du marché unique européen, en 1993, ne développera pas encore davantage cette demande.

Plus encore, la concentration de sièges sociaux et d'un grand nombre d'emplois implique une demande en matière, à la fois, de logements de proximité et de surfaces commerciales ou de bureaux.

En bref, la solution du problème passe aussi par une politique volontariste de l'aménagement du territoire, sur le plan national mais plus encore, pour le point qui nous préoccupe, en région Ile-de-France.

Au total, la proposition de loi tend, par trop, à revenir à des recettes artificielles dont les effets pervers ont déjà été expérimentés, et qui consistent à faire supporter aux investisseurs privés le coût des défaillances de l'Etat, quitte, d'ailleurs, à aggraver à terme la situation.

La pertinence du dispositif proposé apparaît d'autant plus douteuse que la situation actuelle, même si elle justifie quelques mesures correctrices - nous en sommes d'accord - ne paraît nullement imposer une intervention législative radicale, d'autant que, par le passé, des mesures de même nature ont contribué à aggraver le problème plutôt qu'à le résoudre.

La plupart des chiffres disponibles conduisent à considérer que la « loi Méhaignerie » et les diverses mesures financières et fiscales qui l'ont accompagnée ont eu d'indéniables effets positifs et commencent à porter leurs fruits. La politique mise en œuvre en 1986 consistait à favoriser l'investissement locatif et la relance de l'activité dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Or, on a pu assister à une reprise manifeste dans le secteur de la construction de logements depuis 1986, puisque le nombre de logements mis en chantier, inférieur au seuil symbolique de 300 000 cette année-là, est passé à 310 000 en 1987, puis à 327 000 en 1988.

Ce regain d'activité se vérifie en matière d'accession à la propriété non aidée, qui a porté, en 1988, sur 30 000 logements de plus qu'en 1986, et, plus encore, pour les constructions correspondant aux investissements locatifs, qui assurent l'essentiel de la progression en 1988.

Cette croissance récente de l'investissement locatif résulte, selon la plupart des experts, de la conjonction de trois facteurs.

Tout d'abord, les modifications législatives et réglementaires, induites principalement par la loi de 1986, ont entraîné une perception positive de l'évolution des rapports locatifs et suscité une réaction psychologique favorable à l'arbitrage en faveur du placement immobilier.

Les secousses boursières enregistrées sur la place de Paris, en 1987, ont vraisemblablement accentué cette tendance.

La fiscalité incitative mise en place a très nettement encouragé l'investissement locatif, même si, en ville, les fonds se sont orientés plus vers les studios et les deux-pièces, qui permettent d'optimiser le gain fiscal, que vers des locaux de plus grande surface. Il faudrait, monsieur le ministre, peut-être corriger cette tendance dans le prochain projet de loi de finances, si ce dispositif devait être reconduit.

A cette évolution favorable, on peut opposer le phénomène rigoureusement inverse, observé à la suite de l'application de la loi Quilliot et, d'une manière plus générale, pendant la décennie 1970, en raison de l'alourdissement de la fiscalité immobilière et de la réglementation des loyers, qui ont, de ce fait, progressé moins vite que l'inflation.

Par un de ces effets pervers dont la logique économique a le secret, des mesures par trop favorables au locataire - déséquilibre juridique des rapports locatifs en sa faveur, contrôle des loyers - se sont retournées contre ses intérêts en dissuadant l'investissement locatif et en diminuant l'offre de logements à louer, dont la rentabilité devenait, de ce fait, par trop aléatoire. En 1986, dernière année d'application de la loi Quilliot, l'investissement locatif privé en construction neuve avait quasiment disparu.

De plus, les propriétaires bailleurs et les investisseurs institutionnels ont revendu de nombreux logements. La réduction du parc a été telle qu'elle a été à peine compensée par la construction de nouvelles H.L.M.

Le rapport de la commission Bloch-Lainé sur les aides publiques au logement indique que ce mouvement, que le plan Méhaignerie n'a pas eu le temps de modifier en profondeur, pose à la politique publique du logement un grave problème de cohérence.

En effet, les évolutions démographiques et sociales vont engendrer un besoin accru de locations. Le secteur des H.L.M. n'est pas en mesure d'y répondre seul, étant donné son coût élevé pour la collectivité.

Il est donc impératif de désamorcer le désengagement des bailleurs, personnes physiques, et de rechercher, au contraire, à mobiliser plus de capitaux privés vers l'épargne immobilière locative.

Qui croira qu'il est possible de déclencher ce regain d'intérêt pour un placement dont la rentabilité financière après impôt peut être évaluée à 2 ou 3 p. 100, si les mesures législatives tendent à diminuer encore cette rentabilité inférieure au taux d'inflation ?

Comment, de plus, espérer mobiliser l'épargne privée individuelle ou collective en faveur du logement, si l'on privilégie exagérément le locataire, alors que les perspectives fiscales ouvertes par la libération des mouvements de capitaux au sein de la C.E.E. laissent espérer, sur le marché des valeurs mobilières, des performances financières après impôts deux à trois fois supérieures au rendement du capital immobilier ?

Il est, certes, indispensable de corriger les mouvements erratiques et injustes du marché, pour éviter que, en certains points du territoire, la compensation du blocage des loyers, qui a longtemps persisté dans notre pays, n'aboutisse à l'exclusion de certaines catégories sociales et à la constitution de ghettos urbains.

Il faut savoir, sans fétichisme législatif, adapter la logique économique aux aspirations de la société civile et corriger, avec le souci de la justice sociale, la brutalité des transitions que caractérise le passage d'une économie réglementée à une économie de liberté.

Il faut éviter de bouleverser la législation à chaque changement politique. Il ne faut surtout pas briser les mécanismes du marché qui sont les seuls à pouvoir assurer, à l'heure de l'ouverture des frontières intérieures de l'Europe, un assainissement durable et satisfaisant de la situation du logement en France.

A vouloir par trop protéger, on démunit. En désavantageant partout et durablement le bailleur, la proposition de loi risque de décourager l'offre locative. La limitation de cette offre aggravera encore les difficultés de logement que rencontrent ceux qui ne peuvent accéder à la propriété.

Rappelons-nous les leçons de l'Histoire. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, le législateur est intervenu pour éviter que les loyers n'atteignent des montants prohibitifs, du fait de la raréfaction des logements provoquée par les destructions militaires et par l'afflux des populations vers les villes.

Les mesures provisoires instituées pour ce faire - moratoires, blocage des loyers et taxation - furent reconduites régulièrement de telle sorte qu'après la Seconde Guerre mondiale les loyers n'avaient plus rien à voir avec le service que le bailleur rendait au preneur en le logeant. Sur trente ans, leur évolution ne représentait plus que la moitié de l'évolution générale des prix.

Or le bilan, dressé en 1948, de cette législation protectrice du locataire prouvait qu'elle avait, à l'évidence, eu un résultat inverse de celui qui était recherché.

Les immeubles locatifs n'étaient même plus entretenus, car leur rendement était trop faible. Le parc immobilier n'était plus renouvelé, car les investisseurs se détournèrent d'un placement aussi peu rémunérateur. Les nouvelles générations se voyaient privées de logement, car les loyers étaient si bas que les locataires en place n'étaient pas incités à abandonner des locaux, même lorsqu'ils étaient devenus trop vastes pour eux.

C'est pourquoi, on l'oublie trop souvent, la loi du 1^{er} septembre 1948 instituait la liberté des loyers pour les locaux achevés postérieurement à sa promulgation.

En matière de logement, il est nécessaire de se méfier des solutions faciles, car les vraies réponses ne sont jamais aisées à mettre en œuvre.

Aujourd'hui, il ne nous semble donc pas qu'une nouvelle législation, bouleversant radicalement un dispositif encore récent, soit réellement adaptée au problème qu'on envisage de résoudre.

En effet, il ne paraît pas de bonne politique législative de favoriser une instabilité dont le Conseil d'Etat a, récemment encore, souligné le caractère préoccupant.

La proposition de loi qui nous est soumise constitue la quatrième réforme depuis sept ans, si l'on inclut les dispositions adoptées par le Parlement à l'initiative de M. Maurice Faure, ministre de l'équipement et du logement, et promulguées en janvier 1989.

Avec la loi du 1^{er} septembre 1948, qui reste applicable à certaines catégories de logement, le parc locatif français a été ainsi soumis, selon sa nature ou la date des contrats conclus, à quatre législations successives : lois du 1^{er} septembre 1948, du 22 juin 1982, du 23 décembre 1986 et du 13 janvier 1989 ; la présente proposition de loi vient s'y ajouter.

La complexité des situations est encore renforcée par le fait que chaque réforme a entraîné la mise en place de dispositions transitoires, sortes de « passerelles » entre deux législations.

Un tel enchevêtrement de textes ne peut que nuire au développement du marché locatif, alors que la préoccupation majeure des propriétaires, comme des locataires, est la stabilité des contrats.

La commission des affaires économiques et du Plan considère, quant à elle, que l'établissement d'une législation équilibrée et durable est la condition essentielle d'un véritable droit au logement.

Pour conclure, je ne reprendrai pas, sous une autre forme, la présentation des dispositions envisagées que nous a faite M. le rapporteur de la commission des lois, mais je tiens à insister sur le caractère manifestement excessif des règles instituées.

Il convient, encore une fois, de rappeler que les difficultés qu'il s'agit de résoudre restent géographiquement limitées à certaines zones du territoire national.

Je crois aussi que « le mieux est l'ennemi du bien » et que les locataires n'ont, en définitive, guère intérêt à un excès de prévenance législative, qui, à terme, risque de leur nuire.

J'espère que le bon sens auquel a fait appel M. le rapporteur de la commission des lois, la volonté raisonnable qui nous anime et la préoccupation de résoudre ensemble le problème posé, que nos débats en commission ont déjà mis en évidence, tout comme, monsieur le ministre, votre esprit de dialogue et votre souci d'efficacité et de justice, nous permettront d'avancer d'une manière fructueuse vers l'objectif équilibré et équilibré qu'a retenu la commission des affaires économiques et du Plan du Sénat.

Elle vous propose, en effet, de retenir de la proposition de loi divers aménagements utiles à l'amélioration du droit existant, mais de ne pas bouleverser exagérément ce droit et d'en préserver les éléments positifs qui garantissent un juste équilibre des relations entre bailleurs et locataires. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Alphonse Arzel. Très bien !

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du rassemblement pour la République, quarante-neuf minutes ;

Groupe de l'union centriste, quarante-cinq minutes ;

Groupe socialiste, quarante-deux minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, trente-huit minutes ;

Groupe du rassemblement démocratique et européen, vingt-neuf minutes ;

Groupe communiste, vingt et une minutes.

La parole est à M. Arzel.

M. Alphonse Arzel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à ce point du débat, après l'intervention des rapporteurs, MM. Luc Dejoie et Jean Faure, je limiterai mon propos à quelques brèves remarques sur l'économie générale du texte qui nous est présenté.

Comme on l'a fait remarquer tout à l'heure, il est temps d'en finir avec cette valse législative dans laquelle beaucoup de petits propriétaires et, surtout, les locataires n'arrivent plus à se retrouver.

En effet, entre la loi de 1948, les dispositions de la loi Quilliot, la réforme de la loi Méhaignerie, les récents décrets pris par M. Maurice Faure ou le présent texte qui nous est soumis aujourd'hui, voté par l'Assemblée nationale, les rapports locatifs n'en finissent pas de danser sur des règles juridiques qui font, bien souvent, l'objet de trop nombreuses modifications.

Les bailleurs, comme les locataires, ont besoin d'une certaine sécurité juridique. Les conclusions du rapport Bloch-Lainé le confirment : la loi « Méhaignerie » a non seulement contribué à augmenter l'offre de logements, mais a aussi favorisé la relance de la construction et la bonne santé du bâtiment.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Alphonse Arzel. Il convenait que le Sénat ne remette pas en cause cet héritage, tout en veillant à sauvegarder à nos concitoyens la possibilité d'accéder à un logement décent. Ce n'est pas en proclamant le droit au logement, tout en pénalisant l'investissement, que nous pourrions y parvenir.

L'objectif principal de la loi Méhaignerie doit être sauvegardé. Il convient de stimuler l'investissement pour agir sur l'offre locative et de permettre aux Français d'avoir le logement qu'ils souhaitent.

Etant donné le fort effet psychologique de toute mesure législative en ce domaine, il revenait au Sénat de mettre un terme à ce grand bal des baux, en fixant le droit en ce domaine avec les assouplissements qu'il convient d'ajouter dans certains cas ou dans certaines zones géographiques.

Ainsi, à l'article 16, pour éviter les effets désastreux qu'entraînerait la suppression de la liberté de fixation du loyer des locaux vacants, même avec certaines modalités d'application, le groupe de l'union centriste a déposé un amendement tendant à rendre la liberté de fixation du prix du loyer des locaux vacants, sous réserve que ceux-ci comportent des éléments minimaux de confort.

Toujours dans le même article, concernant cette nouvelle notion de bail à l'essai de ce que l'on a appelé « le droit de repentir du locataire », il convenait d'éviter l'effet « boomerang » qu'il aurait entraîné sur l'investissement locatif avec ses répercussions sur le bâtiment.

En effet, la possibilité de contester *a posteriori* la validité d'un contrat librement conclu est contraire aux principes généraux du droit qui définissent strictement les causes juri-

diques de contestation. Y déroger par une possibilité offerte au locataire, une fois entré dans les lieux, de contester le montant du loyer qu'il a librement accepté sans contrainte, reviendrait, par conséquent, à une violation d'une règle de droit.

Il convient donc d'aménager ce texte et de permettre au bailleur et au candidat locataire de signer un bail sous la condition suspensive de la confirmation par le candidat locataire de son accord sur les termes du bail, mais nous aurons l'occasion de revenir sur cet amendement lors de l'examen des articles.

Concernant l'article 17, c'est-à-dire la possibilité pour le Gouvernement de limiter par décret les hausses de loyer, il convenait d'éviter de retourner à la pénurie locative qui avait suivi le blocage des loyers de la loi Quilliot, tout en évitant certains abus que le rapport des loyers, déposé en mars dernier, a révélés, notamment pour la région parisienne et pour quelques zones frontalières.

Au cas où le Gouvernement ne reviendrait pas sur cet article, auquel il était défavorable à l'Assemblée nationale, le groupe centriste a déposé un amendement à cet article, constatant que, la situation du marché locatif étant détendue et globalement fluide sur une majeure partie de ce territoire, il fallait, pour certaines zones géographiques où le niveau et l'évolution des loyers, comparés à ceux qui sont constatés sur l'ensemble du territoire, révèlent une situation anormale, permettre au Gouvernement d'intervenir alors par décret dans le cadre de l'ordonnance de 1986, afin de limiter ces hausses, lors du renouvellement des baux, soit lors de la fixation du nouveau loyer pour les locaux vacants qui n'ont pas fait l'objet d'importants travaux de mise aux normes ou de remise en état.

Que l'on supprime purement et simplement l'article 17 ou qu'on lui substitue cet amendement, le marché locatif s'en trouvera certainement plus détendu et les locataires n'en seront pas moins protégés, car je persiste à croire que la meilleure protection pour ces derniers est l'offre de logements.

Il faut donc permettre aux lois du marché de remplir véritablement leur fonction. Ainsi, il s'agit d'éviter, dans une agglomération comme Paris, que les bailleurs, généralement de petits propriétaires, renoncent à louer des logements sous prétexte qu'ils ne pourront plus disposer de leur investissement ou le rentabiliser, favorisant, du même coup, la pénurie de logements.

J'ai entendu dire que la loi Méhaignerie répondait à la pure logique du marché. C'est faux. Elle visait à rétablir un équilibre entre les droits des bailleurs et ceux des locataires. Elle a, d'ailleurs, parfaitement rempli son rôle dans la plupart des cas, comme l'atteste le rapport sur les loyers, établi à la demande du Gouvernement.

Il s'agissait d'un plan d'ensemble solide, suffisamment important en matière fiscale, financière et foncière, pour relancer la construction et pour augmenter l'offre de logements. Il était bon que le Sénat, notamment par la voix de nos rapporteurs, rappelle qu'elle était véritablement une loi d'équilibre des rapports locatifs.

S'agissant des loyers, le plan Méhaignerie - on le sait - revenait à la liberté, en instaurant, toutefois, une période transitoire, compte tenu de la situation de pénurie de logements. En cas de contestation, une commission départementale de conciliation paritaire était constituée, avec un recours possible devant les tribunaux. Le rapport sur les loyers a révélé le nombre très restreint d'affaires qui aboutissaient devant ces tribunaux, hors région parisienne, bien entendu.

Cela dit, un délai de trois ans est beaucoup trop court pour régler tous les problèmes du logement. Il convient peut-être, en effet, de distinguer entre la province et la région parisienne, qui constitue, de fait, un vrai point noir pour le logement français.

Il est donc dommage que le Parlement ait eu à se saisir dans la précipitation d'un texte aux conséquences importantes pour l'habitat des Français. D'ailleurs, lorsque l'on stigmatise les dérapages de la loi de 1986, on pense aux hausses extrêmes, mais rares, de 30 à 40 p. 100, que la métropole parisienne a pu connaître.

A cet égard, le rapport sur l'évolution des loyers en 1988 montre que la hausse moyenne à Paris a été de 8 p. 100 et qu'en dehors de situations extrêmes il ne s'agit que de

simples rattrapages, effectués sur certains loyers, et que la loi Méhaignerie autorisait expressément pour mettre fin à des sous-évaluations elles-mêmes très excessives.

En fait, le véritable problème du logement, aujourd'hui, à Paris surtout, réside dans la progression des coûts fonciers et dans la rareté de l'offre des terrains. Il est certain que, depuis 1986, les mesures prises n'ont pas encore véritablement pu jouer.

A Paris, notamment, l'Etat, les administrations centrales, doivent montrer l'exemple et abandonner un certain nombre de terrains stratégiques. On a parlé du quai de Passy, du quai de Tolbiac, ou de la caserne Dupleix. Il ne s'agira, néanmoins, que d'une bouffée d'oxygène, mais les choses iront sans doute toujours lentement dans la capitale, du fait, peut-être, de l'étroitesse de ses dimensions par rapport aux autres grandes métropoles des pays européens : je veux parler de Francfort ou de Milan, qui, même si elles ne sont pas des capitales, sont plus vastes que Paris et ne confinent pas une population, déjà moins nombreuse, dans un territoire aussi réduit que Paris.

En conclusion, j'attends que le Sénat, à l'initiative de ses rapporteurs, amende suffisamment le texte qui nous a été transmis par l'Assemblée nationale pour améliorer une loi qui, déjà, a donné de bons résultats, mais qui est certainement trop jeune pour être condamnée. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R. ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.)*

M. le président. La parole est à M. Gérard Larcher.

M. Gérard Larcher. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi tendant à améliorer les rapports locatifs qu'après l'Assemblée nationale nous avons à examiner aujourd'hui, contient, tant par ses origines et l'esprit qui l'a animée que dans sa rédaction, tous les ingrédients de dispositions dont nous ne tarderons pas à mesurer les effets néfastes sur les rapports locatifs - et je ne parle pas là de la logorrhée législative, si bien dénoncée par le rapporteur de la commission des lois, M. Luc Dejoie !

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Gérard Larcher. Loin d'améliorer les rapports locatifs, comme elle le prétend, cette proposition de loi va immédiatement les tendre et créer cet impact psychologique négatif, au goût un peu revancharde, qui risque d'induire une décélération de la construction à objectif locatif, voire la recherche de « vacance », au motif d'éviter des procédures ou de voir s'installer des situations de fait par trop défavorables pour le bailleur. N'oublions pas qu'aujourd'hui encore 10 p. 100 du parc de logements sont vacants.

Cette proposition de loi socialiste est, qu'on le veuille ou non, d'abord marquée par le dogmatisme idéologique. A cet égard, je citerai tout simplement l'exposé des motifs : « La vérité est qu'entre "les libéraux" et nous, la différence de conception de la société prend, sur les modalités d'application du droit au logement, toute sa dimension. »

Eh oui ! nous voici revenus sept ans en arrière : d'un côté il y aurait ceux qui aimeraient le peuple et, de l'autre, tous les « vautours libéraux », avides de se nourrir sur lui ! Ridicule et vide de sens que cette affirmation liminaire de l'exposé des motifs des auteurs de cette proposition de loi.

Je pensais ce temps digne de l'âge de la pierre, mais il ne me semble pas qu'il en soit ainsi. Rappelons-nous que la loi de 1982 a tout simplement conduit à la disette en matière de construction de logements locatifs non aidés. En 1985, moins de 6 500 logements locatifs ont été mis en chantier, contre près de 29 000 en 1988, ce qui est encore insuffisant.

Aujourd'hui, alors que le besoin va encore augmenter, cette proposition de loi contient tous les ingrédients « constructivistes » pour stopper cette amorce de reprise encore insuffisante.

En fait - M. Jean Faure l'a très bien dit, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan - ce texte est dangereusement généraliste. En effet, constatant la relative tension du marché en Ile-de-France - région que je connais bien, puisque j'en suis l'un des élus - et dans quelques autres métropoles, on nous propose une médecine collective sous forme de saignée ou de clystère, tant pour le bailleur que pour l'investisseur, et ce pour tout le territoire national, sans distinction.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Gérard Larcher. Il existe, c'est exact, un problème en Ile-de-France et je le connais bien. Mais, pour le résoudre au fond, ce n'est pas ce texte qui nous apportera quoi que ce soit. Le vrai problème, c'est non seulement celui de l'offre foncière, mais aussi, au-delà de cette dernière, le problème du financement des équipements pour les collectivités territoriales, notamment les transports...

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Gérard Larcher. ... ainsi que la politique d'aménagement du territoire, pour laquelle on nous parle de contrat de plan Etat-régions. Or, l'Etat ne cesse de se désengager, au profit des régions, de cette politique d'aménagement du territoire. M. Jean Faure le souligne d'ailleurs très bien dans son rapport : il s'agit, au fond, d'un problème d'aménagement du territoire.

Je citerai un exemple : dans ma cité, 150 logements, dont la mise en chantier a été décidée, à partir de la loi Méhaignerie, par les investisseurs institutionnels, seront achevés au cours des prochains mois, représentant 8 p. 100 des logements locatifs non aidés dans ma commune.

Cela, naturellement, est de nature à détendre un marché qui, jusqu'à la fin de l'année 1988, avait été marqué par un fort déséquilibre de l'offre et de la demande.

Cet apport de logements - je citerai, pour un F3, la somme de 3 000 francs par mois, charges comprises - nous permet de faire accéder à la location des ménages aux revenus compris entre 9 500 francs et 12 000 francs mensuels, qui étaient, antérieurement, soit logés en H.L.M., soit en attente de logements sociaux. Ainsi, nous libérons le parc social en faveur des personnes aux revenus les plus modestes.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Gérard Larcher. J'avais cru comprendre, monsieur le ministre, qu'en matière de niveau des loyers pour les locaux vacants, vous aviez souhaité appliquer le système des références en l'adaptant aux différentes zones. Et pourtant, vous vous êtes fait imposer par vos « ultras » la fixation par décret, ce fameux « décret blocage », avec tout ce que cela signifie !

Ainsi, vous remplacez le pouvoir d'appréciation éventuelle du juge par celui de l'administration. La semaine dernière, à votre place, Mme Neiertz nous disait tout le contraire à propos d'un texte sur la consommation !

M. Marc Lauriol. Absolument !

M. Gérard Larcher. Autre ministre, autres mœurs, mais pas autres temps ; je n'y comprends plus rien !

M. Marc Lauriol. Nous non plus !

M. Gérard Larcher. Non, vraiment, je pense qu'il eût fallu, tout simplement, observer, analyser les situations difficiles dans les zones de tension et proposer, par ailleurs, des remèdes nécessaires, grâce, d'une part, à une amélioration de fonctionnement des règles prévues aux articles 21 et 24 de la loi Méhaignerie, voire un allongement de la période transitoire et, d'autre part, à une plus grande concertation des rapports entre bailleurs et locataires. Je crois - sur ce point je vous rejoins, monsieur le ministre - qu'il s'agit là d'un point essentiel que nous devons approfondir.

M. Maurice Faure, avec sagesse, avait engagé ainsi le processus au début de l'année. Monsieur le ministre, le radicalisme a du bon quand il est mesuré. *(Sourires.)*

M. Marc Lauriol. Ben voyons !

M. Gérard Larcher. En fait, c'est d'un texte facilitant l'offre foncière que nous avons besoin, alors que vous nous proposez une « médecine de Purgon ». Ce texte prétend aider les locataires à revenus modestes - et certes, il faut les aider. Dans ma ville, par exemple, qui compte 40 p. 100 de logements H.L.M., je connais bien ce problème, puisque je préside moi-même une société d'H.L.M. Or, sous le prétexte d'aider les locataires à revenus modestes, ce texte masque, en réalité, l'absence d'une véritable politique d'aide au logement social tant locatif qu'en accession à la propriété.

De 1983 à 1988, la part du logement social aidé est ainsi passée de 70 p. 100 à 47,40 p. 100. Et pourtant, sur ces cinq années, c'est la gauche qui a exercé le pouvoir pendant au moins trois ans !

M. Marc Lauriol. Eh oui !

M. Gérard Larcher. Le récent rapport de l'union des H.L.M. marque la nécessité de construire 60 000 logements locatifs aidés et d'en réhabiliter 150 000. Là se trouve, d'abord, la réponse aux besoins des ménages les plus modestes.

Aussi, ce texte ne peut répondre à ce pour quoi ses rédacteurs affirment l'avoir initié. Tout simplement, il aura pour effet de faire disparaître à nouveau la confiance retrouvée des investisseurs, donc de réduire le nombre des logements locatifs non aidés mis en construction ou mis sur le marché locatif et, finalement, de déséquilibrer le marché. Or tout cela pèsera, d'abord, sur les locataires.

On ne peut, à la fois, prétendre être pour l'économie de marché - même teintée d'économie mixte, comme se plaît à le dire M. le Président de la République - et ne pas en reconnaître l'axiome de base qui se nomme offre et demande. C'est son équilibre qui en fait la meilleure garantie pour tous, à la condition d'y mettre, bien sûr, les nécessaires régulations, au nom même de la solidarité. Je l'ai entendu proposer tout à l'heure, par notre rapporteur de la commission des lois.

Augmentez donc, d'abord, votre effort pour les logements aidés, car voilà une vraie attente ! Préparez, ensuite, des mesures permettant de développer l'offre foncière dans le cadre d'une politique coordonnée d'aménagement du territoire.

Le défi du droit au logement est autre chose qu'une affirmation idéologique. Le R.P.R. est composé de gens pragmatiques, soucieux d'une solidarité qui dépasse les mots et qui, dans les faits, sont pour le droit au logement. Or, ce droit n'est pas celui de la disette ! (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. Marc Lauriol. Très bien !

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

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, 1989 est l'année de plein effet de la loi Méhaignerie. Grave est la situation faite au logement social, aux locataires et aux accédants à la propriété.

Dans les préoccupations quotidiennes des gens - cela a été rappelé tout à l'heure - le logement occupe avec l'emploi une place de premier plan. Les études récentes le montrent, celles de l'I.N.S.E.E. notamment, les Françaises et les Français, au premier rang desquels ceux de la région parisienne, travaillent de plus en plus pour payer leur logement, qui est devenu le premier poste de dépenses du budget familial. Or, c'est ce poste qui augmente le plus rapidement : 6 p. 100 par an depuis 1986.

Que l'on soit locataire d'une H.L.M., locataire du secteur privé ou accédant à la propriété, payer son logement est de plus en plus difficile. « Encore faut-il pouvoir en disposer ! Notre pays compte en effet 500 000 sans-abri - depuis le début de la séance, personne n'en a parlé - et plusieurs millions de mal-logés ou demandeurs de logement. »

Ce constat, qui me semble refléter justement la situation actuelle, a été fait par M. Jean-Pierre Giacomo, président de la Confédération nationale du logement, dans une déclaration accordée au journal *l'Humanité* du 2 juin dernier : « Sait-on, dans la France des droits de l'homme, que, dans les dernières semaines, trois hommes se sont donné la mort parce qu'ils allaient être ou étaient expulsés ? »

On retrouve le même constat, monsieur le ministre, dans le rapport d'information de l'Assemblée nationale « sur les difficultés d'accès au logement social », qui porte le n° 684 et qui date du 17 mai dernier. Il commence par cette phrase : « Un nombre croissant d'habitants de notre pays n'arrivent plus à se loger. »

On peut encore y lire : « Le parc H.L.M. neuf est très cher, et le parc ancien voit ses loyers augmenter à mesure qu'il fait l'objet de réhabilitation et qu'il bénéficie du conventionnement, ainsi qu'à chaque changement de locataires... La réalité

est loin des moyennes statistiques données par l'administration... En Ile-de-France, les sociétés H.L.M. demandent un revenu 3,5 fois supérieur au loyer. Dans ces conditions, un couple avec un revenu de 6 000 francs par mois et un enfant n'entre pas, pas plus qu'un jeune smicard. J'ai même vu refuser un studio à une institutrice titulaire au 2^e échelon. Le loyer atteignait 2 000 francs avec les charges. Elle n'avait pas droit à l'A.P.L. puisqu'elle gagnait 6 000 francs et la S.A. d'H.L.M. exigeait 7 000 francs par mois. »

Je sais bien qu'ayant beaucoup de documents et de rapports à lire les parlementaires ne peuvent pas prendre connaissance de tout ce qui leur parvient chaque jour ! Toutefois, je vous invite à lire ce rapport d'information, mes chers collègues.

Quant à son auteur, M. Jacques Guyard, député socialiste, il aurait été inspiré, au-delà du constat et du discours, de voter les amendements défendus par nos amis députés communistes et apparentés, les 22 et 24 mai dernier à l'Assemblée nationale !

Les députés socialistes ont en effet approuvé neuf propositions défendues par le groupe communiste. C'est bien, mais il aurait été nécessaire d'aller plus loin encore pour obtenir un bon texte qui permette de favoriser une véritable priorité du logement social.

Pour ce faire, ce qui compte, ce sont non pas les propos de tribune ou les discours - de ce côté-là nous sommes servis ! - mais les actes !

Votre Gouvernement a tous les moyens pour mener une politique qui ferait du logement, et en tout premier lieu du logement social, une véritable priorité, mais il ne le fait pas ou il le fait peu.

Nous ne sommes pas les seuls à dresser ce constat. J'ai cité les propos du président de la Confédération nationale du logement, le rapport Guyard, mais je pourrais encore citer le rapport du Conseil économique et social sur « le bilan et les perspectives d'évolution du logement en France », débattu le 9 mai dernier. Il souligne qu'une part considérable d'appartements sociaux sont mis sur le marché à un niveau de prix locatifs tel que les ménages qui en ont le plus besoin ne peuvent y accéder.

Ainsi, en trois ans, les loyers ont augmenté en moyenne de 19 à 25 p. 100, souvent plus, pendant que l'aide personnalisée au logement a perdu plus de 15 p. 100 de son pouvoir d'achat. Le nombre des loyers impayés a progressé de 140 p. 100 en cinq ans. Le nombre des expulsions a doublé en deux ans, celui des saisies a triplé.

Les accédants à la propriété croulent pour une bonne part sous la charge des mensualités de remboursement d'emprunts. Les offices publics d'H.L.M., les sociétés d'économie mixte, les organismes d'H.L.M. sont confrontés à d'énormes difficultés de gestion, dont les conséquences sont la dégradation du patrimoine existant et un mal-vivre accru dans les cités populaires. De plus, depuis six ans, la construction de logements sociaux ne cesse de régresser.

Cette situation n'est pas fortuite. Elle n'est pas davantage le résultat d'une imprévoyance ou d'une quelconque incompetence des gouvernements successifs. Elle est bien le fruit d'orientations délibérées des différents gouvernements qui, depuis 1977 - date de la réforme du gouvernement Barre - ont fait du logement une marchandise de haute rentabilité, une valeur boursière et spéculative.

A la page 5 de son rapport, M. Guyard relève : « Le système de financement du logement social mis en place par la loi de janvier 1977 ne pousse ni à la baisse des coûts de construction, ni à celle des frais de gestion, puisque l'aide personnalisée au logement est là, au moins théoriquement, pour solvabiliser le locataire modeste même si le loyer est au plafond. »

Ce constat étant fait, qu'attendez-vous, monsieur le ministre, pour remettre en cause les lois Barre et Méhaignerie ? Vous venez de la déclarer à la tribune : « Le Gouvernement entend respecter la totalité des engagements pris par M. Maurice Faure lors des débats de la loi portant diverses mesures d'ordre social ». Ces engagements ne comprennent pas l'abrogation de la loi Méhaignerie et la mise en cause de la loi Barre de 1977.

Vous refusez donc de revenir fondamentalement sur cette législation, parce que la politique de votre Gouvernement s'inscrit pleinement dans les objectifs du marché unique européen de 1993. Il s'agit d'une politique qui vise à préca-

riser le logement, qui assure - les chiffres le prouvent - le désengagement financier de l'Etat à l'égard du logement social et qui diminue encore le taux de l'aide personnalisée au logement.

Vous n'avez pas dit un mot de ces orientations, dont les conséquences seront néfastes tant en France que dans les autres pays européens. Sans doute attendez-vous que l'élection européenne du 18 juin prochain soit passée pour annoncer clairement votre politique en matière de logement !

Pouvez-vous contester que le marché unique des capitaux signifie la mise à mort du livret « A » des caisses d'épargne ? Chacun sait ici que la chute de la collecte dans les réseaux postaux est importante depuis le début de cette année. De plus, l'argent disponible centralisé par la Caisse des dépôts est utilisé pour la spéculation boursière.

Cela a pour conséquence un assèchement des crédits nécessaires au logement social, avec la flambée des loyers, le manque d'argent pour améliorer l'habitat social et son cadre de vie, alors que déjà près de 50 p. 100 des loyers perçus sont affectés pour financer les banques qui prêtent aux H.L.M.

Jusqu'à où prévoyez-vous de faire grimper la courbe des impayés, qui ont déjà plus que doublé en cinq ans ? Combien de dizaines de milliers de gens s'ajouteront aux 500 000 sans-abri que l'on compte actuellement, aux 600 000 inscrits sur le fichier des mal-logés ?

Nous voulons que toutes les familles aient des conditions de logement et un cadre de vie décents. Baisser les loyers et les charges, c'est possible, pour peu que l'on s'attaque aux exigences des affairistes.

Ainsi, la Caisse des dépôts a constitué pour 120 milliards de francs de réserves, grâce à la différence exorbitante entre les intérêts qu'elle fait payer aux offices d'H.L.M. et les 4,5 p. 100 que les caisses d'épargne versent sur les livrets « A ».

Avec cet argent, la Caisse des dépôts spéculait et soutient l'affairisme. Mobilisez-le, monsieur le ministre, pour répondre aux besoins de logement des Françaises et des Français, en priorité dans les cités populaires, notamment par le biais d'annulations et de réaménagements de dettes des offices d'H.L.M. Mettez aussi à contribution les sociétés d'assurances, les sociétés civiles immobilières et les promoteurs immobiliers.

Abrogez la loi Méhaignerie. Supprimez les aides de l'Etat au logement de luxe et revalorisez celles qui sont destinées à la construction sociale et à la réhabilitation. Réinstitez, en en élargissant le champ, une réelle allocation logement. Rétablissez le 1 p. 100 patronal. Portez la contribution patronale à 2 p. 100 dans les trois prochaines années.

Nous proposons, nous, que les élus locaux, les locataires et leurs organisations puissent contrôler l'affectation de ces fonds. Pour cela, il convient de consolider la maîtrise des sols par les communes, de favoriser la coopération entre elles et de renforcer leur pouvoir d'attribution de logements.

Les fonds structurels européens doivent servir des programmes de construction et de bonne qualité à bas coûts.

Réduire de 1 p. 100 l'intérêt des emprunts permettrait de diminuer les loyers de 10 p. 100.

Bien entendu, pour mettre en œuvre ces propositions, il faut une volonté politique.

C'est bien de volonté politique que M. Roland Pignol, délégué général de l'Union nationale des H.L.M., a précisément entretenu le congrès international de l'habitat social, qui vient de se tenir à Paris. Il déclare notamment dans son rapport introductif : « Sans volonté politique forte et sans aides publiques, le logement des plus pauvres serait un logement pauvre. »

Devant ce congrès, dressant l'état des lieux du logement social en France, M. le Président de la République a lui aussi déclaré : « Deux millions de Français sont mal ou pas logés du tout » ; « la réduction des inégalités en matière de logement constituait un des enjeux de la fin de ce siècle ».

Comment ne pas partager ce constat, bien évidemment ? Si le Président de la République a insisté sur l'effort à consacrer, on cherche en vain, dans son intervention, l'esquisse d'un commencement de proposition concrète, particulièrement en ce qui concerne les moyens financiers.

Mme Paulette Fost. Eh oui !

M. Jean-Luc Bécart. Pas un mot pour dénoncer les lois Barre et Méhaignerie, pourtant largement responsables des maux constatés et dénoncés par lui-même.

Bien que le chef de l'Etat ait affirmé : « Le logement, c'est la deuxième priorité après l'éducation » - ce qui ne se traduit pas budgétairement, comme chacun le sait - celui-ci s'est bien gardé d'annoncer une quelconque modification d'orientation en matière de logement social, pas même un meilleur budget pour 1990.

On retrouve le même flou dans la présentation que les médias ont fait de cette proposition de loi, en faisant croire à l'opinion que la loi Méhaignerie était abrogée. Or tous les mécanismes de cette loi restent en place pour que la loi du marché, dont nous avons entendu vanter « les mérites » voilà cinq minutes à cette tribune, tire les loyers vers le haut !

C'est peu dire que nous ne retrouvons pas, dans cette proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui, cette volonté politique forte, même s'il est vrai qu'elle apporte quelques améliorations à la loi Méhaignerie.

Si cette proposition de loi des députés socialistes comporte en effet quelques avancées positives qui donnent un peu plus de sécurité aux locataires, celles-ci sont limitées par le fait que, dans la détermination du loyer, c'est le propriétaire qui conserve les avantages ; les loyers demeurent libres dans les constructions neuves et pourront être révisés à la hausse à chaque renouvellement, selon la même logique que celle qui prévaut dans la loi Méhaignerie.

Ce texte n'a pour ambition que de pérenniser les hausses en les ancrant sur la logique du marché. Les mesures qu'il contient ne remettent nullement en cause les augmentations de loyers et les taux d'emprunt élevés. Rien qui ne soulagera en tout cas sensiblement les familles quant au fond !

Vous devez entendre l'exigence des locataires, monsieur le ministre, et abroger la loi Méhaignerie. De plus en plus, les locataires refusent de se laisser faire, refusent l'humiliation des saisies et des expulsions, le racket sur les loyers et la dégradation des logements.

Avant-hier, samedi, venus de toute la France, des locataires se sont rassemblés nombreux à Paris, à l'appel de la confédération nationale du logement, et ont exigé une fois de plus l'abrogation des lois Barre et Méhaignerie. Les élus communistes se trouvaient à leurs côtés. Nous défendrons d'ailleurs, lors de l'examen des articles, quarante-deux amendements visant à améliorer la législation et à introduire des dispositions plus favorables aux locataires, répondant à leurs préoccupations et à leurs besoins.

Le secteur du logement, en tout premier lieu le logement social, en France, est le résultat de la lutte pour le droit au logement. C'est un acquis démocratique que nous tenons à défendre et à développer. M'adressant au Gouvernement et à mes collègues du groupe socialiste, je dirai que les locataires ne peuvent se satisfaire du seul énoncé d'un principe : le droit au logement. Encore convient-il de prendre les mesures nécessaires à l'exercice réel de ce droit.

Que la droite, majoritaire au Sénat, combatte le droit au logement social n'est pas une révélation ! Le rapport que vient de nous présenter M. Dejoie, et les amendements qu'il défendra, au nom de la majorité sénatoriale, ne nous surprennent pas, dans la mesure où les quelques avancées, pourtant minimes, contenues dans cette proposition de loi sont insupportables pour qui défend, en priorité, les intérêts de l'affairisme et de la haute finance.

Comment la droite sénatoriale pourrait-elle être favorable à l'inscription d'une proposition de loi visant, selon son intitulé, à « améliorer les rapports locatifs », alors même que la discussion de ce texte témoigne de l'importance de la mobilisation des locataires contre la loi Méhaignerie ? C'est d'ailleurs bien en raison de cette mobilisation des locataires que nous discutons aujourd'hui de ce texte.

Nous avons combattu devant le Sénat la loi Méhaignerie et nous n'avons cessé de la dénoncer depuis pour en demander, monsieur le ministre, non pas « l'amélioration », mais l'abrogation.

C'est la seule solution pour aller vers des dispositions nouvelles qui permettent de redonner au logement social toute sa valeur.

« La France n'est plus en tête pour le logement social. Toute l'Europe continue à lui faire une large part, y compris la très libérale Mme Thatcher, qui lui consacre plus de crédits que nous ».

Ces propos, vous les connaissez, monsieur le ministre. Ils ne sont pas de moi. Ils ont été prononcés devant vous, lors du cinquantième congrès du mouvement H.L.M. par son président, Roger Quilliot.

M. Delebarre et vous-même vous êtes contents, en réponse, d'énoncer de bonnes intentions, dont nous ne saurions nous satisfaire, pour notre part. En effet, nous jugeons et jugerons aux actes.

Dans votre intervention, monsieur le ministre, vous avez dégagé les enseignements principaux des problèmes liés au logement, mais vous n'en tirez pas les conclusions qui s'imposent.

Nous pouvons, en effet, être d'accord quant aux enseignements que vous avez évoqués à la tribune - je pense tout particulièrement à ce qui se passe en région parisienne - mais le texte qui nous parvient de l'Assemblée nationale n'atteint pas les objectifs que vous avez énoncés. Notre critique porte, notamment, sur la question des moyens, qui ne nous semblent pas du tout à la hauteur des besoins et des aspirations des locataires.

A vous écouter, vous et M. le rapporteur, je continue de penser que la mobilisation de toutes les associations de locataires ou de copropriétaires demeure la seule et la meilleure garantie contre la poursuite de l'envolée des prix de location et du montant des remboursements des emprunts que le texte dont nous débattons aujourd'hui et demain ne combattrait pas finalement.

Si le Gouvernement et les parlementaires socialistes veulent donner à notre pays une véritable politique du logement, il leur faut remplacer les lois Barre et Méhaignerie par un texte cohérent portant sur tous les aspects du logement. C'est le sens de la proposition de loi que mon groupe a déposée le 15 juin 1987 et dont je suis le premier signataire. Nous reviendrons donc sur nos propositions lorsque nous défendrons nos amendements.

Dans l'immédiat, je dois dire que, si la majorité sénatoriale suivait son rapporteur pour éliminer les quelques mesures favorables aux locataires et revenir sur les quelques avancées positives de ce texte, dont certaines, il faut bien le dire pour nos collègues qui n'auraient pas suivi les débats à l'Assemblée nationale, ont été obtenues par les députés communistes et socialistes contre l'avis du Gouvernement - je pense par exemple à l'article 17 de la proposition - si donc le Sénat suivait son rapporteur, nous nous verrions contraints de rejeter purement et simplement cette proposition de loi. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

Mme Paulette Fost. Absolument !

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

M. Michel Miroudot. « Je suis le premier à admettre que, dans beaucoup de régions, de 70 p. 100 à 80 p. 100 du territoire, la loi Méhaignerie ne pose pas de problèmes majeurs ». Cette déclaration, monsieur le ministre, n'est pas de moi. Elle émane de vous et a été rapportée par un organe de presse vous l'avez d'ailleurs confirmée dans votre propos.

Au demeurant, nous souscrivons pleinement à cette appréciation et c'est précisément ce qui nous fait douter de l'opportunité du texte sur lequel nous sommes appelés à débattre. Je vous donne bien volontiers acte qu'il est dû non pas à votre initiative, mais à celle du groupe socialiste de l'Assemblée nationale.

M. Claude Estier. Absolument.

M. Michel Miroudot. Pour quelles raisons, en effet, s'acharner ainsi à vouloir abroger un texte au moment même où ses effets commençaient à se révéler positifs ?

M. Claude Estier. La hausse des loyers !

M. Michel Miroudot. La construction de logements neufs, en déclin depuis 1982, n'est-elle pas passée, entre 1986 et 1988, de 295 000 à 327 000 ? Le marché locatif, dans la majeure partie de la France, n'a-t-il pas retrouvé un équilibre que chacun, de bonne foi, se plaît à reconnaître et que confirme le fait que, dans de nombreux départements, les commissions de conciliation chargées de régler les litiges ne fonctionnent pratiquement pas ?

La loi Méhaignerie répondait parfaitement aux motivations qui l'avaient inspirée : assurer une modération des hausses de loyer par un accroissement de l'offre et un réel équilibre entre propriétaires et locataires, sans privilégier une catégorie plutôt que l'autre. Nos deux rapporteurs l'ont dit excellemment.

Sans doute - je vous le concède comme je le concède volontiers aux auteurs de la proposition de loi - faut-il reconnaître qu'il existe une situation particulière à Paris, dans sa proche banlieue et dans quelques très grosses agglomérations. Chacun des intervenants précédents l'a rappelé.

Il est vrai qu'après des années de blocage des prix des locations et de pénurie d'offres nouvelles de logements, la nécessité d'un rattrapage a servi de prétexte à des hausses, sans doute pas toujours justifiées, et dépassant sensiblement la moyenne de celles qui étaient constatées en province.

Il semble cependant que ce phénomène soit en voie de s'atténuer. Du moins commence-t-on à apercevoir des effets positifs corrélatifs à un certain équilibre entre l'offre, et la demande et à la disparition de la pratique des pas-de-porte et autres commissions occultes. Dans la mesure où certains abus incontestables et condamnables perduraient, il paraissait aisé d'y mettre fin par de simples modifications destinées à apporter des solutions sages, là où des problèmes réels se posaient.

Pourquoi, par ailleurs - on l'a déjà dénoncée - cette hâte à nous faire délibérer sur un nouveau texte, alors que n'ont pu encore être mesurés les effets des dispositions du titre II de la loi du 13 janvier dernier, dues à votre prédécesseur, notre ancien collègue Maurice Faure, dispositions qui visaient à une amélioration des rapports entre bailleurs et locataires, sans pour autant remettre en cause l'ensemble de la loi Méhaignerie de 1986 ?

Pourquoi, enfin, une nouvelle loi si elle doit reprendre, à quelques mots près, comme c'est le cas, les trois cinquièmes des articles du texte qu'elle est réputée abroger ?

En vérité, si ce n'est qu'elle témoigne de préoccupations avant tout politiques et idéologiques, nous comprenons mal cette hâte et cette confusion qui tendent à remettre en cause des dispositions qui constituent un tout cohérent contenant en matières fiscale, financière et foncière des mesures destinées à relancer la construction et à augmenter l'offre de logements. Si les effets positifs de ces mesures ne peuvent encore être pleinement appréciés, il faut considérer que, de décembre 1986 à aujourd'hui, le délai est trop court pour qu'aient pu être effectivement réglés tous les problèmes du logement en France.

Telles sont les observations que nous inspire, quant à la forme, le texte qui nous est proposé.

Sur le fond, nous contestons l'introduction de nouvelles mesures qui, si elles répondent au souci d'une plus grande protection des locataires, risquent surtout - rappelons-nous les effets de la loi Quilliot - de conduire à des effets psychologiques désastreux dans le domaine sensible et encore convallescent qu'est, dans notre pays, celui du logement. La simple annonce d'une éventuelle remise en cause de la loi Méhaignerie n'a-t-elle pas déjà eu pour effet de réduire de moitié, au début de cette année, l'indice des mises en chantier de construction de logements à Paris ?

Plusieurs dispositions nous paraissent spécialement contestables.

Il s'agit, tout d'abord, du remplacement, prévu à l'article 16, de l'indexation actuelle sur le coût de la construction par l'indexation sur le taux prévisionnel de l'inflation figurant dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année en cause.

Il est pour le moins curieux d'envisager une indexation fondée sur un critère qui a d'autant moins de valeur probante qu'il s'agit uniquement de prévisions, elles-mêmes fondées sur des hypothèses purement spéculatives.

En outre, monsieur le ministre, n'est-ce pas là une contre-ventilation aux dispositions de l'ordonnance de 1958, qui interdit toute indexation autre que sur les biens, produits ou services ayant un rapport direct avec l'objet du contrat ?

On ne comprend vraiment pas les raisons qui justifieraient un abandon de l'indexation, parfaitement admise et justifiée, sur l'indice de la construction publié par l'I.N.S.E.E. Nous déposons d'ailleurs un amendement prévoyant le retour à ce dernier.

Dans le même article 16, qui constitue un des pivots du nouveau texte, la clause qui permet à un locataire de remettre en cause pendant un délai de deux mois le montant d'un loyer préalablement accepté ne nous paraît pas satisfaisant non plus, comme l'ont déjà dénoncé plusieurs intervenants avant moi. Elle risque, en effet, bien inutilement d'entraîner la méfiance des propriétaires et d'empoisonner les bons rapports nécessaires entre bailleurs et locataires.

La rigidité d'autres dispositions nous inquiète également. Il est à craindre qu'elles inquiéteront aussi, à tort ou à raison, mais en tout cas fâcheusement, les propriétaires, qui, dès lors, préféreront dans certains cas laisser leurs logements libres de location.

Le congé, aux termes de l'article 14, doit être motivé, le cas échéant, par des raisons « légitimes et sérieuses », six mois avant l'expiration du bail. Qu'entendra-t-on par des raisons « sérieuses » ?

Les prix des logements vacants seront strictement encadrés et, encore que ce soit limité à une durée de cinq ans, le propriétaire devra justifier le prix demandé en présentant des références qui tiennent compte des loyers de logements comparables sis dans le voisinage.

Une telle exigence, qui contraindrait les bailleurs à rechercher des points de comparaison - en province notamment, ils éprouveront souvent des difficultés à se les procurer - ne peut, elle aussi, que contrarier la liberté du marché à laquelle nous sommes attachés et avoir des effets néfastes, par son impact psychologique, sur l'investissement locatif.

Nous voulons croire que, grâce notamment au travail accompli par la commission des lois, le Sénat saura modifier le texte qui nous est soumis dans le sens que nous souhaitons, c'est-à-dire en ne retenant que les dispositions susceptibles, non pas de remettre en cause l'équilibre que réalisait la loi Méhaignerie, mais seulement de corriger celle-ci pour en améliorer les conditions d'application là où se posent effectivement des problèmes, c'est-à-dire essentiellement dans les très grands centres urbains, en particulier à Paris.

C'est à ce prix seulement, monsieur le ministre, que le groupe de l'Union des républicains et des indépendants émettra un vote positif. (*Applaudissements sur le banc de la commission.*)

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

M. Robert Laucournet. « Les pays qui ont gagné la bataille du logement ne l'ont jamais fait en opposant locataire et propriétaire, mais en faisant gagner l'un et l'autre. C'est dans cet esprit qu'il s'agit là d'une loi d'espoir qui permet, en effet, d'offrir à tous les sacrifices du logement de meilleures perspectives. »

En tenant ces propos devant notre assemblée, le 7 novembre 1986, M. Méhaignerie se doutait-il des conséquences perverses des dispositions de la loi qui porte désormais son nom ?

Il était d'ailleurs paradoxal - nous l'avions déjà souligné lors du débat de 1986 - de reconnaître qu'il y a « encore - dans de nombreuses villes, une inadéquation de l'offre et de la demande de logement » et d'affirmer en même temps - je cite toujours M. Méhaignerie - que l'ambition poursuivie était de « rompre les carcans créés par la loi Quilliot, qui tendait à supprimer les règles du marché, et à instaurer une liberté fondamentale, celle de la liberté des loyers, celle de la libre disposition des biens... »

Nous estimons, nous, au contraire, que la loi du marché n'était admissible que dans un système d'abondance où la pression de l'offre, supérieure à celle de la demande, établit les pouvoirs et les droits des locataires ; à défaut, appliquée à la location, elle transforme inéluctablement ce marché en système d'exclusion par l'argent, avec toutes les conséquences sociales que nous regrettons de constater aujourd'hui.

Nous n'avons pas été suivis ; c'était, bien entendu, le droit légitime du Parlement d'en décider ainsi, mais nous étions certains que le déséquilibre des rapports locatifs était fatal dès lors que le logement était considéré du seul point de vue de sa rentabilité financière, classé comme un bien de consommation ordinaire parmi d'autres, soumis aux lois du marché et objet avéré de toutes les spéculations.

Nous constatons, depuis plusieurs mois, que nos craintes étaient malheureusement fondées : même s'il présente des situations locales d'une extrême diversité, le rapport du mois de février dernier, déposé sur le bureau des assemblées, est éclairant à cet égard ; il démontre à l'évidence que la législation de 1986 a été suivie d'une flambée des loyers particulièrement vive dans l'agglomération parisienne - mais aussi la région marseillaise, la région lyonnaise et quelques quartiers de ville ici ou là - et que les diverses mesures prises depuis par les pouvoirs publics ont été insuffisantes pour entraver le phénomène.

La loi de 1986 a profondément modifié les mécanismes d'évolution des loyers et, plus généralement, les rapports locatifs.

L'article 21 de cette loi imposait, d'une part, que les propositions de hausse prennent en compte la réalité des loyers habituellement constatés et non uniquement celle des nouveaux loyers tels qu'ils ont été fixés à l'occasion de relocations et, d'autre part, que les hausses susceptibles d'intervenir soient étalées sur une période minimale de trois ans.

L'objectif recherché était, au travers de ce dispositif, d'autoriser des rattrapages pour les loyers manifestement sous-évalués et de parvenir à une meilleure fluidité du marché sans pour autant entraîner des effets d'exclusion à l'encontre des locataires en place.

L'expérience a démontré, sur de nombreux marchés locatifs, que cet objectif n'était que très partiellement atteint et que des tendances à la hausse continuaient à se développer dans des conditions très inquiétantes.

La loi de 1986 prévoit que, pour le renouvellement des baux, les augmentations doivent se faire en référence « aux loyers habituellement constatés dans le voisinage au cours des trois dernières années pour des logements comparables ».

Le ministre, M. Méhaignerie, et notre collègue M. Dejoie, qui était déjà le rapporteur de la commission des lois, ne nous ont pas suivis lorsque nous avons souligné qu'il était pour le moins nécessaire de nous doter des outils indispensables pour collecter et diffuser ces références. Ils ont jugé ce dispositif superflu et se sont opposés à nos amendements permettant la création d'observatoires des loyers.

Nous en avons longuement débattu - je m'en souviens comme si c'était aujourd'hui - et je constate que vous avez eu tort, monsieur le rapporteur, puisque, quelques mois plus tard, le ministre de l'urbanisme et du logement reconnaissait que, pour l'agglomération parisienne, cette création s'imposait. Et l'on a créé l'outil que nous avions recommandé...

Afin de tenter de percer l'imprécision inévitable de telles références, qui mélangent sans distinction nouvelles locations et renouvellement des baux en cours pour fixer ce qui devait constituer les éléments servant de base au calcul du « juste prix » d'une location, le Gouvernement a procédé par différentes retouches.

Il a d'abord pris le décret du 15 décembre 1988, qui, sans revenir sur le principe de liberté pour les propriétaires de fixer le prix des loyers, tentait déjà d'éviter certains dérapages excessifs : le bailleur devait justifier *a priori* les hausses proposées, et non pas seulement en cas de désaccord, comme le prévoyait initialement la loi ; il ne pouvait plus limiter ses références aux loyers des logements vides sans tenir également compte des anciennes locations.

La deuxième mesure prise a été la loi du 13 janvier 1989, dans ses articles 3 et 4, qui a complété le dispositif et précisé les conditions dans lesquelles le propriétaire souhaitant négocier un nouveau loyer doit présenter des références aux loyers habituellement pratiqués dans le voisinage, ainsi que la durée de l'étalement de la hausse en fonction de son importance.

Le rapport sur l'évolution des loyers du parc locatif, qui date de février 1989, a confirmé l'utilité de ces mesures d'adaptation.

Au moins pour l'agglomération parisienne et pour certaines villes de plus de 100 000 habitants, ce document a mis clairement en évidence l'existence de graves tensions sur le marché locatif.

Je n'entrerai pas dans le détail de ce rapport, car chacun a reconnu le bien-fondé de ses analyses.

Au-delà des dispositions d'urgence mises en place par la loi du 13 janvier 1989, la proposition de loi qui nous est présentée a un objectif plus ambitieux que le seul traitement de l'évolution des loyers : elle tend à procéder à une nouvelle

définition des rapports locatifs en cherchant à éviter à la fois les rigidités engendrées par la loi Quilliot et les dérapages provoqués par la loi Méhaignerie.

L'intervention du législateur dans le domaine des loyers revêt, en effet, un caractère d'urgence si l'on considère que de très nombreux baux vont venir à échéance avant la fin du mois de juin et risqueraient de donner lieu à de nouveaux dérapages de loyers si la législation n'est pas modifiée d'ici à cette date.

La conclusion du rapport est, à cet égard, claire : faute d'intervention des pouvoirs publics, les tensions sur le marché constitueront un phénomène durable.

La proposition de loi qui nous est présentée n'est cependant pas un texte de circonstance ; elle est plutôt la conséquence d'un ensemble de constatations de l'évolution récente du logement locatif.

Il s'agit, aujourd'hui, d'élaborer une loi équilibrée et non d'organiser un affrontement Méhaignerie-Quilliot ou une nouvelle « guerre de sept ans » : 1982-1989.

Sur ce sujet du logement, comme d'ailleurs sur celui de l'emploi, il me semble que nous devrions conjuguer nos énergies afin de répondre aux intérêts à la fois des locataires et des bailleurs.

Le débat est ouvert et nous avons, à ce sujet, apprécié la reconnaissance du constat réalisé par les députés de l'opposition.

A l'Assemblée nationale, M. Tibéri a reconnu que « le logement n'est pas un bien quelconque » et est bien convenu qu'il y avait un problème dans certaines agglomérations importantes. Il a chiffré à 20 p. 100 des cas les anomalies constatées. Ne s'agirait-il que de ce pourcentage, serait-il inutile de légiférer ?

M. Méhaignerie, quant à lui, s'est déclaré prêt au débat, reconnaissant lui aussi le constat : il s'est déclaré « prêt à rechercher un équilibre dans les régions en difficulté, prêt à accepter le congé motivé, prêt à prolonger au-delà de 1995 la période transitoire, prêt à examiner le cas des logements vacants dans les zones géographiques où il y a des problèmes... »

C'est ainsi, à partir de cette nouvelle attitude, que nous devons aborder ce débat, en refusant le caractère, hélas ! aventureux de la loi de 1986 et en mettant en place une loi médiane qui intègre les préoccupations légitimes des locataires sans porter atteinte au droit fondamental des bailleurs et qui rééquilibre les rapports de ces partenaires.

Il paraît également nécessaire de développer de manière efficace l'offre locative.

S'agissant du bâtiment, qui est nécessairement concerné par cette proposition de loi, nous observons simplement la bonne conjoncture constatée actuellement - plus de 3 p. 100 prévus en 1989 - sans retenir, toutefois, l'intégralité des inquiétudes des professionnels, qui n'évoquent que le risque d'inflexion de la croissance et des mesures propres au secteur, le 1 p. 100 logement, l'impôt de solidarité sur la fortune, ou celles qui sont liées à la disparité des avantages fiscaux consentis à l'épargne immobilière. Le bâtiment se porte mieux aujourd'hui ; ne noircissons pas *a priori* le tableau !

Je n'entrerai pas dans le détail de la proposition de loi, nous aurons l'occasion, lors de la discussion des articles, d'apporter notre soutien à ses dispositions essentielles.

Je me limiterai, pour conclure, à rappeler que trois Français sur quatre vivent aujourd'hui en milieu urbain. C'est dire que les problèmes de logement et de cadre de vie touchent une large majorité de nos concitoyens ! M. le président de la République l'a d'ailleurs très opportunément rappelé voilà quarante-huit heures, lors du congrès des organismes d'H.L.M., et il a fixé de solides perspectives d'avenir.

Cela étant, je suis heureux, après m'être battu, en 1982 et en 1986, pour faire reconnaître ces thèmes, de constater qu'ils sont reconnus dans l'article 1^{er} de cette proposition de loi. Je vous en remercie, monsieur le rapporteur.

Le groupe socialiste considère que le droit au logement est un droit fondamental, dont le respect exige la mise en place de moyens de lutte contre la ségrégation dans ce domaine, qui constitue une des formes les plus évidentes de l'injustice sociale.

Il insiste sur l'importance qui s'attache à rééquilibrer les rapports locatifs et à rétablir droits et devoirs, pour les bailleurs comme pour les locataires.

Parce que ce texte vise à instaurer une meilleure gestion du parc locatif public et privé et de meilleures relations économiques et sociales entre les partenaires, nous le soutiendrons avec conviction.

Pour conclure, je reprendrai le mot optimiste d'un expert, paru récemment dans un article d'un journal du soir : « La France est peut-être en train de se doter d'une vraie loi régissant les rapports entre bailleurs et locataires, d'une loi qui transcende majorité et opposition et que les divers acteurs pourront apprendre à appliquer au fil du temps. »

Le Sénat s'honorerait en y apportant la caution de sa sagesse. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean Guenier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion que nous entamons ce soir revêt un double intérêt.

En effet, il ne s'agit pas de tomber dans le travers d'une polémique politicienne qui opposerait les intérêts des locataires à ceux des propriétaires. La proposition de loi qui nous est transmise par l'Assemblée nationale vise seulement à améliorer les rapports locatifs.

M. le ministre soulignait la nécessité de trouver ce point d'équilibre qui permettrait au propriétaire d'un bien immobilier d'avoir l'assurance d'un rendement correct et au locataire de disposer de garanties réelles d'occupation d'un logement dans des conditions socialement convenables.

La majorité, à l'Assemblée nationale, sous prétexte d'amender la loi Méhaignerie, c'est-à-dire de pallier quelques insuffisances très localisées révélées par le temps, remet en cause l'efficacité économique d'un texte qui a permis le retour à la confiance des investisseurs et la relance de la construction.

Cette proposition de loi touche un secteur très sensible de l'économie de marché, dans la perspective de l'Europe de 1993. Telle que l'avait amorcée la loi Méhaignerie, notre politique se doit de recréer la mobilité et la fluidité du logement, de relancer l'investissement locatif privé, de faciliter l'accès à la propriété, enfin, de développer l'offre foncière.

Cette ambition se voit aujourd'hui freinée dans ses résultats par les dispositions de cette proposition de loi, le flou et la précipitation politique qui s'y attachent ne pouvant que nuire au bon fonctionnement du marché locatif.

En effet, l'impact psychologique de telles mesures risque de décourager les investisseurs au moment où de lourdes contraintes financières pèsent sur l'Etat et où celui-ci se désengage d'une partie du secteur social de l'accès à la propriété, voire du secteur social de la location.

Cette double remarque méritait d'être faite pour justifier les amendements proposés par le Sénat.

Il est quelque peu curieux de constater que les plus ardents adversaires de la loi Méhaignerie, qui réclament aujourd'hui un encadrement des loyers, font état de statistiques accablantes concernant l'augmentation des loyers, notamment en région parisienne, alors que les études récentes et officielles confirment le redécollage de l'offre locative après la période de pénurie provoquée par la loi Quilliot, qui, en 1982, s'était déjà soldée par un blocage des loyers.

Ces critiques alarmantes ignorent que, pour 78 p. 100 du parc locatif privé, il n'y a pas de problèmes graves et que, finalement, peu de litiges aboutissent devant les tribunaux : 1 200 environ, en 1988, pour toute la France, hors région parisienne.

Le rapport sur l'évolution des loyers, remis au Parlement en mars dernier, révèle, en revanche, un marché plus tendu dans cette dernière région. Mais la région parisienne, notamment la capitale, est une zone où la pénurie a été plus forte et où les rattrapages ont été plus importants en raison, notamment, de loyers insuffisants au regard de la valeur vénale des immeubles. D'ailleurs, en 1988, on est parvenu à une conciliation dans 75 p. 100 des litiges survenus lors des propositions de loyers, 2 p. 100 seulement des litiges ayant été portés devant le tribunal.

Enfin, toujours à Paris et dans sa couronne, l'offre de logements a retrouvé un niveau élevé comparable à celui de 1980.

Une étude très récente sur le logement en région parisienne révèle que plus de 80 p. 100 des habitants de Paris ou de sa région sont satisfaits ou très satisfaits de la manière dont ils sont logés et que, en particulier, s'agissant du montant du loyer ou de remboursement des prêts pour leur logement, 66 p. 100 sont plutôt satisfaits, 18 p. 100 plutôt mécontents, 16 p. 100 ne se prononçant pas.

Ce sont là des indices de satisfaction qui mériteraient d'être retenus lorsque l'on sait que 76 p. 100 des Parisiens louent leur logement.

Certes, on a constaté une hausse rapide des loyers - entre 6 p. 100 et 8 p. 100 - en 1988, mais cette tension s'explique par le renouvellement de nombreux baux soumis à la loi Méhaignerie, qui, en décembre 1986, a instauré la liberté des loyers après une longue période de blocage.

Néanmoins, on remarque que les loyers ont évolué moins vite que les prix au cours des dix-huit dernières années, durant la période 1970-1988, ce qui nécessitait un certain rattrapage.

Pour empêcher certaines augmentations excessives des loyers, des décrets de septembre 1988 et janvier 1989 - approuvés, d'ailleurs, par Pierre Méhaignerie - ont précisé la portée de l'article 21 de la loi concernant les références à fournir par le propriétaire à son locataire pour justifier l'augmentation du loyer ainsi que la possibilité d'étaler sur trois ou six ans une augmentation supérieure ou égale à 10 p. 100.

Il est dommage qu'une telle proposition de loi intervienne alors même que l'effet de ces dernières dispositions n'a pas pu encore être mesuré.

La proposition socialiste, qui habilite le Gouvernement à fixer par décret en Conseil d'Etat, dans une zone ou pour une durée limitée, le montant maximal de l'évolution des loyers, risque d'avoir un impact psychologique redoutable sur l'investissement locatif, donc sur l'offre de logements.

Les dispositions concernant le retour au congé motivé pour le bailleur ou celles concernant les conditions de renouvellement du bail ou l'indice de réévaluation des loyers, de même que les dispositions concernant les logements vacants, permettent, avec l'arme du décret de l'article 17, de contrôler rigoureusement la fixation des loyers d'une manière générale et permanente.

Si des mesures peuvent être prises pour éviter la tension des loyers dans certaines zones sensibles, notamment en région parisienne, pourquoi donc procéder par voie de dispositions générales et permanentes alors que le problème à résoudre est localisé et évolutif ?

Puisque le rapport sur les loyers révèle un parfait équilibre du marché locatif dans les trois quarts du parc privé, il importe de procéder à l'institution d'une règle provisoire et géographiquement limitée aux seuls points où la tension des loyers se manifeste.

Si la liberté individuelle a pour limite le respect des droits de chacun, le droit au logement, tel que le conçoit le groupe socialiste à l'Assemblée nationale, ne respecte pas cet équilibre, en raison du droit de repentir donné au locataire.

En effet, le droit de contestation reconnu au locataire entré dans les lieux lui permet de remettre en cause le bail qu'il avait signé au préalable sans que la moindre contrepartie équivalente ne soit reconnue pour le bailleur. Il s'agit là d'une innovation dans le droit des contrats qui est lourde de signification. Convenez donc de revenir également sur cette disposition qui bafoue le principe d'égalité !

Enfin - ce sera ma dernière remarque - le texte amendé par l'Assemblée nationale ne s'attaque pas véritablement à la racine du mal : l'augmentation excessive des loyers dans les grandes agglomérations.

Encore une fois, ce n'est pas en encadrant l'évolution des loyers que l'on résorbera la pénurie locative. Non seulement l'émergence de tensions entre bailleurs et locataires dues au déséquilibre des contrats conduirait à restreindre l'offre locative - sans compter qu'un traitement fiscal archaïque des placements immobiliers fait que l'on taxe plus lourdement ces derniers que les valeurs mobilières - mais elle aurait des conséquences tout aussi préjudiciables pour l'avenir de notre parc locatif.

Le dernier rapport de la commission Bloch-Lainé sur les aides publiques au logement, remis en avril dernier, tend à démontrer que le taux de rendement réel global de l'investis-

sement locatif n'a pratiquement cessé de décroître depuis trente ans et que ce handicap est devenu insurmontable dès lors que le rendement des placements alternatifs sur les marchés financiers se mettait à croître.

L'allègement de la fiscalité sur les valeurs mobilières, du fait de l'acheminement vers la libre circulation des capitaux européens, risque de renforcer ce déséquilibre.

Il est donc temps de prendre des mesures fiscales en faveur de la construction neuve locative.

Les avantages fiscaux accordés dans le plan Méhaignerie aux logements neufs acquis après le 1^{er} juin 1986 sont importants, et les dispositions rééditées dans les dernières lois de finances doivent être non seulement prorogées mais même amplifiées.

Toutes les enquêtes menées auprès des promoteurs privés confirment le rôle qu'ont eu ces incitations fiscales dans le retour des investisseurs privés vers la construction neuve.

Au-delà, ce sont les principes mêmes d'un traitement fiscal plus adapté qui doivent être élaborés, permettant de traiter le secteur locatif privé comme une activité économique de production d'un service de logement, avec ses recettes - les loyers - et ses charges - les frais de gestion, les travaux d'entretien, les travaux d'amélioration ainsi que les intérêts d'emprunts.

Mais la mobilisation de l'épargne privée n'est pas seulement affaire de fiscalité ; elle est, d'abord, étroitement dépendante de la politique des loyers.

C'est pourquoi, convaincu par l'analyse faite tout à l'heure par le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, M. Jean Faure, ainsi que par les réflexions du rapporteur de la commission des lois, le groupe de l'union centriste se félicite que le Sénat revienne sur le blocage généralisé des loyers qui a été défini par l'Assemblée nationale et qui risquait de casser l'équilibre du marché.

Ainsi amendé, le texte voté par le Sénat rétablirait l'équilibre des rapports locatifs. Il privilégierait la liberté par rapport au couple intimentement lié du dirigisme et de la pénurie.

En conclusion, qu'il me soit permis de rappeler ici solennellement, au nom des sénateurs du groupe de l'union centriste, notre souci de voir le marché immobilier évoluer de telle manière que les Français, les Parisiens, tous nos concitoyens, puissent avoir accès à un logement décent.

Ce n'est pas en proclamant le droit au logement et en pénalisant l'investissement que nous y parviendrons. C'est en stimulant ce dernier que nous pourrions offrir à tous le logement qu'ils souhaitent. C'est notre unique objectif !

Telle est la raison pour laquelle nous voterons les amendements de nos deux commissions, persuadés d'œuvrer en cela pour le progrès social et le bien-être de nos concitoyens, en lançant un appel pressant à nos collègues députés et au Gouvernement pour qu'ils délaissent les investives et les préjugés au profit d'un réalisme utile aux Français. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

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

M. Claude Estier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'analyse que vient de faire mon ami Robert Laucournet, je voudrais ajouter les observations d'un élu parisien sur le texte dont nous discutons, qui n'est pas le fruit d'un caprice du Gouvernement ou de la majorité de l'Assemblée nationale, mais la conséquence d'une évolution inquiétante des loyers, notamment à Paris.

Ce texte n'est pas non plus une revanche. Il ne s'agit pas pour nous d'opposer la loi Quilliot à la loi Méhaignerie. Sans doute la loi de 1982 - vous l'avez reconnu, monsieur le ministre - n'était-elle pas entièrement satisfaisante et souffrait-elle de quelque rigidité, mais la loi du 23 décembre 1986 a entraîné des dérapages dont personne ne conteste la réalité, même pas M. Miroudot qui s'est présenté tout à l'heure comme un défenseur enthousiaste de la loi Méhaignerie.

Au mois de février dernier, le rapport d'information sur l'évolution des loyers présenté par M. Delebarre est venu confirmer le sentiment général d'une dérive du secteur locatif et a aiguillé le besoin d'une réforme de la réglementation applicable.

Les conclusions de ce rapport sont en effet particulièrement parlantes.

Tout d'abord, et ce n'est pas négligeable, l'insuffisance de la connaissance et de l'application des dispositions législatives persiste même si elle régresse un peu.

La hausse moyenne des loyers reste élevée. Le tiers des locataires sont d'ores et déjà en dehors des dispositions protectrices de la période transitoire instaurée par la loi Méhaignerie, en raison notamment du taux élevé de rotation, qui est, par exemple, de 20 p. 100 à Paris.

Enfin, le dérapage des loyers dans le secteur privé est un problème qui touche l'agglomération parisienne essentiellement, mais non exclusivement, comme l'a rappelé M. Robert Laucournet.

M. Arzel indiquait tout à l'heure que la hausse des loyers à Paris est de 8 p. 100. Il s'agit d'une moyenne ; vous savez bien que cela ne veut rien dire et que bon nombre de loyers - j'en ai de nombreux exemples dans mon arrondissement - ont subi des hausses de 20, 30 voire 50 p. 100.

Quant à M. Guenier, s'appuyant sur un sondage, il rappelait que 80 p. 100 des Parisiens sont satisfaits de leur condition de logement, ce qui signifie *a contrario* que 20 p. 100 ne le sont pas. Je ferai donc remarquer à notre collègues que 20 p. 100 de Parisiens, cela représente 400 000 personnes, ce qui n'est quand même pas négligeable.

Les conséquences de ce phénomène sont, pour nous, socialistes, inacceptables, car cela signifie ségrégation et bouleversement du tissu social urbain par le rejet des plus pauvres vers la périphérie.

M. Robert Laucournet. Très bien !

M. Claude Estier. Certains ont qualifié le processus d'« apartheid urbain ». C'est, sans doute, oublier le sens des mots, mais cela manifeste certainement la force du sentiment d'exclusion ressenti par ceux qui sont ainsi rejetés. Choisir de vivre en un lieu ou être contraint d'aller ailleurs sont des choses très différentes et il serait grave de refuser de comprendre les risques entraînés par une telle cassure sociale.

En outre, les inconvénients liés à l'éloignement vers la périphérie, s'ils sont connus, ne doivent pas être sous-estimés : difficultés inhérentes aux migrations quotidiennes, fatigue, perte de temps, perturbation de la vie familiale, déracinement également de ceux qui, après avoir longtemps vécu quelque part, sont contraints d'en partir.

Alors, pourquoi maintenir des règles qui ont des conséquences aussi préjudiciables ?

Je ne peux pas, en tant qu' élu parisien, ne pas protester ici contre la politique menée à Paris en matière d'attribution des logements sociaux. Les critères présidant aux choix des heureux élus n'ont plus grand-chose à voir avec l'appréciation de la situation économique des candidats. Ils relèvent davantage d'une sorte de récompense donnée aux « bien-pensants ».

Je ne peux pas, non plus, ne pas évoquer l'une des principales motivations de la politique menée à Paris en matière de construction : les effets politiques escomptés de la transformation sociologique du corps électoral sont évidemment présents dans les esprits. Pourtant, ce qui peut apparaître à certains « payants » à court terme risque de se révéler désastreux sur la cohésion du corps social dans son ensemble. Il serait bon, mes chers collègues, d'y penser.

J'aimerais à présent m'arrêter quelques instants sur le dispositif retenu en matière de loyers et de charges par le texte dont nous discutons.

Les articles 15 à 18 mettent en place un mécanisme qui comporte trois volets.

Premièrement, un champ de liberté où les cocontractants déterminent sans contrainte le niveau du loyer : cela concerne les logements neufs, les logements faisant l'objet de travaux de mise ou remise aux normes et les logements vacants ayant fait l'objet depuis moins de six mois de travaux de remise à neuf d'un certain montant.

Deuxièmement, un mécanisme de liberté surveillée applicable pendant cinq ans et concernant les logements vacants ou faisant l'objet d'une première location à l'exception de ceux qui bénéficient du régime précédent. Au terme de cette période, un bilan sera établi du résultat de ce mécanisme afin de décider de sa pérennisation ou de sa réforme.

Troisièmement, une « procédure d'urgence » permettant, dans certaines zones où la situation se serait anormalement dégradée, de déterminer par décret en Conseil d'Etat le montant maximal d'évolution des loyers de certains logements. C'est le déjà célèbre article 17, qui a beaucoup fait parler lors du débat à l'Assemblée nationale.

La question a été posée de savoir si l'on pouvait renvoyer au décret pour bloquer, dans certaines circonstances, l'évolution des loyers. Vous avez bien voulu reconnaître, monsieur le ministre, que les défenseurs de cette thèse avançaient des arguments pertinents.

Dans un passé très récent, l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, dite « ordonnance Balladur », tout en établissant la liberté des prix, autorisait le Gouvernement à arrêter par décret en Conseil d'Etat « contre des hausses excessives de prix, des mesures temporaires motivées par une situation de crise, des circonstances exceptionnelles, une calamité publique ou une situation manifestement anormale du marché dans un secteur déterminé ».

La validité d'une telle procédure n'a pas été contestée à l'époque. Pourquoi le serait-elle aujourd'hui ?

Reste une interrogation, mais elle est seconde par rapport à celle que je viens d'évoquer : les loyers peuvent-ils ou non faire l'objet du même traitement que les autres prix ?

Lors des débats à l'Assemblée nationale, M. Toubon, au nom du groupe du R.P.R., a soutenu que les loyers étaient d'une essence différente et nécessitaient, « par nature », un traitement particulier mais sans vraiment justifier cette approche.

Que doit-on en penser ? Remarquons d'abord que les loyers n'étaient pas exclus explicitement du domaine de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986. Sa rédaction très souple laisserait même au contraire penser qu'ils entraient parfaitement dans son champ d'application.

Si l'on cherche une base juridique à l'exclusion de principe du loyer de ce champ d'application, on peut tout d'abord penser à l'article 34 de la Constitution, qui fait figurer les droits et les obligations dans le domaine de la loi.

Toutefois, s'il est inconstitutionnel de renvoyer au décret pour fixer l'évolution des loyers, alors l'ordonnance de 1986 était également inconstitutionnelle. En effet, le « prix est l'essentiel de la plupart des contrats à titre onéreux » et relève donc de l'article 34. Je cite là les propos tenus devant notre assemblée par M. le rapporteur pour avis de la commission des lois de l'époque, lors du débat de la loi du 16 décembre 1977 portant dispositions diverses en matière de prix.

Peut-on alors justifier l'exclusion des loyers par le caractère absolu du droit de propriété ? Pas davantage ou alors c'est toute limitation de la hausse des loyers qu'il conviendrait de refuser. A cela, personne ne songe sérieusement. Au contraire, si un accord existe, c'est bien, précisément, sur la nécessité d'intervenir dans ce sens.

Les arguments juridiques n'étant d'aucun secours pour justifier le refus de l'éventuel recours au décret, ce sont d'ailleurs des arguments fondés sur la crainte de conséquences néfastes, tant psychologiques qu'économiques, qui ont été invoqués par la droite de l'Assemblée nationale comme par la majorité sénatoriale.

Pas plus que les premières - je dois le dire - ces justifications ne nous ont convaincus.

Si le fait, dans un dispositif législatif, de prévoir la possibilité d'une intervention réglementaire en cas de dérapage des prix avait les effets que certains prétendent, nous aurions dû assister, après la promulgation de l'ordonnance de 1986, à un affolement, à un emballement généralisé, à un déséquilibre subit entre l'offre et la demande. Il n'en a rien été.

Il a été dit également que l'article 17 révélait un pessimisme excessif à l'égard de l'efficacité du mécanisme de l'article 16. Je crois qu'il faut ici éclaircir les termes du débat, car une telle affirmation révèle surtout une incompréhension de la volonté des rédacteurs et de l'économie même de la proposition de loi. Celle-ci ne doit certainement pas se lire comme un système à deux facettes : d'un côté la réglementation en situation normale, de l'autre la sanction.

Je l'ai dit en commençant, c'est au contraire un ensemble à « trois temps », fruit de l'expérience. Je répète : liberté pour tous les secteurs où cela paraît possible ; liberté surveillée là

où les dérapages les plus importants ont été constatés, avec une période d'observation de cinq ans au terme de laquelle nous nous retrouverons pour dresser un bilan ; procédure d'urgence dans l'hypothèse - dans la seule hypothèse - où, avant l'expiration de cette période de cinq ans, le mécanisme précédent serait manifestement défaillant.

L'inscription d'une procédure d'urgence dans la loi ne signifie nullement que le reste du dispositif soit considéré comme voué à l'échec. Au contraire, elle participe du même esprit que la procédure du bilan : on met en place un mécanisme, on espère qu'il répondra à ce que l'on en attend, mais, dans l'hypothèse contraire, on se donne les moyens d'intervenir, au besoin d'intervenir rapidement.

Le décret joue, en l'occurrence, non pas le rôle du « gendarme », mais celui du « pompier » : si les prix flambent, il faut pouvoir intervenir pour éteindre le feu. Personne ne songerait à dire qu'il ne faut pas de pompiers de peur que cela ne suscite des vocations de pyromanes...

M. Robert Laucournet. Très bien !

M. Claude Estier. Les termes du débat étant à cet égard éclaircis, j'espère, monsieur le ministre, mes chers collègues, que nous saurons trouver la voie d'un accord pour voter ce texte dont l'initiative revient au groupe socialiste de l'Assemblée nationale et qui n'a pas d'autre objet que de rendre effectif ce droit au logement qui doit être aujourd'hui l'un des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

M. Louis Besson, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Louis Besson, ministre délégué. Monsieur le président, permettez-moi tout d'abord de remercier les rapporteurs et l'ensemble des intervenants, qui, par des propos réfléchis, divers et contrastés, nous ont rappelé toute la matière du débat sur ce texte. Ainsi, nous allons pouvoir nous mettre au travail.

J'ai bien retenu que la première critique porte sur les modalités de cette discussion, notamment sa précipitation. Plusieurs intervenants et les deux rapporteurs ont insisté sur ce point.

Je leur rappellerai que M. Maurice Faure s'était engagé devant le Parlement à déposer un texte lors de la session de printemps. En conséquence, les deux assemblées savaient qu'elles pouvaient se préparer à ce rendez-vous qui leur avait été donné.

De plus, personne ne peut douter que, dans les zones où la situation est très tendue - je n'ai pas à revenir sur ce qui vient d'être fort bien dit par M. Estier pour parler de la région parisienne -, il y a urgence à agir.

Enfin, nous ne sommes plus en 1982, ni en 1985, ni en 1986 ; et je ne crois pas que l'on puisse à la fois dire que nous connaissons des textes successifs pratiquement chaque année depuis sept ans et faire comme si, dans ce contexte, nous étions mal préparés au contenu du débat auquel nous sommes confrontés.

En fait, depuis plusieurs années, nous sommes nourris les uns et les autres d'une expérience quasi permanente du problème dont nous avons à traiter, expérience qui devrait interdire toute accusation d'approche dogmatique. A la lumière des constats que nous faisons, nous sommes donc tous à même de porter des appréciations.

En conséquence, aucune menace d'altération du débat, pour des considérations de délai, ne pèse sur l'examen des articles auquel nous allons procéder.

J'ai également relevé une seconde critique, longuement et plusieurs fois répétée, selon laquelle tout texte serait inutile en dehors de la région parisienne.

M. Miroudot a rappelé ce que j'avais dit à propos de la loi Méhaignerie. Je confirme mes propos, mais en appelant votre attention sur le fait que, lorsque l'on parle de la « loi Méhaignerie », il faut bien savoir si l'on fait référence à la partie de la loi qui s'est appliquée jusqu'à aujourd'hui ou à celle

qui devait s'appliquer au-delà de la période transitoire et qui, par anticipation, a été appliquée à ceux que la période transitoire ne visait pas.

En fait, nous avons deux lois en une seule. Quand nous disons que nous pouvons observer l'absence de difficulté dans telle portion du territoire, nous faisons allusion à l'application de la partie de cette loi qui comporte les dispositions transitoires ; les dérapages concernent, la plupart du temps, des situations qui échappent aux dispositions transitoires et qui nous donnent un avant-goût de ce qu'aurait pu être le régime de totale liberté, de totale confiance au marché, tel que le prévoyait, sur le fond, la loi Méhaignerie. Si l'on veut être honnête intellectuellement, il convient d'opérer cette distinction.

M. Bécart a beaucoup réclamé l'abrogation de la loi Méhaignerie. Je lui répondrai qu'effectivement nous abrogeons purement et simplement le volet relatif à la liberté totale, à l'absence de protection, à la fin de toutes les dispositions transitoires, et ce avec l'accord de l'auteur de la loi lui-même, qui a déclaré à l'Assemblée nationale, lors de la première lecture, qu'il se ralliait à la pérennisation d'un certain nombre de ces dispositions transitoires.

Donc, monsieur Bécart, dans la mesure où nous sommes en présence de deux lois, nous en abrogeons une, et nous essayons de corriger les défauts observés dans l'autre.

A ceux qui pensent que tout texte est inutile, je réponds : « songez à la "loi de la jungle" qui serait créée par l'application de cette législation dans sa formulation définitive, hors période transitoire ! ». Il est impossible d'accepter une telle situation. Nous en avons eu un avant-goût suffisamment précis pour en être tous convaincus !

D'autres prétendent que le texte serait gravement insuffisant. Devant quelle situation sommes-nous ?

Que je sache, personne n'est venu expliquer à cette tribune que la satisfaction de tous les besoins locatifs devait résulter d'une offre publique. Chacun, à quelque groupe qu'il appartienne, m'a paru conscient de la coexistence nécessaire d'une offre privée et d'une offre publique pour satisfaire ces besoins.

Il est un fait que tarir l'offre privée, ce serait prendre le risque d'une multiplication des tensions, y compris dans le secteur public de l'offre, solution sur laquelle se replieraient ceux qui ne pourraient être satisfaits par l'offre privée. Il convient donc de prendre toute la mesure de l'existence d'autres placements pour les fonds qui sont susceptibles de créer l'offre privée : si cette dernière ne présente pas des avantages équivalents à ceux que génèrent d'autres types de placements, il est évident que se produira un retournement, voire un renversement de tendance.

C'est la raison pour laquelle il faut à la fois un texte instituant un équilibre véritable, de manière à ne pas tarir l'offre privée, et une détermination budgétaire de la part du Parlement et du Gouvernement, pour que l'offre publique soit, elle aussi, à la hauteur de l'ampleur des demandes. Cette ampleur, hélas ! nous la connaissons bien : il n'est que de voir s'allonger les listes d'attente auprès des organismes publics ou celles de nos compatriotes figurant sur les fichiers des mal logés que détiennent les préfets.

Je me réjouis beaucoup d'avoir entendu le Président de la République, à qui vous reprochiez de ne pas avoir précisé les modalités pratiques de l'engagement en question - il appartient au Gouvernement de les définir dans les lois de finances à venir - indiquer clairement qu'il veillerait personnellement à ce que les prochains budgets traduisent cette priorité conférée au logement social et qu'il a affirmée devant le congrès de l'Union nationale des H.L.M.

A partir de cette prise de position et de cette orientation, le ministère chargé du logement s'est mis au travail - je peux vous l'assurer - pour élaborer un plan d'action, ce qui ne veut pas dire que, depuis un an, rien n'ait été fait. En effet, dès 1988, des mesures ont été annoncées, qui ont engagé l'Etat à hauteur de 800 millions de francs pour le secteur du logement social. Par ailleurs, à l'automne de cette même année, des mesures ont été prises pour réaménager la dette des organismes et soulager les accédants frappés par la désinflation.

Ces mesures, annoncées alors par M. Maurice Faure, sont aujourd'hui chiffrées : ce sont 75 milliards de francs pour la durée des prêts correspondants que l'Etat va prendre à son

compte dans le budget des organismes constructeurs de logements sociaux. En outre, pour les accédants privés, les allègements ne vont pas coûter moins de 25 milliards de francs. Au total, la décision porte donc sur 100 milliards de francs, presque l'équivalent d'un budget annuel du logement, lequel a été, en 1988 - vous le savez - de 117 milliards de francs en additionnant les moins-values fiscales aux dotations pour les aides personnelles, pour les P.L.A. et pour le financement de l'accession sociale à la propriété.

Après les mesures si importantes qui ont été prises ces derniers mois, que le Président de la République vienne dire sa conviction que le logement social, qui est dans l'état que vous avez décrit et qui traduit bien une situation d'inégalité profonde pour nombre de nos concitoyens, devenait l'immédiate priorité après l'éducation, ouvre des perspectives dont nous pouvons, les uns et les autres, ensemble, nous réjouir. En tout cas, n'oublions pas combien ce sujet est délicat et combien il doit être abordé d'une façon très loyale, je veux dire « intellectuellement honnête ».

Il ne faut pas caricaturer les situations dans un sens, mais il ne faut pas non plus les caricaturer dans l'autre sens. Nombre d'entre vous ont évoqué la pénurie résultant de la loi Quilliot. Ayant observé que les deux assemblées avaient finalement émis un vote positif sur ce texte de 1982, bien que les majorités aient été contraires, j'ai toujours été quelque peu étonné par le fait que tel ou tel leader de telle ou telle formation politique d'opposition estime devoir dénoncer une législation qui, pourtant, avait été admise majoritairement dans une assemblée où la même formation était représentée majoritairement. Ce n'est pas rendre service à cet intérêt général dont la définition nous a été fort bien donnée tout à l'heure par plusieurs intervenants.

Il est vrai que le bâtiment, en général, a connu - personne ne l'a nié - une grave crise. Celle-ci a commencé dès 1974 aux Etats-Unis. Elle a atteint un certain nombre de pays européens dès la fin des années 1970 et n'a touché la France - coïncidence ! - qu'au début des années 1980.

La crise du bâtiment dans un pays comme les Etats-Unis a représenté une diminution de 75 p. 100 des mises en chantier : on est passé sensiblement de 2 millions de logements mis en chantier par an à 500 000. Le pays est sorti de la crise et le niveau s'établit, désormais, à environ 1 200 000. Dans les autres pays européens, la crise du bâtiment s'est traduite par une diminution de quelque 60 p. 100 des constructions. Si, en France, la crise a été sévère, cette diminution n'a pas tout à fait atteint 40 p. 100, et ce grâce à notre système d'aide à la pierre qui fonctionne - il faut bien le reconnaître - comme un amortisseur des crises les plus aiguës.

On fait porter toute la responsabilité à un texte législatif, parce qu'il existe une coïncidence chronologique et que de nombreuses campagnes d'opinion ont été menées. Plus de lucidité est nécessaire ; en tout cas, nous devons avoir la volonté commune de condamner les appréciations par trop manichéennes. En effet, force est bien de reconnaître qu'elles sont à l'origine de l'aggravation des situations et qu'il ne faut pas en prendre politiquement la responsabilité.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Je crois qu'il est bon, en effet, de ne pas faire ici de manichéisme, mais il ne faudrait pas non plus en faire à l'envers. La défense que vous venez de présenter, très incidemment, de la loi Quilliot me semble comporter une contestation de ce qui a pu être fait par la suite.

Que le Sénat ait voté la loi Quilliot, c'est un fait, mais cela signifie simplement que, en 1981, lorsque les majorités étaient différentes au sein des deux assemblées, nous n'avions aucun *a priori* à l'égard des propositions législatives qui émanaient du gouvernement du moment. C'était, de notre part, une attitude positive.

Vous dites, monsieur le ministre, que la crise est venue. Oui, bien sûr, mais n'a-t-elle pas été accentuée par cette loi ? Il n'y a pas eu besoin de campagnes d'opinion pour faire

apparaître la situation telle qu'elle se présentait dans les années 1984-1985, un véritable « marché noir » du logement s'étant instauré. C'était intolérable et c'est pour cela que nous avons réagi par la suite.

Rappelez-vous certaines mesures prises en 1983 comme le blocage des loyers ou la limitation des droits des propriétaires, réduits, dans certaines circonstances, à leur plus simple expression : elles étaient sans aucun doute de nature à créer et à précipiter cette situation, que l'on ne pouvait que déplorer.

Alors, monsieur le ministre, pas de manichéisme, je veux bien, mais alors, d'aucun côté !

M. Gérard Larcher. Très bien !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. Louis Besson, ministre délégué. Je souscris tout à fait à vos propos, monsieur Larché, n'ayant pas du tout le désir d'être manichéen moi-même. D'ailleurs, plusieurs d'entre vous ont pu remarquer que, dès mon propos liminaire, j'ai indiqué que cette loi recélait un certain nombre de rigidités.

On ne pourra jamais quantifier la part de tel ou tel élément dans la situation que nous avons constatée. La crise était générale, une loi avait été adoptée, des polémiques étaient nées et certains comportements tout à fait scandaleux - vous venez, d'ailleurs, de les dénoncer - ne pouvaient être admis. Bref, soyons plein d'humilité dans nos appréciations sur un sujet si délicat et pourtant si essentiel, et soyons aussi clairs et constructifs que possible.

J'en viens à quelques points qui ont retenu plus particulièrement votre attention.

Plusieurs d'entre vous ont souligné combien une politique foncière active était une impérieuse nécessité. Certes, mais je me permets d'ajouter qu'une telle politique ne peut pas dépendre uniquement de l'Etat, même si celui-ci peut être responsable de certains grands choix d'aménagement du territoire, de certaines grandes infrastructures ou de certains grands services. Je suis un élu de la province et j'ai l'impression que la région parisienne n'est pas la plus mal traitée des zones urbaines du pays. En effet, sauf erreur de ma part, les transports en commun, dans toutes les villes, sont davantage à la charge des collectivités locales qu'ils ne le sont à Paris.

Il incombe à l'Etat, bien sûr, de faire adopter et appliquer un certain nombre de dispositions législatives ou réglementaires. Je vous ai déjà dit l'importance que M. le Premier ministre y attache.

Nous ne devons pas minimiser le rôle des collectivités locales en matière d'urbanisme, depuis les lois de décentralisation. Les collectivités territoriales, plus particulièrement les communes, ont des responsabilités plus grandes en matière d'élaboration des plans d'occupation des sols, de définition des coefficients d'occupation des sols.

Les communes disposent d'un certain nombre de moyens opérationnels, comme les zones d'aménagement concerté. Elles peuvent utiliser leur droit de préemption. Elles peuvent aussi faire appel à des sociétés d'économie mixte.

Le préfet de la région d'Ile-de-France, avec qui je m'entretenais des débats de l'Assemblée nationale sur la nécessité de réviser le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, m'a fait valoir que, si les plans d'occupation des sols respectaient déjà le schéma directeur et si certaines communes ne manifestaient pas leur réticence, le problème ne se poserait pas avec une telle acuité.

En résumé, le Gouvernement est favorable à une action foncière énergique. Dans les prochains mois, l'Etat prendra, je vous l'assure, toutes ses responsabilités et vous proposera des mesures.

S'agissant du droit de contestation, une remise en cause pourrait intervenir pendant les deux mois en question sur la base d'une violation de la loi, puisqu'il faudrait que le locataire puisse faire valoir que telle ou telle disposition de la loi n'a pas été respectée.

Or, à ma connaissance, lorsqu'une loi n'est pas respectée, on peut toujours contester une illégalité. Si le texte prévoit de ramener le délai de contestation à deux mois, c'est pour protéger les deux parties, en particulier, les bailleurs. Je soumets cette réflexion aux éminents juristes.

En ce qui concerne l'indice d'indexation, si vous avez lu avec attention les débats qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale, vous avez pu observer que, m'exprimant au nom du Gouvernement, j'avais reconnu le bien-fondé des arguments de ceux qui soutenaient que, pour des baux de courte durée, on pourrait adopter le régime de la désindexation, qui est de plus en plus souvent appliqué.

Tel n'était pas le souhait de tous nos interlocuteurs, qu'ils soient professionnels, bailleurs ou locataires. Tous voulaient un indice.

J'ai indiqué que le Gouvernement portait un intérêt pédagogique à l'indice préconisé par l'Assemblée nationale, mais je n'ai jamais déclaré qu'il y était attaché de manière irréversible.

Un débat a été engagé sur la possibilité d'une désindexation. Une voie moyenne a été suggérée. Les réflexions qu'elle pouvait susciter étaient intéressantes.

C'est dans ces limites que j'ai manifesté mon approbation en première lecture devant l'Assemblée nationale.

S'agissant de l'efficacité sociale de l'effort public, j'indiquerai que le budget que nous consacrons, chaque année, au logement - aides personnelles, moins-values fiscales sous forme d'incitations ou d'allègements et coût budgétaire de l'accession sociale à la propriété et du locatif social - a été évalué, l'an dernier, à 117 milliards de francs.

Comme ce budget n'est pas en régression par rapport aux années précédentes, nous pouvons légitimement nous demander s'il est normal que, l'Etat engageant 110 milliards à 120 milliards de francs par an, il y ait, en 1989, encore 400 000 sans-logis, comme le dit l'abbé Pierre, ou 600 000 Français mal logés inscrits sur les listes dressées par les préfetures ou 2 millions de Français pas assez bien logés ou pas logés du tout, comme le déclare M. le Président de la République.

Il n'est pas tolérable que, compte tenu d'un tel effort public on ait ce résultat, car la légitimité de l'effort public dans le domaine du logement réside dans son efficacité sociale. Le Gouvernement manifeste sa détermination à procéder au recentrage social nécessaire afin d'améliorer cette efficacité.

M. Claude Estier. Très bien !

M. Louis Besson, ministre délégué. S'agissant des difficultés des organismes, il faut, d'abord, dénoncer la trop grande rigidité du système.

Certaines personnes âgées, dont le conjoint est décédé, dont les enfants sont partis, n'osent pas demander un petit logement, qui correspondrait plus à leurs besoins, de crainte que le loyer du petit logement ne soit plus élevé que celui d'un grand logement. Or, dans le même temps, des familles nombreuses, ou qui voudraient le devenir, ne peuvent obtenir un logement plus grand.

Tout cela est dû au système de calcul du coût du loyer, qui tient compte exclusivement de l'ancienneté de l'immeuble. Voilà une rigidité sur laquelle il faut réfléchir.

En outre, la trésorerie des organismes d'H.L.M. s'élève, aujourd'hui, à 31 milliards de francs ; elle a encore augmenté de 5 milliards de francs l'an dernier. La trésorerie n'est pas, certes, un financement libre d'emploi. Cette croissance ne signifie-t-elle pas que certains organismes sont trop sélectifs face à leur mission sociale, alors que d'autres l'accomplissent en méritant des compliments ?

Il faut examiner tous ces problèmes. L'Etat doit avoir le courage de prendre un certain nombre de dispositions très fermes, notamment en modulant son propre effort selon le caractère social des programmes dont le financement lui est présenté.

A l'occasion du débat sur le X^e Plan, l'Assemblée nationale a pris l'engagement de garantir le pouvoir d'achat des aides personnelles en faveur des plus démunis. Il est important de ne plus accepter d'érosion à cet égard.

Nous allons présenter des propositions allant dans le sens d'une croissance des P.L.A. lors du prochain débat budgétaire. Je souhaite que les arbitrages nous soient favorables.

Nous avons à rebâtir notre système d'accession sociale. Si l'inflation est un poison pour l'économie générale, elle est, en revanche, un terrible avantage pour l'accession à la propriété.

Toutes les études s'accordent à reconnaître que plus d'un tiers des accédants à la propriété au cours des dernières décennies ont retrouvé leur solvabilité grâce à l'inflation et donc à l'érosion des emprunts qu'ils avaient à rembourser.

Etant donné que le taux d'inflation se stabilise, il faut adapter notre politique d'accession à la propriété, afin d'éviter l'insolvabilité des mêmes couches de population.

L'accession sociale à la propriété, outre qu'elle répond au souhait de nombreux Français, constitue aussi un élément de la fluidité du parc locatif.

Faute de possibilités d'accession à la propriété, les départs du parc locatif se raréfient. Il est donc beaucoup plus difficile d'admettre des candidats au secteur locatif.

Le logement prioritaire est une vaste tâche. Ce dossier des rapports locatifs qui nous retient au regard de cette proposition de loi ne constitue qu'un volet d'une politique globale du logement dont vous connaîtrez les autres aspects au fur et à mesure que nous serons en état de formuler des propositions. Sachez que nous y travaillons dans les directions que je viens d'indiquer.

Vous me permettrez de conclure en remerciant MM. les rapporteurs d'avoir souligné que la position de leur commission respective s'était voulue constructive. J'espère que nous trouverons un point d'équilibre, un dispositif clair et stable, afin de répondre utilement aux nécessités du secteur du bâtiment et aux aspirations de logement de très nombreux Français.

Voilà pourquoi je conclus sur une note d'espoir. Dans la mesure où l'on m'a assuré d'une attitude constructive, j'ose espérer qu'au terme de notre discussion nous aurons progressé. Peut-être en arriverons-nous à un texte pouvant sinon recueillir l'adhésion de tous, du moins ne pas susciter d'opposition.

Ce serait une grande garantie de stabilité dont les bailleurs tireraient profit, car ils sauraient à quelles conditions de rentabilité ils pourraient engager leurs investissements.

Dans le même temps, les locataires, connaissant les règles du jeu et leurs droits, seraient mieux armés pour les faire valoir.

C'est en ayant ce souci d'équilibre pour la satisfaction des aspirations légitimes des deux parties que nous ferons œuvre utile. Voilà à quoi, en conclusion, je me permets d'inviter le Sénat. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Robert Laucournet. Je demande la parole.

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, au nom de mon groupe, afin de permettre à celui-ci d'examiner la liasse des amendements qui portent sur cette proposition de loi et que nous avons reçus tardivement, je demande une suspension de séance jusqu'après le dîner.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois.

Monsieur le président, je fais mienne la demande formulée par notre collègue M. Laucournet

La commission s'est déjà réunie, une première fois, pour examiner les amendements. Afin qu'elle puisse achever son travail, je souhaiterais que le Sénat interrompe maintenant ses travaux jusqu'à vingt-deux heures. J'inviterai alors mes collègues de la commission à se réunir dès à présent.

M. le président. Le Sénat a entendu les demandes de suspension de séance formulées par le groupe socialiste et par la commission, auxquelles il voudra sans doute accéder. (*Assentiment.*)

Le Sénat va donc interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

(**La séance, suspendue à dix-neuf heures quinze, est reprise à vingt-deux heures dix, sous la présidence de M. Etienne Dailly.**)

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY,
vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Je rappelle que la discussion générale a été close et que nous en sommes parvenus à la discussion des articles.

Mes chers collègues, nous avons 186 amendements à examiner. Il conviendrait que nous en ayons terminé demain soir, dans la nuit, car la commission des lois, qui doit se réunir mercredi matin, a un ordre du jour très chargé.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. le président. Par amendement n° 29, MM. Bécart et Minetti, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« La loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière est abrogée.

« Sont remises en vigueur les dispositions modifiées ou supprimées par la loi n° 86-1290 précitée dans l'attente de la promulgation d'une loi-cadre globale tendant à instituer le droit au logement et à définir les conditions de sa mise en œuvre. »

La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'importance des difficultés que rencontrent des centaines de milliers de familles suppose que la politique en matière de logement soit profondément reconsidérée. Les lois de 1977 et 1986 ont montré leur nocivité et la loi de 1982 a montré ses limites.

Il est donc proposé de revenir provisoirement à la loi de 1982 pour éviter la hausse vertigineuse des loyers et de mettre en préparation un nouveau texte global et cohérent englobant tous les aspects de la politique du logement, y compris le financement.

Dans le rapport Guyard n° 624 de l'Assemblée nationale, déjà cité dans l'intervention de mon collègue M. Jean-Luc Bécart au cours de la discussion générale, on peut lire : « Les personnes à revenu modeste ne trouvent plus, dans les métropoles en expansion, le logement ancien et bon marché qui leur permettrait de retrouver un équilibre financier. »

« Dans tous les cas, c'est l'éviction des plus modestes. Cette évolution heurte de front celle de la société. Les emplois qui se développent viennent des services, sont instables et mal payés » poursuit l'auteur du rapport.

Celui-ci écrit, en outre, à la page 6 : « Les jeunes peu qualifiés galèrent - je dis bien « galèrent », monsieur le ministre - entre T.U.C., S.I.V.P., stages, contrats à durée déterminée, petits boulots plus ou moins déclarés, jusqu'à vingt-cinq ans, voire au-delà (...). Enfin, le parc de logements est inadapté à la demande. »

Que pensez-vous de ces déclarations, monsieur le ministre ? En quoi la présente proposition de loi permettrait-elle d'avoir un parc de logements adapté à la demande ?

Par notre amendement n° 29, nous entendons instituer un véritable droit au logement, nous ne nous contentons pas d'énoncer un principe. Nous proposons donc, d'une part, d'abroger la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 et, d'autre part, de remettre temporairement en vigueur la totalité de la loi Quillot, cela jusqu'à l'intervention d'une loi-cadre instituant le droit au logement et définissant les conditions de sa mise en œuvre.

La situation exige en effet non pas de se contenter d'amender la loi Méhaignerie, mais de l'abroger car ses conséquences sont désastreuses pour le pouvoir d'achat, des salariés notamment.

En 1989, 3 millions de baux environ viendront à échéance et nombre de propriétaires bailleurs se préparent d'ores et déjà à procéder à des hausses importantes.

Dans le secteur privé, nous avons eu, en deux ans et demi, la démonstration de la nocivité de la loi Méhaignerie, avec son cortège de hausses insensées. Vous avez cité des chiffres

concernant la région parisienne, monsieur le ministre ; s'il est vrai que les augmentations de loyers y sont très importantes, cette région n'a malheureusement pas l'exclusivité des hausses.

La loi Méhaignerie, c'est la sortie des logements des catégories II et III du champ d'application de la loi de 1948 et donc d'importantes hausses frappant les loyers de ce secteur.

S'agissant du secteur H.L.M., l'application de la loi du 23 décembre 1986 a plongé les offices dans de graves difficultés de gestion en raison des charges qui pèsent sur leurs comptes : frais financiers d'emprunts trop lourds, impôts et taxes diverses, qui rapportent à l'Etat plus qu'il ne dépense en subventions.

Obligés par le Gouvernement à équilibrer leurs comptes, les organismes d'H.L.M. sont encouragés à se retourner vers les locataires, qui voient ainsi leurs quittances augmenter. Quand un office public bloque la hausse, comme viennent de le faire les offices d'Ivry et de Saint-Ouen, c'est le préfet, représentant de l'Etat dans le département, comme chacun sait, qui veut imposer l'augmentation des quittances.

Je tenais à citer l'exemple d'Ivry car il illustre parfaitement les raisons pour lesquelles nous demandons l'abrogation de la loi Méhaignerie.

En effet, appliquer la loi de 1986, comme l'exige le préfet du Val-de-Marne, reviendrait à augmenter de 12,5 p. 100 les quittances de loyer et de 8 p. 100 à 13 p. 100 les charges, ce qui représenterait des augmentations de l'ordre de 135 francs à 300 francs par mois. Evidemment, pour certains - à droite dans cette assemblée - cela ne signifie rien, mais pour les gens touchés par ces hausses, cela veut dire choisir entre payer l'augmentation et renoncer à payer le médecin, la cantine scolaire, etc.

La loi Méhaignerie, parce qu'elle accroît le mal de vivre dans les cités dégradées, faute de crédits pour les entretenir, parce qu'elle accroît les saisies et les expulsions, avec leur cortège de drames humains quotidiens, parce qu'elle accroît le nombre des sans-abri, doit être abrogée.

Le replâtrage de cette loi ne permettra pas de résoudre, fondamentalement, les problèmes de logement que rencontrent les gens. Il ne suffit pas de l'amender, ni de l'abroger partiellement d'ailleurs, comme le propose le Gouvernement, en soutenant cette proposition de loi.

Nous n'avons, bien sûr, aucune illusion quant au sort que la majorité sénatoriale, après votre avis, monsieur le rapporteur, réservera dans quelques minutes à notre amendement. Mais parce qu'il s'agit pour nous d'une proposition importante et que nous tenons à prendre date, mon groupe demande un scrutin public sur l'amendement n° 29.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement.

Je vous dois quand même une brève explication, monsieur le président. En effet, vous avez fait état de difficultés dues à l'emploi du temps et, si je vous écoutais jusqu'au bout, je serais tenté d'accepter cet amendement afin que la discussion de cette proposition de loi soit terminée. En effet, on reviendrait au texte de 1982 et on réfléchirait à l'avenir...

M. le président. Excusez-moi de vous interrompre, monsieur le rapporteur, mais il me semble qu'un quiproquo existe entre nous. Je vous ai, certes, signalé des difficultés d'emploi du temps, mais je n'ai, en aucun cas, cherché à peser sur les débats, ni, *a fortiori*, à influencer la commission pour qu'elle émette un avis contraire au sien. Je vous en prie, donnez-m'en acte et veuillez poursuivre.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je vous en donne acte, monsieur le président, et je suis parfaitement de votre avis.

Lors de la discussion générale, nous avons, me semble-t-il, admis que nos travaux devraient permettre de parvenir à un texte d'équilibre et de stabilité. Il n'est donc pas question d'accepter cet amendement, car la commission souhaite voir le débat se poursuivre sur les différents articles de cette proposition de loi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. J'ai bien entendu les arguments de Mme Fost, mais je lui ai déjà longuement répondu dans ma précédente intervention, en lui indiquant, tout d'abord, que la loi Méhaignerie, selon le Gouvernement, comprenait deux textes en un seul. L'un prévoit un régime de

liberté totale qui ne s'est pas encore appliqué, mais dont on peut en deviner les conséquences, puisque pour les personnes non protégées par les dispositions transitoires on a pu observer les dérapages que vous savez ; l'autre contient un certain nombre de dispositions transitoires qu'il convient d'amender à la lumière de l'expérience.

Nous proposons donc d'abroger les excès du dispositif définitif de la loi de 1986 et nous amendons les dispositions protectrices transitoires afin de les améliorer. Je vous ai dit également que ce texte n'avait pas la prétention de répondre à la totalité des problèmes du logement et qu'il n'abordait que la partie, certes importante, des rapports locatifs. Nous aurons l'occasion d'examiner ultérieurement les autres éléments constitutifs de cette loi cadre que vous souhaitez et qui, elle, devait couvrir les dispositions budgétaires, ainsi que - tout au moins je le suppose - le secteur de l'accession sociale.

S'agissant de l'amendement n° 29, nous rejoignons son objet, dans lequel il est indiqué que les lois de 1977 et de 1986 ont montré leur nocivité et celle de 1982 ses limites.

Nous pensons donc qu'il n'est pas souhaitable de revenir à une loi qui a montré ses limites. Or l'amendement que vous nous présentez nous y ramènerait et entraînerait, s'il était adopté, des difficultés pratiques, ce que le Gouvernement ne peut accepter.

Vous m'avez entendu parler longuement de la nécessité de trouver un équilibre, qui doit résulter de l'expérience acquise ces dernières années, à partir de l'application tant de la loi de 1982, dite loi Quilliot, que de la loi de 1986, dite loi Méhaignerie.

Tel est l'objet de la proposition de loi qui nous est présentée et dont le Gouvernement souhaite qu'il soit débattu. En conséquence, il ne peut être favorable à l'amendement n° 29, dont l'adoption interromprait cette discussion.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 29.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, mes chers collègues, comme j'ai participé à la rédaction de cette proposition de loi avec mes amis socialistes de l'Assemblée nationale, cet amendement n° 29 me paraît trop simple, voire trop simpliste et je voudrais, à cet égard, rappeler mon intervention de cet après-midi dans la discussion générale.

Nous n'envisageons, en aucune façon, de mener une guerre de textes : ce n'était pas l'intention des députés socialistes, ce n'est pas non plus la nôtre ! Nous voulons tirer les conséquences du rapport de février 1989 sur l'évolution des loyers et corriger la loi Méhaignerie, dans ce qu'elle a de plus pervers, en matière, notamment, de fixation des loyers et d'établissement de nouveaux rapports locatifs.

Nous étudierons, lors de la discussion de l'article 35, les abrogations nécessaires, les modifications éventuelles de certains articles, ainsi que la dévolution au Conseil d'Etat du soin de procéder à la nouvelle écriture de la loi du 23 décembre 1986 dans le texte résultant de la proposition de loi dont nous discutons.

Il faut aller au bout de la discussion et modifier, dans la loi Méhaignerie, tout ce qui peut gêner les évolutions que nous souhaitons. Or c'est grâce à l'accord patient que nous allons rechercher ensemble, que nous aboutirons, j'en suis convaincu, à une solution satisfaisante.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 29, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 138 :

Nombre des votants	317
Nombre des suffrages exprimés	317
Majorité absolue des suffrages exprimés	159
Pour l'adoption	15
Contre	302

Le Sénat n'a pas adopté.

TITRE 1^{er}

DES RAPPORTS ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES

CHAPITRE 1^{er}

Dispositions générales

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Le droit au logement est un droit fondamental qui s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent.

« L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales.

« Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives. »

La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comment ne pas approuver le principe affirmé dans l'article 1^{er} de cette proposition de loi, selon lequel le droit au logement est un droit fondamental et implique la liberté de choix ? Encore ne suffit-il pas d'affirmer ce droit, mais bien de prévoir les moyens de l'exercer et de les offrir à chacun.

Qu'en est-il de ce droit pour les 500 000 sans-abri en France ? Qu'en est-il de ce droit pour les locataires qui voient leur pouvoir d'achat réduit par les hausses importantes de leur loyer, permises par la loi Méhaignerie, que la majorité sénatoriale vient, d'ailleurs, de refuser d'abroger - ce qui ne constitue pas une révélation - mais qui a reçu, pour l'occasion, le soutien du Gouvernement, puisque notre amendement n° 29 n'a recueilli que les seuls suffrages du groupe communiste.

De même, comment ne pas parler de ces accédants à la propriété écrasés par des charges de remboursement et qui n'en peuvent plus ?

Monsieur le ministre, il est bien d'affirmer, dès l'article 1^{er}, le droit au logement et la liberté de choix, mais pour qui et à quel prix ?

Nous sommes en droit de nous interroger quant à l'application, dans les faits, des dispositions de cet article. En effet, la mise en œuvre concrète de ce droit exige, avant tout, de développer le patrimoine locatif social, comme nous le suggérons dans la proposition de loi que nous avons déposée sur le bureau du Sénat, au mois de mai 1987.

Par conséquent, nous proposons que la collectivité nationale aide les familles modestes désireuses d'accéder à la propriété, étant donné qu'il s'agit aussi de l'une des dimensions du droit à l'habitat. Pour y parvenir, il convient de construire 150 000 logements locatifs sociaux par an et d'augmenter de 200 000 logements le patrimoine H.L.M. existant.

Ce droit au logement s'exercera, monsieur le ministre, si vous réduisez - comme nous le proposons - de 1 p. 100 le taux d'intérêt des emprunts que les banquiers exigent des H.L.M., afin de permettre la réduction de 10 p. 100 des loyers. Ce droit s'exercera également si vous décidez de relever de 15 p. 100 l'A.P.L. et l'allocation logement, comme nous le suggérons.

Enfin, nous souhaitons que de nouveaux prêts se substituent aux P.A.P., à des taux de 5,5 p. 100 sur vingt ans en moyenne, comme nous proposons de revenir aux exonérations de vingt-cinq ans du foncier bâti et de quinze ans pour les personnes qui bénéficient des P.A.P.

Ce n'est qu'en adoptant ces propositions que le Parlement permettra que s'exerce pleinement le droit au logement et à la liberté de choix.

M. le président. Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 1, présenté par M. Luc Dejoie, au nom de la commission des lois, tend à rédiger comme suit l'article 1^{er} :

« Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent.

« L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accès à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales.

« Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives.

« Le Gouvernement dépose chaque année sur le bureau des assemblées, lors de la seconde session ordinaire, un rapport sur l'évolution des loyers, des aides publiques au logement, et de l'offre de logements à louer ainsi que sur l'évolution du secteur de la construction en fonction des types de financement utilisés. »

Le second, n° 101, déposé par M. Jean Faure, au nom de la commission des affaires économiques, a pour objet, après le deuxième alinéa de ce même article, d'insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Pour permettre l'exercice de ce droit, l'Etat s'engage à favoriser l'offre de terrains à bâtir dans les grandes agglomérations, à encourager la construction de logements sociaux et à conduire une politique d'aménagement du territoire et des transports de nature à résoudre les problèmes de logement dans les régions fortement urbanisées. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 1.

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission des lois accepte dans son principe cet article 1^{er}. Elle y apporte toutefois deux modifications.

La première est une modification d'ordre rédactionnel qui s'applique à la première phase ; elle est de faible importance.

La seconde consiste en un alinéa supplémentaire demandant au Gouvernement d'établir un rapport annuel sur l'évolution des loyers, des aides publiques au logement et de l'offre de logements à louer, ainsi que sur l'évolution du secteur de la construction en fonction du type de financement utilisé.

Permettez-moi de profiter de l'examen de cet article pour relever l'un des propos tenus par notre collègue M. Laucournet, lors de la discussion générale, qui a reproché à la commission des lois d'accepter aujourd'hui ce droit au logement...

M. Robert Laucournet. En vous félicitant !

M. Luc Dejoie, rapporteur. ... en disant : « Vous aviez bien tort de refuser, puisque vous l'acceptez aujourd'hui ! »

Je suis un peu malheureux, car je me souviens avoir souligné devant M. le ministre que la commission des lois voulait la conciliation, la concertation. Je trouve que cette volonté n'est pas bien récompensée ce soir !

M. Robert Laucournet. Je vous ai félicité, monsieur le rapporteur !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 101.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Monsieur le président, je souhaite le transformer en sous-amendement à l'amendement n° 1 de la commission des lois.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 101 rectifié, présenté par M. Jean Faure, au nom de la commission des affaires économiques, et tendant, après le deuxième alinéa de l'amendement n° 1, à insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Pour permettre l'exercice de ce droit, l'Etat s'engage à favoriser l'offre de terrains à bâtir dans les grandes agglomérations, à encourager la construction de logements sociaux et

à conduire une politique d'aménagement du territoire et des transports de nature à résoudre les problèmes de logement dans les régions fortement urbanisées. »

Monsieur le rapporteur pour avis, je vous redonne la parole, pour le défendre.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. La loi du 22 juin 1982, dite « loi Quilliot », affirmait, dans son article 1^{er}, l'existence d'un droit à l'habitat que la loi du 23 décembre 1986 avait abrogé de fait.

En juin 1987, le Parlement européen avait par ailleurs adopté une résolution souhaitant l'inscription du droit au logement dans la législation de chacun des pays membres.

En quelque sorte, l'article 1^{er} de la proposition examinée fait droit, dans son premier alinéa, à cette recommandation en s'inspirant de la formulation adoptée en 1982. Il institue ainsi un droit au logement et une liberté de choix de son mode d'habitation. Mais force est de constater que la portée concrète de ces déclarations en forme de préambule ne peut être que fort limitée.

Dans la logique législative de ces affirmations philosophiques, il est regrettable que ne soient pas précisés les moyens de concrétiser ce droit au logement et cette liberté de choix du mode d'habitation. Une réelle politique foncière dans les grandes agglomérations, un meilleur aménagement du territoire, une organisation dynamique des transports régionaux et une accentuation de l'effort de construction de logements sociaux, notamment dans les régions fortement urbanisées, apparaissent en effet tout à fait indispensables à la mise en œuvre de ces nouveaux droits.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission des lois a examiné avec beaucoup de sympathie l'amendement n° 101 de la commission des affaires économiques. Cependant elle a considéré qu'une simple déclaration d'intention n'avait pas tout à fait sa place dans un texte législatif.

En fait, on demande simplement à l'Etat de s'engager, mais on ne dit pas de quelle manière ni quelles seront les sanctions éventuelles en cas de non-respect.

Malgré sa sympathie, la commission a donc donné un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Je dirai aux rédacteurs de l'amendement n° 1, tout particulièrement à M. Dejoie, que le Gouvernement partage le souhait qu'il a ici exprimé de poursuivre le travail d'observation et de connaissances plus fines du secteur logement.

Le rapport sur les loyers a constitué, de ce point de vue, une première étape intéressante. Il est sûrement souhaitable que les connaissances qui ont été accumulées à cette occasion soient régulièrement actualisées. Le Gouvernement serait donc favorable à un rapport annuel qui permette de faire le point de la situation sur les loyers.

En revanche, il s'interroge sur l'opportunité d'étendre l'objet de ce rapport aux aides publiques et à l'analyse de l'offre de logements.

S'agissant des aides publiques, un bilan exhaustif vient d'être réalisé récemment par le rapport Bloch Lainé et le rapport Petrequin devant le Conseil économique et social. Par ailleurs, des chiffres sont fournis régulièrement au Parlement à l'occasion de l'examen du budget du logement. Il n'apparaît donc pas tout à fait utile de trop charger la barque !

Quant à l'offre de logements, si je suis persuadé que les pouvoirs publics doivent mieux en mesurer le volume et les évolutions, il ne me paraît ni utile ni possible dans tous les cas d'opérer une observation aussi systématique que celle qui est proposée.

Enfin, dans ce domaine, l'observation des réalités est un exercice techniquement très délicat à mener dans la mesure où l'offre ne résulte pas seulement et mécaniquement des flux de construction. Pour l'ancien notamment, elle est liée aux stratégies de patrimoine des bailleurs privés eux-mêmes. La saisie réelle de ce phénomène supposerait, semble-t-il, la mise en place d'un dispositif d'observation extrêmement lourd, compte tenu de toutes les mutations qui interviennent dans le secteur privé.

Si le Gouvernement est favorable à une actualisation annuelle du rapport sur les loyers, il ne l'est pas s'il s'agit d'une extension aussi vaste que celle qui est proposée.

Le problème posé par le sous-amendement n° 101 rectifié est bien évidemment fort important. Je crois l'avoir évoqué clairement dans mon propos liminaire.

Nous avons effectivement besoin d'une politique dynamique de logement, qu'il soit social ou privé, politique qui s'articule avec les contraintes d'aménagement et de transports.

L'Etat doit sans aucun doute jouer dans ce domaine un rôle d'impulsion majeur. Pour autant, il ne saurait être le seul responsable. Une action d'une telle ampleur suppose l'engagement coordonné de tous, plus particulièrement des collectivités locales.

Je ne pense donc pas opportun d'afficher dans la loi une disposition qui a d'ailleurs allure d'injonction, et qui fait porter sur le seul Etat ce qui doit être une politique d'ensemble associant des partenaires multiples.

Le Gouvernement n'est donc pas favorable à la rédaction telle qu'elle est proposée.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Luc Dejoie, rapporteur. Monsieur le ministre, comment pourrait-on observer l'évolution des loyers sans tenir compte des autres éléments qui sont indispensables ? Nous aboutirions à un travail parcellaire sans aucun intérêt, voire partial, en tout cas très arbitraire.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 101 rectifié.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole, contre ce sous-amendement.

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

M. Robert Laucournet. Je rejoins l'avis défavorable du Gouvernement et de la commission saisie au fond.

Monsieur Faure, votre préoccupation ne prend pas nécessairement la forme d'une injonction envers l'Etat, car l'offre de terrains à bâtir dans les grandes agglomérations, l'encouragement à la construction de logements sociaux, la conduite de politiques d'aménagement du territoire et de transports sont en effet aussi bien le fait des régions, des départements et des communes.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Monsieur le président, je souhaite faire deux remarques très rapides.

Il y a, me semble-t-il, un certain déséquilibre dans la déclaration du Gouvernement. En effet, on y évoque le droit au logement. Très bien ! C'est exactement ce que l'on a souhaité définir dans l'amendement de la commission pour que ce droit au logement soit tout de même concrétisé.

Mais à quoi bon faire des déclarations d'intention généreuses, parler de droit au logement, en faire en quelque sorte l'affiche d'une politique, si l'on ne se sent pas capable, par ailleurs, d'en définir les moyens ?

Dans la constitution soviétique de 1936 - on l'a changée depuis - figure quelque chose de très amusant. On y évoque, dans le premier alinéa, la « liberté d'expression et d'impression ». Dans le deuxième, il est précisé : « pour que cette liberté soit concrète, le Gouvernement met à la disposition des travailleurs des stocks de papier. »

M. Emmanuel Hamel. Et des camps de concentration !

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Nous sommes exactement dans cette situation : on nous affirme le droit au logement...

M. Robert Vizet. On n'est pas en avance !

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Vous étiez très en avance à ce moment-là ! Mais les stocks de papier, on ne sait pas très bien ce qu'ils sont devenus !

On affirme le droit au logement, mais, au moment où l'on essaie de le concrétiser, il n'y a plus rien !

Quant au sous-amendement de nos amis de la commission des affaires économiques, je vous mets en garde, au nom, simplement, de la technique juridique. Certes, elle n'est pas tout, mais elle compte, surtout pour la commission des lois !

Une loi est normative, c'est-à-dire que l'on va y mettre des dispositions qui s'appliquent et qui servent à quelque chose. On peut toujours faire une déclaration d'intention. Vous savez très bien, monsieur Faure, combien nous partageons vos sentiments et vos positions, mais ne croyez-vous pas, après avoir affirmé, avec le talent et la compétence qui sont vôtres, cette déclaration d'intention, que nous pourrions nous entendre sur une attitude commune ? Elle me conduirait à considérer que ce que je viens de vous dire a été relativement entendu...

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Effectivement, et sur ce point je suis d'accord avec notre collègue M. Bécart, lorsqu'on affirme un principe « philosophique » comme le droit au logement, il est bon de le faire suivre des moyens nécessaires ! La volonté de la commission des affaires économiques était notamment de définir ce que pouvait être la politique de l'Etat en la matière ainsi que les moyens qu'il pourrait dégager.

Dans la mesure où, apparemment, mon intervention a été reçue non comme une proposition concrète, mais comme un vœu « philosophique » supplémentaire et, de peur d'être mal compris, je préfère retirer mon sous-amendement.

M. le président. Le sous-amendement n° 101 rectifié est retiré.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 1.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Laucournet. J'ai senti que M. Dejoie manifestait quelque amertume. Or je ne lui ai fait aucun reproche lors de la discussion générale. Je lui ai simplement dit que, selon moi, quelque chose avait changé au Sénat. En effet, en 1982, alors que j'étais rapporteur pour avis de la loi dite « loi Quilliot », j'avais obtenu qu'à l'article 1^{er} de ce texte le droit à l'habitat soit reconnu comme un droit fondamental s'exerçant dans le cadre des lois qui le régissent.

Dans le comparatif, je m'aperçois qu'en 1986 - je n'étais alors plus rapporteur pour avis - cette notion a disparu. Je me félicite qu'elle réapparaisse maintenant. Il n'y a aucune critique dans mon propos. Je suis très heureux que l'amendement n° 1 fasse apparaître le caractère fondamental du droit au logement.

Je n'ai pas demandé la parole contre l'amendement parce que je n'y suis pas fondamentalement opposé. Je tenterai simplement, comme M. le ministre, de convaincre M. Dejoie d'en modifier le quatrième alinéa, qui pose un problème. Si la production annuelle d'un rapport sur l'évolution des loyers ne suscite pas de réserve, en revanche la production d'informations sur les aides publiques au logement, sur l'offre de logements à louer et sur l'évolution du secteur de la construction en fonction des types de financement utilisés semble plus difficile à réaliser.

Il serait bon que nous trouvions une rédaction qui recueille l'accord du Sénat sur cet article essentiel de la proposition de loi.

M. Jean-Luc Bécart. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Jean-Luc Bécart. Le groupe communiste approuve cet amendement. Il estime, en effet, intéressant, tant pour les députés que pour les sénateurs, de connaître notamment l'évolution des loyers, des aides publiques au logement et de l'offre de logements à louer. Le groupe communiste votera donc cet amendement, qui se borne à insérer, après le troisième alinéa de l'article 1^{er} de la proposition de loi, un alinéa additionnel tendant à faire déposer par le Gouvernement un rapport d'information sur le bureau de chaque assemblée.

L'information du Parlement, surtout dans ce domaine, est toujours souhaitable, même si, techniquement, elle peut poser des problèmes et même si la rédaction que vous proposez, monsieur le rapporteur, se contente, elle aussi, d'énoncer un principe sans garantir son application.

M. Gérard Larcher. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Gérard Larcher.

M. Gérard Larcher. Nous approuvons également cet amendement.

Revenons aux propos tenus tout à l'heure par M. le ministre, qui faisait référence à l'équilibre. L'équilibre est, par nature, quelque chose d'instable. Si nous voulons obtenir la stabilité et la projection dans le temps, il faut connaître les éléments de cette stabilité.

M. le rapporteur propose que soient connus un certain nombre de paramètres, telles les évolutions des loyers, des aides publiques au logement, des offres de logements à louer, ainsi que l'évolution du secteur de la construction. Il n'est pas possible, me semble-t-il, de parler d'un texte équilibré sans que soit donnée chaque année la possibilité de peser à nouveau les divers éléments à l'aune de leur évolution.

Cet amendement me semble proposer des dispositions essentielles tant pour le Parlement que pour le pays tout entier. Ne limiter la production d'informations qu'à l'évolution des loyers reviendrait, d'une part, à faire disparaître une partie de ces avantages et, d'autre part, à faire surgir à nouveau cet aspect dogmatique que je dénonçais cet après-midi. Voilà pourquoi notre souci d'équilibre nous conduit à voter cet amendement.

M. Michel Caldaguès. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Michel Caldaguès. Me tournant vers M. le ministre délégué chargé du logement, je lui ferai part de mon étonnement : notre commission des lois souhaiterait disposer annuellement d'un rapport sur l'évolution des loyers, des aides publiques au logement, de l'offre de logements à louer, ainsi que sur l'évolution du secteur de la construction en fonction du type de financement utilisé, soit, mais je ne peux pas croire que le ministre délégué chargé du logement n'ait pas lui-même, chaque année, sur son propre bureau des instruments d'évaluation aussi nécessaires sur sa politique du logement et ses résultats.

Je vous plaindrais beaucoup, monsieur le ministre, si vous ne disposiez pas de tous ces éléments d'information mis à jour régulièrement, notamment chaque année. Si vous avez les moyens de vous les procurer, pourquoi alors ne pas les communiquer au Parlement ? Aussi, m'associant à mon ami Gérard Larcher, je voterai l'amendement de la commission des lois.

M. Louis Besson, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Louis Besson, ministre délégué. Je souhaite que mon propos soit bien compris. Je ne suis pas du tout certain qu'après l'affirmation d'un principe ou d'un droit la production d'un rapport suffise à en assurer l'application effective.

Après l'affirmation d'un droit, il faut l'assortir d'un certain nombre d'actions. Nous en discutons à l'occasion de chaque budget.

Je vous rappelle que le Gouvernement peut très bien vous procurer des informations sur les aides publiques au logement ; il le fait chaque année dans les documents annexés au projet de budget. Il est d'accord également pour retenir votre proposition de produire, chaque année, un rapport sur l'évolution des loyers. Voilà un élément nouveau qui n'est pas dépourvu d'intérêt.

J'en viens à l'offre de logements à louer. Peut-on soumettre tous les bailleurs privés à une obligation de déclaration, de manière que l'on puisse tenir des statistiques ? Voilà où réside la difficulté. Il faudrait créer des obligations nouvelles et mettre en place un dispositif d'observation forcément complexe à gérer. C'est la raison pour laquelle j'ai formulé des réserves sur cette rédaction. Mais soyez sûr, monsieur Caldaguès, que, s'il m'était possible de disposer de tous ces éléments, j'en ferais le meilleur usage !

M. Michel Caldaguès. Puis-je vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Je vous en prie, monsieur Caldaguès.

M. le président. La parole est à M. Caldaguès, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Michel Caldaguès. Certains organismes, très spontanément, produisent chaque année une évaluation de l'offre de bureaux à louer. Cela n'implique nullement que les propriétaires soient tenus de faire des déclarations extrêmement précises. Il existe sûrement des moyens d'études statistiques qui devraient permettre de cerner au moins aussi bien l'offre d'appartements à louer.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. Louis Besson, ministre délégué. Je répète que ce n'est pas le cas aujourd'hui. S'il veut produire de telles données, le Gouvernement doit s'engager à fournir des éléments fiables. Je ne sais pas de quel organisme vous parlez s'agissant de la mise à jour de l'offre de bureaux à louer, mais est-on sûr qu'il s'agit d'éléments certains ? Or, c'est ce qui importe si l'on veut faire un travail utile.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Luc Dejoie, rapporteur. Monsieur le ministre, je crains qu'il n'y ait entre nous un malentendu, et je souhaite le dissiper très vite.

Vous acceptez de présenter annuellement un rapport portant sur la seule évolution des loyers alors que nous savons tous que celle-ci dépend, très précisément, des autres facteurs dont nous demandons qu'ils soient portés à la connaissance des assemblées.

Comment pourrait-on prétendre que l'évolution des loyers est séparable des aides publiques au logement et que l'offre de logements à louer est séparable de l'évolution du secteur de la construction ?

Dans la proposition de loi soumise à notre examen, on nous parlera ultérieurement des « observatoires de loyers ». Ces observatoires sont tout à fait en mesure de fournir les paramètres que vous estimez impossibles à déterminer, monsieur le ministre. Dans le rapport que j'ai eu l'honneur de rédiger, au nom de la commission, figure un graphique qui émane ni plus ni moins de vos services, monsieur le ministre. Outre votre département ministériel, de nombreux organismes disposent déjà des moyens permettant d'alimenter le rapport légitimement demandé par la commission des lois.

M. Gérard Larcher. Très bien !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 1, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 1^{er} est donc ainsi rédigé.

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Les dispositions du présent titre sont d'ordre public. Sous réserve des dispositions du chapitre VIII du titre I^{er} de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, elles s'appliquent aux locations de locaux à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale ainsi qu'aux garages, places de stationnement, jardins et autres locaux, loués accessoirement au local principal par le même bailleur.

« Toutefois, elles ne s'appliquent ni aux locaux meublés, ni aux logements-foyers, ni aux logements attribués ou loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi, ni aux locations à caractère saisonnier.

« Les dispositions de la présente loi ne sont applicables ni, sous réserve des articles 25 à 28, aux contrats de location des locaux visés au chapitre V du titre I^{er} de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée, ni aux contrats de location des logements visés au chapitre VI du titre I^{er} de la même loi. »

Par amendement n° 145, le Gouvernement propose, dans la première phrase du premier alinéa de cet article, de remplacer les mots : « du présent titre » par les mots : « de la présente loi ».

La parole est à M. le ministre.

M. Louis Besson, ministre délégué. Cet amendement vise à étendre le caractère d'ordre public à toute la loi.

En effet, la proposition de loi, dans sa version actuelle, comprend deux titres, qui traitent tous deux des rapports locatifs privés ; la notion d'« ordre public », qui permet d'imposer les dispositions législatives aux contrats privés, doit donc être applicable à ces deux titres.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement, et je me dois de fournir au Sénat une explication.

J'ai évoqué dans mon propos liminaire la propagation de la notion d'ordre public que l'on voit figurer de plus en plus, depuis quelques années, dans tous les textes qui sont présentés au Parlement, ce qui finit par faire disparaître totalement la notion de contrat. C'est une philosophie.

Vous-même, monsieur le ministre, avez été amené à souhaiter que, de la façon la plus large possible, la concertation, l'accord, la discussion permettent d'arriver à un texte de consensus.

Lors de la discussion qui s'est déroulée à l'Assemblée nationale, on a estimé qu'il n'y avait lieu de faire référence à l'ordre public qu'à propos d'un seul titre. Or, après cette déclaration d'intention, nous voyons apparaître, émanant du Gouvernement, un amendement qui fait porter la notion d'ordre public sur la totalité de la proposition de loi.

Dans ces conditions, la commission ne peut qu'être - je le répète - défavorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 145, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Toujours sur l'article 2, le Gouvernement a déposé un amendement n° 146, ainsi rédigé :

« I. - Dans la seconde phrase du premier alinéa de l'article 2, supprimer les mots : " Sous réserve des dispositions du chapitre VIII du titre 1^{er} de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété des logements sociaux et le développement de l'offre foncière " . »

« II. - Supprimer le dernier alinéa de cet article. »

La parole est à M. le ministre.

M. Louis Besson, ministre délégué. Il s'agit d'un amendement rédactionnel puisque les deux dispositions dont nous proposons la suppression à l'article 2 sont reprises à l'article 35 dans un autre amendement d'origine gouvernementale.

Le chapitre VIII de la loi de 1986, mentionné à l'article 2 du texte adopté par l'Assemblée nationale, comportait les « Dispositions diverses » de cette loi, c'est-à-dire les articles précisant quelles dispositions sont applicables ou non aux logements à statut locatif spécifique comme les H.L.M., aux logements régis selon la loi de 1948 ou encore aux immeubles conventionnés.

Ces dispositions ont été réécrites, d'une part, pour les titres non abrogés de la loi de 1986 et, d'autre part, pour la loi future ; elles font l'objet de deux amendements du Gouvernement qui seront discutés ultérieurement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Compte tenu des explications données par M. le ministre, elle émet un avis favorable sur cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 146, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2, ainsi modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Le contrat de location est établi par écrit. Il doit préciser :

« - sa date de prise d'effet et sa durée ;

« - la consistance et la destination de la chose louée ;

« - la désignation des locaux et équipements d'usage privatif dont le locataire a la jouissance exclusive et, le cas échéant, l'énumération des parties, équipements et accessoires de l'immeuble qui font l'objet d'un usage commun ;

« - le montant du loyer, ses modalités de paiement ainsi que ses règles de révision éventuelle ;

« - le montant du dépôt de garantie, si celui-ci est prévu.

« Un état des lieux, établi contradictoirement par les parties lors de la remise et de la restitution des clés ou, à défaut, par huissier de justice, à l'initiative de la partie la plus diligente et à frais partagés par moitié, est joint au contrat. Lorsque l'état des lieux doit être établi par huissier de justice, les parties en sont avisées par lui au moins deux jours à l'avance par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. A défaut d'état des lieux, la présomption établie par l'article 1731 du code civil ne peut être invoquée par celle des parties qui a fait obstacle à l'établissement de l'état des lieux.

« Pendant le premier mois de la période de chauffe, le locataire peut demander que l'état des lieux soit complété par l'état des éléments de chauffage.

« Lorsque la détermination du montant du loyer est subordonnée à la présentation par le bailleur de références aux loyers habituellement pratiqués dans le voisinage pour des logements comparables dans les conditions prévues à l'article 18, ces références sont jointes au contrat ainsi que les termes dudit article.

« Lorsque l'immeuble est soumis au statut de la copropriété, le copropriétaire bailleur est tenu de communiquer au locataire les extraits du règlement de copropriété concernant la destination de l'immeuble, la jouissance et l'usage des parties privatives et communes et précisant la quote-part afférente au lot loué dans chacune des catégories de charges.

« Le bailleur ne peut pas se prévaloir de la violation des dispositions du présent article.

« Chaque partie peut exiger, à tout moment, de l'autre partie, l'établissement d'un contrat conforme aux dispositions du présent article. »

Par amendement n° 30, MM. Bécart et Minetti, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Ledermann et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer, à la fin de la dernière phrase du septième alinéa de cet article, les mots : « par celle des parties qui a fait obstacle à l'établissement de l'état des lieux ».

La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. Il s'agit de rendre plus impératif l'établissement de l'état des lieux et de considérer que, faute d'état des lieux, le logement a été pris en l'état.

Aux termes de l'article 1731 du code civil, le preneur est présumé, en l'absence d'état des lieux, les avoir reçus en bon état de réparations locatives. Nous proposons donc que cette présomption ne s'applique plus. Ainsi, le bien loué serait considéré comme loué en l'état, ce qui inciterait à l'établissement d'un état des lieux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement. Je précise d'ailleurs que nous avons déjà eu ce débat en 1986 et que, à cette occasion, le Sénat avait repoussé une disposition identique.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Aux termes de l'article 1731 du code civil, « s'il n'a pas été fait d'état des lieux, le preneur est présumé les avoir reçus en bon état de réparations locatives, et doit les rendre tels, sauf preuve contraire ».

Aux termes de la proposition de loi dont nous discutons, cette présomption ne peut être évoquée par celle des parties qui a fait obstacle à l'établissement de l'état des lieux.

L'amendement proposé aurait pour conséquence de priver le bailleur du bénéfice de la présomption dans le cas où l'absence d'état des lieux serait imputable au locataire. Une telle

disposition ne me paraît pas aller dans le sens de l'équilibre recherché. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement n'y est pas favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 30, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 2, M. Luc Dejoie, au nom de la commission des lois, propose de supprimer le huitième alinéa de l'article 3.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Luc Dejoie, rapporteur. S'il est facile de comprendre la motivation de cet alinéa, il est également facile de comprendre que son application sera complexe. Ce texte permettrait, en effet, à un propriétaire de retarder, à l'égard de son locataire ou de son ex-locataire, le remboursement du dépôt de garantie. Par conséquent, les rapports contractuels qui existent entre les deux parties - mais pour un temps déterminé - pourraient être prolongés dans le temps bien au-delà de la période normale.

Cet alinéa nous semble introduire plus une complication qu'une simplification. C'est pourquoi nous en proposons la suppression.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Dans l'esprit du Gouvernement, monsieur le rapporteur, il s'agit d'une disposition non pas de sortie, mais d'entrée dans les lieux. Or, dans certaines régions françaises, la période de chauffe est longue et les charges de chauffage sont lourdes. Si le locataire entre dans les lieux à un moment où le chauffage n'est pas en service, il peut avoir de très désagréables surprises si l'installation se révèle ensuite défectueuse. Mais ce n'est, bien sûr, que sur ce constat qu'il pourrait demander un état des lieux complémentaire. C'est donc une protection justifiée qui ne s'appliquerait qu'en cas de défectuosité de l'appareil.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Luc Dejoie, rapporteur. Soyons logiques, monsieur le ministre ! Je vous ai cité un exemple et vous m'avez répondu que le Gouvernement n'envisageait pas ce cas. Mais ce n'est pas moi qui ai préparé le projet ! L'état des lieux intervenant aussi bien à l'entrée qu'à la sortie, comment imaginer que la disposition proposée - le huitième alinéa de l'article 3 - ne s'appliquerait qu'à l'entrée dans les lieux ?

A partir du moment où l'on considère - vous l'avez dit vous-même - qu'il faut un équilibre entre locataires et bailleurs, comment pourrait-on imaginer des dispositions spécifiques applicables pour une partie à l'entrée, et d'autres pour l'autre partie à la sortie ?

Il paraît donc opportun de supprimer ce huitième alinéa, d'autant que l'état des lieux peut se faire en plein été, par des gens qui ne sont pas forcément compétents. Ce n'est pas faire un procès d'intention à tous les chauffagistes de France que de dire que l'on ne sera assuré du bon fonctionnement du chauffage que lorsqu'on l'aura fait marcher !

Je maintiens donc, logiquement, la position de la commission des lois.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 2.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Robert Laucournet. Monsieur Dejoie, comment ferez-vous fonctionner le chauffage au mois d'août pour établir la facture de chauffe ? Vous qui souhaitez élaborer un document équilibré, il me semble, que, de plus en plus, vous ne pensez qu'aux bailleurs !

Nous avons déjà eu ce débat en 1982 et en 1986, et ceux qui en ont la pratique, comme moi, à la tête d'un office d'H.L.M., savent tout à fait de quoi il est question.

Si nous adoptons ce huitième alinéa, un locataire qui entre en mai et qui signe un bail pourra, lorsque la période de chauffe arrivera, au début de l'hiver, faire le point, examiner les statistiques sur le coût du chauffage pendant le dernier trimestre de l'année écoulée et faire réajuster son loyer.

Vous, vous opposez l'entrée et la sortie et, comme vous ne savez pas comment faire, vous ne voulez rien faire. C'est pourtant simple ! Pour sortir, on appliquera un système symétrique à celui de l'entrée : on calculera, à la sortie, les charges de chauffage jusqu'au jour où le locataire quittera les lieux.

En vous opposant à toute initiative aboutissant à une justice entre le bailleur et le locataire, vous êtes en train de démentir votre recherche d'équilibre de ce texte.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je crains qu'il n'y ait entre nous un malentendu : M. Laucournet parle des charges. Cela n'a rien à voir avec l'amendement proposé ! Nous, nous parlons de l'état des lieux et de l'état des installations de chauffage, des équipements qui sont compris dans le logement mis à la disposition du locataire.

Je n'accepte pas, en tout cas, que l'on dise que le rapporteur ne pense qu'aux bailleurs : la première réflexion qui me soit venue à l'esprit, à la lecture de ce texte, a été qu'il était contraire à l'intérêt des locataires. Je veux bien que l'on discute, mais je n'aime pas les procès d'intention injustifiés...

MM. Emmanuel Hamel et Gérard Larcher. Très bien !

M. Luc Dejoie, rapporteur. ... et je maintiens mon amendement, qui s'applique non pas aux charges - on me fait dire ce que je n'ai pas dit - mais uniquement aux éléments de chauffage compris dans le logement.

M. Jean-Luc Bécart. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Jean-Luc Bécart. Je souhaite, monsieur le rapporteur, en expliquant pourquoi je voterai contre votre amendement, essayer de vous convaincre de le retirer, ou tout au moins appeler votre attention, après mon collègue M. Laucournet, sur la disposition que vous voulez supprimer.

Ce huitième alinéa a un objet très précis, on ne le dira jamais assez : si l'entrée dans le logement a lieu pendant la période estivale, le locataire doit pouvoir ne prendre en compte l'état du chauffage qu'au début de la mise en route de l'installation.

Je ne comprends pas pourquoi vous demandez au Sénat de supprimer cette mesure de simple bon sens, qui va dans l'intérêt du locataire ! A moins que vous ne soyez animé par un esprit de parti, c'est-à-dire que vous ayez décidé de « toiletter » les dispositions introduites à l'Assemblée nationale sur proposition des députés communistes !

Comment arriver à justifier la suppression de ce huitième alinéa quand, pour m'en tenir à un seul exemple, le bail ne commence pas nécessairement pendant la période de chauffe ? Dois-je rappeler également, mes chers collègues, que le caractère défectueux du système de chauffage peut n'apparaître que postérieurement, ce qui justifie encore ce huitième alinéa ?

Monsieur le rapporteur, si vous décidez de maintenir votre amendement, mon groupe demandera son rejet par scrutin public, afin de voir jusqu'à quel point on peut voter contre le bon sens. Mais j'espère que celui-ci l'emportera avant même que nous ayons à nous prononcer sur cet amendement !

J'ajoute, enfin, que le rapporteur de la commission des affaires économiques a considéré, à la page 25 de son rapport écrit, que « l'ensemble de ces propositions apparaît de nature à renforcer la cohérence globale du texte et à améliorer l'information du locataire », ce qui est tout à fait juste concernant ce huitième alinéa !

Voilà qui devrait vous convaincre, monsieur le rapporteur, de retirer votre amendement.

M. Michel Caldaguès. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Michel Caldaguès. Monsieur le président, si vous me le permettez, je vais expliquer moins mon vote que ma perplexité. Nous venons d'assister à une véritable empoignade...

M. Robert Laucournet. Oh !

M. Michel Caldaguès. ... sur des questions de principe, alors que nous élaborons un texte qui concerne la vie pratique d'un certain nombre de millions de locataires. Je cherche à le comprendre, ce texte, et je voudrais, si possible, qu'une fois adopté il ne soit ni incompréhensible ni inopérant.

En quoi est-il impossible de prévoir, dans l'état des lieux, l'état des éléments de chauffage, au moment même où le bail est signé ? Pourquoi attendrait-on le premier mois de la période de chauffe pour s'apercevoir qu'il n'y a pas de radiateurs ou qu'il n'y en a pas assez ?

De plus, si l'on attend le premier mois de la période de chauffe, il est trop tard pour remédier à cet état de choses. N'importe qui vous dira que, lorsqu'une période de chauffe a commencé, pour travailler sur l'installation d'un locataire, il faut arrêter l'installation générale.

Alors, je me perds en conjectures sur l'utilité de ce texte dans la pratique et je suis, par conséquent, porté à voter l'amendement de suppression proposé par la commission des lois.

Enfin ! il faut savoir de quoi l'on parle, savoir quels sont les résultats pratiques, effectifs, de la dispositions que l'on vote. Or, là, nous sommes dans la théorie pure.

M. Gérard Larcher. Très juste !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 2, repoussé par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 139 :

Nombre des votants	311
Nombre des suffrages exprimés	311
Majorité absolue des suffrages exprimés	156
Pour l'adoption	220
Contre	91

Le Sénat a adopté.

Par amendement n° 185, M. Luc Dejoie, au nom de la commission des lois, propose de supprimer le neuvième alinéa de l'article 3.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Cet amendement sous-tend notre philosophie du texte dans son ensemble, car il est lié aux éléments d'une discussion que nous aurons ultérieurement.

Le texte voté par l'Assemblée nationale prévoyant la liberté des loyers dans un certain nombre de cas déterminés - nous y reviendrons - la commission des lois considère qu'il n'y a pas application du système des références lors de la conclusion du bail, mais seulement lors de son renouvellement.

Dès lors, pourquoi voulez-vous que l'on joigne au contrat initial des références qui, aux yeux de la commission, ne deviennent utiles que lors du renouvellement du bail ?

Cet amendement précis ne pose pas une véritable question de principe, mais j'ai bon espoir, que, sur tout ce qu'il sous-tend, nous parvenions ultérieurement à un accord.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. *A priori*, cet amendement anticipe sur le vote que le Sénat émettra à l'article 16. La sagesse voudrait donc que cet amendement soit réservé jusqu'après l'examen de cet article.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cette demande de réserve ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. En toute logique et dans l'esprit de concertation qui est le sien, quel que puisse être le vote ultérieur du Sénat, la commission accepte la réserve de l'amendement n° 185.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ?...

La réserve de l'amendement n° 185 et, par voie de conséquence, du vote sur l'article 3 jusqu'après l'article 16 est ordonnée.

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Est réputée non écrite toute clause :

« a) Qui oblige le locataire, en vue de la vente ou de la location du local loué, à laisser visiter celui-ci les jours fériés ou plus de deux heures les jours ouvrables ;

« b) Par laquelle le locataire est obligé de souscrire une assurance auprès d'une compagnie choisie par le bailleur ;

« c) Qui impose comme mode de paiement du loyer l'ordre de prélèvement automatique sur le compte courant du locataire ou la signature par avance de traites ou de billets à ordre ;

« d) Par laquelle le locataire autorise le bailleur à prélever ou à faire prélever les loyers directement sur son salaire dans la limite cessible ;

« e) Qui prévoit la responsabilité collective des locataires en cas de dégradation d'un élément commun de la chose louée ;

« f) Par laquelle le locataire s'engage par avance à des remboursements sur la base d'une estimation faite unilatéralement par le bailleur au titre des réparations locatives ;

« g) Qui prévoit la résiliation de plein droit du contrat en cas d'inexécution des obligations du locataire pour un motif autre que le non-paiement du loyer, des charges, du dépôt de garantie, la non-souscription d'une assurance des risques locatifs ;

« h) Qui autorise le bailleur à diminuer ou à supprimer, sans contrepartie équivalente, des prestations stipulées au contrat ;

« i) Qui autorise le bailleur à percevoir des amendes en cas d'infraction aux clauses d'un contrat de location ou d'un règlement intérieur à l'immeuble ;

« j) Qui interdit au locataire l'exercice d'une activité politique, syndicale, associative ou confessionnelle. »

Par amendement n° 74, MM. Guenier, Arzel et Caron proposent de compléter l'avant-dernier alinéa (i) de l'article 4 par les mots : « sans préjudice du jeu des clauses pénales qui auraient pu y être stipulées. »

La parole est à M. Guenier.

M. Jean Guenier. Cet amendement vise à empêcher l'assimilation des amendes à des clauses pénales. Il est utile d'apporter cette précision au vu de la jurisprudence la plus récente.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission n'est pas favorable à cet amendement.

En effet, dans l'esprit du texte, il y a déjà parfaite assimilation entre l'amende et la clause pénale. Accepter l'amendement, c'est-à-dire établir une distinction entre les deux dans un texte législatif reviendrait à placer les juges dans une situation difficile, car tout le monde sait très bien que l'amende et la clause pénale, c'est la même chose, en matière civile.

Voilà longtemps déjà que l'on aurait dû utiliser les termes « clause pénale » plutôt que le mot « amende », mais c'est ce dernier qui a été admis, et il n'a jamais été changé. De toute façon, la distinction n'est établie ni dans la jurisprudence ni dans les textes en vigueur.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. L'avis du Gouvernement est tout à fait conforme à celui de la commission.

M. le président. Monsieur Guenier, l'amendement est-il maintenu ?

M. Jean Guenier. Après avoir entendu les explications de M. le rapporteur, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 74 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - La rémunération des personnes qui se livrent ou prêtent leur concours à l'établissement d'un acte de location d'un immeuble appartenant à autrui tel que défini à l'article 2 est partagée par moitié entre le bailleur et le locataire. » - (Adopté.)

Article 6

M. le président. « Art. 6. - Le bailleur est obligé :

« a) De délivrer au locataire le logement en bon état d'usage et de réparation ainsi que les équipements mentionnés au contrat de location en bon état de fonctionnement ; toutefois, les parties peuvent convenir par une clause expresse des travaux que le locataire exécutera ou fera exécuter et des modalités de leur imputation sur le loyer ; cette clause prévoit la durée de cette imputation et, en cas de départ anticipé du locataire, les modalités de son dédommagement sur justification des dépenses effectuées ; une telle clause ne peut concerner que des logements répondant aux normes minimales de confort et d'habitabilité définies par le décret prévu à l'article 25 ;

« b) D'assurer au locataire la jouissance paisible du logement et, sans préjudice des dispositions de l'article 1721 du code civil, de le garantir des vices ou défauts de nature à y faire obstacle hormis ceux qui, consignés dans l'état des lieux, auraient fait l'objet de la clause expresse mentionnée au a ci-dessus ;

« c) D'entretenir les locaux en état de servir à l'usage prévu par le contrat et d'y faire toutes les réparations, autres que locatives, nécessaires au maintien en état et à l'entretien normal des locaux loués ;

« d) De ne pas s'opposer aux aménagements réalisés par le locataire, dès lors que ceux-ci ne constituent pas une transformation de la chose louée. »

Par amendement n° 32, MM. Bécart et Minetti, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Lederman, Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, au deuxième alinéa - a - de cet article, après les mots : « bon état de fonctionnement », de supprimer la fin de l'alinéa.

La parole est à M. Vizet.

M. Robert Vizet. Cet amendement a pour objet de proposer que la loi s'en tienne à l'obligation de mettre à disposition du preneur un bien en bon état.

Le texte que nous visons tend à permettre au bailleur de louer un bien nécessitant des travaux que le locataire prend à sa charge dans certaines conditions.

Il est en effet difficile d'apprécier, en cas de départ du locataire, ou pour fixer le montant du loyer, l'intérêt des travaux réalisés.

Cette disposition offre trop de possibilités aux propriétaires de louer des biens vétustes en faisant supporter aux locataires les charges liées aux remises en état.

En conséquence, nous proposons de supprimer la possibilité de prévoir dans le contrat que des travaux incombant au propriétaire puissent être effectués par le locataire et imputés sur les loyers à venir.

Nous ne méconnaissons pas la pratique, courante en zone rurale, mais nous voulons viser les abus qui existent en milieu urbain pour tenter de les réduire. En effet, contrairement à ce que vous avez déclaré devant l'Assemblée nationale, monsieur le ministre, cette disposition n'a pas donné que des résultats satisfaisants. C'est pourquoi nous avons décidé de reprendre cet amendement pour le soumettre au Sénat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est défavorable à l'amendement.

M. Vizet a évoqué la pratique. Vous permettrez au praticien que je suis de dire que celle-ci va très souvent dans l'intérêt du locataire. En effet, que se passerait-il si cet amendement était adopté ? Certains locataires ne pourraient plus obtenir un logement à un loyer réduit en réalisant eux-mêmes certains travaux qui, certes, incombent aux propriétaires mais justifient pendant quelques années la réduction du loyer.

Par conséquent, cet amendement me semble absolument contraire à l'intérêt des locataires.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Le Gouvernement est du même avis que la commission.

S'agissant d'une disposition déjà en vigueur, je confirme qu'au sein de nos services nous n'avons pas enregistré de difficultés d'application ou d'abus, mais qu'au contraire cette solution était souvent considérée comme positive par les locataires eux-mêmes.

Telle est la raison pour laquelle nous ne sommes pas favorables à cet amendement.

M. le président. Monsieur Vizet, l'amendement est-il maintenu ?

M. Robert Vizet. Bien sûr !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 32.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Robert Laucournet. Mes chers collègues, il s'agit là de travaux qui incombent au propriétaire ; ils peuvent être effectués par le locataire et ils sont éventuellement imputés sur les loyers à venir. Le propriétaire peut ne pas avoir les moyens d'effectuer les travaux. Ce système permet donc de les financer dès le début du bail.

L'amendement de suppression d'une partie de l'article introduit une rigidité qui est contraire à une pratique courante, surtout en zone rurale, et qui ne semble pas soulever de difficultés particulières. Par conséquent, nous sommes défavorables à cet amendement.

M. Gérard Larcher. Je demande la parole, contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Gérard Larcher.

M. Gérard Larcher. Nous sommes également défavorables à cet amendement, dans le même esprit qui animait tout à l'heure notre collègue M. Caldaguès : la pratique. La réalité du quotidien consiste parfois, pour permettre l'accès au logement, d'user de ce système de remise en état. C'est une façon d'accéder à un logement - je pense notamment aux jeunes - en différant, jusqu'au moment où le locataire aura des revenus suffisants, le paiement d'un lourd loyer, et ce en effectuant à la place du propriétaire et souvent soi-même - il faut le dire - les travaux.

Cette pratique est réelle et pas uniquement dans les zones rurales, monsieur Vizet, mais également dans les villes. Elle contribue à la remise en état des logements anciens, sans peser trop lourdement sur les locataires.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 32, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 186, M. Luc Dejoie, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit la fin du deuxième alinéa - a - de l'article 6 : « ...par le décret prévu à l'article 25 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Luc Dejoie, rapporteur. En raison de similitudes de numérotage, et pour éviter toute ambiguïté, nous précisons que l'article 25 en question est celui de la loi de 1986.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 186, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 6, ainsi modifié.

(L'article 6 est adopté.)

M. le président. Mes chers collègues, voilà très exactement une heure et demie que la séance est reprise. Le Sénat a examiné neuf amendements, soit six à l'heure. C'est un braquet d'étape de montagne ! (*Sourires.*) Or il en reste cent quatre-vingts. Si nous ne changeons pas d'allure, nous en avons pour trente heures, soit toute la semaine. Il faudrait alors que la conférence des présidents avise...

Article 7

M. le président. « Art. 7. - Le locataire est obligé :

« a) De payer le loyer et les charges récupérables dûment justifiées aux termes convenus ; le paiement mensuel est de droit lorsque le locataire en fait la demande ;

« b) D'user paisiblement des locaux loués suivant la destination qui leur a été donnée par le contrat de location ;

« c) De répondre des dégradations et pertes qui surviennent pendant la durée du contrat dans les locaux dont il a la jouissance exclusive, à moins qu'il ne prouve qu'elles ont eu lieu par cas de force majeure, par la faute du bailleur ou par le fait d'un tiers qu'il n'a pas introduit dans le logement ;

« d) De prendre à sa charge l'entretien courant du logement, des équipements mentionnés au contrat et les menues réparations ainsi que l'ensemble des réparations locatives définies par décret en Conseil d'Etat, sauf si elles sont occasionnées par vétusté, malfaçon, vice de construction, cas fortuit ou force majeure ;

« e) De laisser exécuter dans les lieux loués les travaux d'amélioration des parties communes ou des parties privatives du même immeuble, ainsi que les travaux nécessaires au maintien en état et à l'entretien normal des locaux loués ; les dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article 1724 du code civil sont applicables à ces travaux ;

« f) De ne pas transformer les locaux et équipements loués sans l'accord écrit du propriétaire ; à défaut de cet accord, ce dernier peut exiger du locataire, à son départ des lieux, leur remise en l'état ou conserver à son bénéfice les transformations effectuées sans que le locataire puisse réclamer une indemnisation des frais engagés ; le bailleur a toutefois la faculté d'exiger aux frais du locataire la remise immédiate des lieux en l'état lorsque les transformations mettent en péril le bon fonctionnement des équipements ou la sécurité du local ;

« g) De s'assurer contre les risques dont il doit répondre en sa qualité de locataire et d'en justifier lors de la remise des clés puis, chaque année, à la demande du bailleur.

« Toute clause prévoyant la résiliation de plein droit du contrat de location pour défaut d'assurance du locataire ne produit effet qu'un mois après un commandement demeuré infructueux. Ce commandement reproduit, à peine de nullité, les dispositions du présent paragraphe. »

Je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 3, est présenté par M. Luc Dejoie, au nom de la commission des lois.

Le second, n° 102, est déposé par M. Jean Faure, au nom de la commission des affaires économiques.

Tous deux tendent à supprimer, au deuxième alinéa - a - de cet article, les mots : « dûment justifiées ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 3.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Il s'agit en effet de supprimer les mots « dûment justifiées » à cet endroit-là.

Nous en avons déjà discuté en 1986 et je rappellerai tout simplement qu'à l'article 22 de la proposition de loi il est question très précisément de la justification des charges. Il ne semble ni utile ni opportun, mais il est au contraire superfluo de rapporter ces mots en deux ou trois endroits du texte alors qu'il semble suffisant de les mentionner sur un plan général.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 102.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. A une modification près, cet article reprend l'intégralité des sept obligations imposées au locataire par la loi de 1986, qui s'était dans une large mesure inspirée de la liste figurant à l'article 18 de la loi Quilliot.

La seule modification apportée au texte initial, et consistant à préciser au deuxième alinéa que les charges récupérables doivent être « dûment justifiées », a été adoptée lors des débats à l'Assemblée nationale.

Cette rédaction présente l'inconvénient majeur de pouvoir être interprétée comme interdisant le paiement des charges par un système de provisions. Or, comme vient de le préciser M. le rapporteur, l'article 22 de la présente proposition de loi prévoit l'instauration de provisions dès lors qu'elles sont justifiées. La contradiction peut donc être source de confusion.

En outre, la prohibition des provisions pour charges conduit à faire assurer le financement par le propriétaire et à consentir un avantage de trésorerie au locataire. Celui-ci serait soit exorbitant si le propriétaire l'assure seul, soit, plus vraisemblablement, coûteux pour le locataire si le propriétaire lui impute les frais financiers qu'il pourrait ainsi être amené à engager.

Je retire cet amendement n° 102, compte tenu du fait qu'il est identique à l'amendement n° 3.

M. le président. L'amendement n° 102 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 3 ?

M. Louis Besson, ministre délégué. A l'Assemblée nationale, lors de la discussion en première lecture de ce texte, le Gouvernement n'avait pas été défavorable à l'adjonction de ces deux mots, dont il reconnaît néanmoins qu'ils forment une répétition. En tout état de cause, dans son esprit, ces deux mots n'avaient pas pour effet d'interdire les provisions pour charges.

L'article 18 de la loi Méhaignerie actuellement en vigueur prévoit que les charges sont exigibles sur justification. L'article 22 de la proposition de loi reprend la même formulation. Faut-il le dire une ou deux fois ? Ce n'est pas une question fondamentale. En tout cas, nous n'avons pas retenu l'interprétation que vient de donner de ce texte M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

Nous nous en remettons donc à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 3.

M. Jean-Luc Bécart. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Jean-Luc Bécart. Si le Sénat suivait la commission des lois, les charges récupérables dont il est question à l'article 7 pourraient ne plus être « dûment justifiées ». Or cette précision nous semble tout à fait indispensable, comme l'a d'ailleurs reconnu une majorité de députés le 23 mai dernier.

Ainsi, M. le rapporteur continue de supprimer toutes les dispositions qui, dans le texte, peuvent constituer une avancée, une garantie, même répétitive, pour les droits des locataires.

Alors qu'il faudrait ajouter d'autres garanties, vous procédez par soustraction, monsieur le rapporteur ! D'ailleurs, si cette précision était inutile, vous ne proposeriez pas de la supprimer. Tel n'est certainement pas l'objectif de cet amendement n° 3. Pourtant, il tente de démontrer toute l'utilité de prévoir dans le texte que les charges récupérables payées par le locataire soient dûment justifiées. Sinon, on sait bien que, dans la pratique, la récupération des charges est souvent un moyen de contourner la loi pour majorer la quittance face à des locataires mal informés.

Aussi, nous tenons à cette précision introduite par l'Assemblée nationale et nous demandons au Sénat de rejeter cet amendement.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Robert Laucournet. Je comprends très bien la position de M. Bécart. Je lui précise cependant que tout est prévu dans ce texte et qu'à l'article 22 il est écrit que les charges récupérables sont exigibles sur justification ainsi que les provisions.

Je ne vois donc pas la raison pour laquelle il s'inquiète, car le texte répond tout à fait à sa préoccupation.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 3, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 33, MM. Bécart et Minetti, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Lederman, Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent dans le deuxième alinéa - a - de cet article, après le mot : « convenus », d'insérer les mots : « sauf si, après mise en demeure restée sans effet, le bailleur ne remplit pas ses obligations prévues à l'article 6 de la présente loi. »

La parole est à M. Vizet.

M. Robert Vizet. Cet amendement se justifie par son texte même : il permet au locataire de suspendre le paiement du loyer lorsque le bailleur ne remplit pas ses obligations contractuelles. Comment le Sénat n'admettrait-il pas ce principe qui, d'ailleurs, répond parfois à la pratique ?

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Il est défavorable.

En effet, qui constatera le non-respect par le propriétaire de ses obligations ? S'il suffit qu'une seule partie l'affirme, c'est l'arbitraire et les tribunaux se verraient saisis de contentieux dont je n'ose imaginer le nombre, et quelquefois pour des raisons parfaitement inutiles et même exagérées.

Donc, l'amendement n'est pas acceptable, au minimum parce qu'il est très incomplet, mais surtout parce qu'il est absolument contraire à l'esprit d'équilibre dont il a été fait état tout au long de cette journée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. L'équilibre du texte suppose qu'en cas de conflit, en particulier si l'une des parties ne remplit pas ses obligations, ce soit le juge qui tranche les différends et non l'une des deux parties.

M. Gérard Larcher. Bien sûr !

M. Louis Besson, ministre délégué. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement n'est pas favorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 33, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 34, MM. Bécart et Minetti, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, dans le sixième alinéa (e) de cet article, après les mots : « parties privatives », les mots : « sous réserve que, dans ces dernières, les travaux aient un caractère d'urgence. »

La parole est à M. Vizet.

M. Robert Vizet. Notre amendement a pour objet de préciser que le propriétaire ne peut faire effectuer des travaux non justifiés dans les parties privatives.

En effet, autant il est admissible que le propriétaire puisse faire des travaux dans les parties communes sans trop de contraintes, autant il est difficile d'admettre qu'à l'intérieur du bien loué il puisse faire effectuer des travaux à tout moment. Dès lors, il nous semble de bon sens de proposer que, dans les parties privatives, les travaux doivent revêtir un caractère d'urgence et qu'à défaut l'accord du locataire doit être obtenu.

En effet, comment justifier que des travaux qui n'ont pas un caractère d'urgence aboutissent, finalement, à une rupture *a posteriori* du contrat établi entre le bailleur et le locataire ? Rejeter notre proposition, c'est ouvrir au bailleur la possibilité de manœuvres.

Il est évident que, dans la plupart des cas, les locataires ne s'opposent pas aux améliorations réelles qui peuvent être apportées, même si elles provoquent une revalorisation du loyer, mais ils ne veulent pas être victimes de bailleurs qui prétendent réaliser de modestes travaux dont l'unique objet est non pas l'entretien du patrimoine, mais une majoration importante du loyer.

Notre amendement vise donc à tenter de résoudre ce problème auquel nous souhaitons que la navette permette de trouver une solution, monsieur le ministre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Il est défavorable. En effet, il apparaît ici que l'on ne cherche pas l'équilibre et que l'on souhaite aller contre l'intérêt des locataires, l'amendement tendant à interdire à un propriétaire de faire des travaux d'amélioration non urgents chez son locataire, afin que ce dernier soit mieux installé... Je ne comprends plus ! Je croyais que l'on voulait faire en sorte que les locataires soient le mieux logés possible.

Par ailleurs, comme à l'occasion de l'examen du précédent amendement, je pose la question : qui décidera du caractère urgent, le locataire ou quelqu'un d'autre ? On ne le sait pas !

Cet amendement va non seulement à l'encontre de l'intérêt des locataires, mais, en plus, il risque de créer un contentieux supplémentaire, parfaitement inutile dans l'état actuel d'encombrement des tribunaux.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, pour deux raisons.

D'abord, il ne pense pas que les préoccupations de ses auteurs soient justifiées. En effet, il ne connaît ni locataire menacé par des bailleurs qui voudraient faire des travaux à tout moment, ni propriétaire qui voudrait effectuer des travaux sans avoir obtenu préalablement l'accord du locataire pour que le loyer soit majoré à due concurrence. Il ne lui semble donc pas que le risque redouté par les auteurs de l'amendement soit réel. Aussi, dans la mesure où celui-ci rendrait l'entretien du patrimoine plus délicat, y est-il défavorable.

Par ailleurs, le Gouvernement tient à souligner que cette disposition serait contraire à la loi de 1965 sur la copropriété, qui précise, en son article 9, qu'aucun des copropriétaires ou de leurs ayants droit ne peut faire obstacle à l'exécution de travaux décidés par l'assemblée générale, même à l'intérieur des parties privatives. En effet, un certain nombre de logements en copropriété sont donnés en location.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 34.

M. Robert Vizet. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Robert Vizet. Depuis cet après-midi, on parle beaucoup d'équilibre, mais, au fil du débat, je m'aperçois que s'instaure plutôt un déséquilibre au détriment des locataires !

Monsieur le ministre, le problème est réel ; il ne faut pas croire que la situation soit aussi simple que vous le dites ! Vous savez bien que des propriétaires prennent prétexte de travaux d'amélioration pour augmenter singulièrement les loyers et qu'ils n'agissent pas toujours avec l'accord du locataire. On le constate, notamment, dans les immeubles anciens où se trouvent des personnes âgées de condition modeste.

Voilà pourquoi je vous ai demandé d'essayer de trouver, lors de la navette, une solution à ce problème. Cela étant, l'amendement est maintenu.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 34, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 168, M. Emmanuel Hamel propose de compléter *in fine* le premier alinéa (g) de l'article 7 par la phrase suivante : « En cas d'absence de justification de la part du locataire dans un délai de trois mois suivant la date de demande du bailleur, ce dernier pourra souscrire un contrat d'assurance garantissant les risques locatifs dont le coût sera à la charge du locataire défaillant. »

La parole est à M. Hamel.

M. Emmanuel Hamel. L'article 7 énumère les sept obligations du locataire, la septième étant « de s'assurer contre les risques dont il doit répondre en sa qualité de locataire et d'en justifier lors de la remise des clefs puis, chaque année, à la demande du bailleur ».

Par cet amendement, je propose que, en cas d'absence de justification d'assurance de la part du locataire dans un délai de trois mois suivant la date de demande du bailleur, ce dernier puisse souscrire un contrat d'assurance garantissant les risques locatifs dont le coût, bien entendu, sera à la charge du locataire défaillant.

Il en va à la fois de l'intérêt du locataire, qui risque de supporter de graves conséquences si se produit un sinistre sans qu'il ait été assuré, et de l'intérêt du bailleur qui, pouvant faire assurer le locataire, sera lui-même dispensé d'un surcoût d'assurance à sa propre charge.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission des lois n'est pas favorable à cet amendement. Le texte précise, en effet, que le locataire doit produire la justification « lors de la remise des clefs ». Par conséquent, il appartient au propriétaire d'être suffisamment responsable et de ne pas remettre les clefs avant la production de ladite justification.

Par ailleurs - je l'ai dit, je le répète et le répèterai - il convient d'éviter les contentieux. Or, si cet amendement était adopté, nous risquerions d'être confrontés à des doubles assurances. Un locataire pourrait se plaindre également qu'un propriétaire ait voulu couvrir beaucoup plus que sa simple responsabilité ne le justifiait.

L'application très stricte de l'article 7 de la proposition de loi éviterait toutes les difficultés qui pourraient surgir et qui ont motivé - je le comprends bien - le dépôt de votre amendement, monsieur Hamel.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Selon le Gouvernement, l'amendement n° 168 ne peut, en tout état de cause, viser que la situation du locataire au moment, non pas de la remise des clés - car, dans ces conditions, c'est l'argumentation de M. le rapporteur qu'il convient de retenir - mais de la vérification annuelle, que le bailleur peut être amené à faire. Cet amendement viserait donc le cas où se produirait une négligence ultérieure.

Le texte actuel fait obligation au locataire de souscrire une assurance ; c'est le point fondamental. Faut-il, pour ce second cas de figure, s'agissant d'une défaillance du locataire après l'entrée dans les lieux, donner au bailleur, au moment de la vérification annuelle, la possibilité de se substituer à lui ? Il faudrait au moins préciser que cette assurance ne pourrait garantir que les mêmes risques que l'assurance souscrite initialement.

C'est assez complexe à rédiger. Je comprends le souci de l'auteur de l'amendement, mais je vois mal, en l'état de sa rédaction, comment il pourrait être compris avec exactitude. Dans ces conditions, le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 168.

M. Emmanuel Hamel. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Emmanuel Hamel. M. le ministre a bien compris quelle était la motivation de l'amendement, qui vise effectivement le second cas. Il est exact qu'au moment de la remise des clés le bailleur doit vérifier que le locataire a bien souscrit une assurance, mais il arrive que ce dernier ne la renouvelle pas.

Je ne veux pas abuser du temps si précieux du Sénat en rédigeant un nouvel amendement en séance, qui donnerait toute satisfaction à M. le ministre. Je lui fais confiance pour faire en sorte que le cas que j'ai évoqué, et qui se produit parfois, puisse être pris en compte, et, dans ces conditions, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 168 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7, modifié.

(L'article 7 est adopté.)

Article 8

M. le président. « Art. 8. - Le locataire ne peut ni céder le contrat de location, ni sous-louer le logement sauf avec l'accord écrit du bailleur, y compris sur le prix du loyer. Le prix du loyer par mètre carré de surface habitable des locaux sous-loués ne peut excéder celui payé par le locataire principal.

« En cas de cessation du contrat principal, le sous-locataire ne peut se prévaloir d'aucun droit à l'encontre du bailleur ni d'aucun titre d'occupation.

« Les autres dispositions de la présente loi ne sont pas applicables au contrat de sous-location. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 4, est présenté par M. Luc Dejoie, au nom de la commission des lois.

Le second, n° 103, est déposé par M. Jean Faure, au nom de la commission des affaires économiques.

Tous deux tendent à supprimer la seconde phrase du premier alinéa de cet article.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 4.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Cet amendement tend à supprimer la seconde phrase du premier alinéa de l'article 8 : « Le prix du loyer par mètre carré de surface habitable... ne peut excéder celui payé par le locataire principal. »

On envisage assez difficilement que le propriétaire, qui doit donner son accord sur le prix du loyer en vertu du premier paragraphe de ce même article 8, accepte que son locataire puisse sous-louer à un prix supérieur. Cela dit, on pourrait imaginer semblable situation qui - je le crois - finirait par jouer dans le seul intérêt du propriétaire, ce qui ne serait pas très normal.

En effet, le propriétaire pourrait très bien accepter que la sous-location soit le double de la location et, trois jours plus tard, dire à son locataire - et, par voie de conséquence, au sous-locataire, mais, pour lui, cela n'aurait pas d'importance - que le loyer principal a été sous-évalué et que, par conséquent, il va le réévaluer.

Autrement dit, cet amendement, en cas de fraude, ne favoriserait que le seul propriétaire. Il ne répondrait à l'intérêt ni du sous-locataire ni du locataire principal, qui ne conserverait pas bien longtemps le bénéfice acquis.

Par conséquent, il est plus sage de ne pas ajouter une disposition qui pourrait être parfaitement contraire à l'esprit voulu par ses auteurs.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 103.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. J'ajouterai aux arguments développés par M. le rapporteur que la limitation présente l'inconvénient de ne pas permettre un dédommagement satisfaisant d'un locataire sous-louant une partie de son appartement et pour lequel la gêne résultant de la présence d'un tiers dans son espace privatif peut être plus que proportionnelle au seul nombre de mètres carrés sous-loués.

Une telle disposition pourrait donc gêner la mise sur le marché de ces facilités locatives offertes à des personnes qui disposent de faibles revenus.

En outre, l'accord du bailleur étant nécessaire sur le montant du prix demandé, un mécanisme modérateur se trouve déjà inscrit dans le texte.

En conséquence, nous vous demandons de bien vouloir supprimer cette disposition.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques nos 4 et 103 ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Le Gouvernement a eu l'occasion, à l'Assemblée nationale, d'émettre un point de vue très proche de celui qui vient d'être défendu.

Le fait de limiter strictement le prix du loyer de la sous-location pose un certain nombre de problèmes pratiques. Outre ceux qui viennent d'être soulevés, j'ajouterai que la location correspond fréquemment à un local vide, alors que la sous-location vise souvent un local meublé. Le lien entre les deux loyers n'est donc pas si évident.

De la même façon, le sous-locataire d'une chambre peut avoir la jouissance partielle des sanitaires et de la cuisine. On ne voit pas très bien comment ou pourrait évaluer les superficies en cause.

Enfin, puisque, selon l'article 8, il faut l'accord du propriétaire pour sous-louer, y compris un accord sur le prix - mesure très protectrice - la disposition en cause ne nous semble pas justifiée.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement est favorable aux amendements.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements identiques nos 4 et 103.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole, contre les amendements.

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

M. Robert Laucournet. Nous sommes tout à fait défavorables à la suppression de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 8, même après les explications fort complexes du rapporteur de la commission des lois indiquant que, finalement, c'est le locataire qui va en pâtir.

Il ne faut pas profiter des sous-locations pour détourner de leur objet les conditions fixées à l'article 16.

Le fait de meubler sommairement un logement, par exemple, ne doit pas aboutir à une augmentation déguisée du prix du loyer. Quelle justification peut-on trouver à un enrichissement sans cause du locataire principal, sauf s'il réalise lui-même certains travaux ou certaines améliorations du local ? Nous émettons donc les plus expresses réserves sur la suppression de cette disposition.

Même si, dans le rapport de la commission des lois, nous lisons à la page 28, que « l'accord écrit du bailleur étant nécessaire pour le contrat de sous-location, il est peu probable que le prix de la sous-location soit supérieur à celui de la location », nous pensons que ces amendements ne s'imposent pas et nous voterons contre.

M. Jean-Luc Bécart. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Jean-Luc Bécart. Par cet amendement n° 4, M. le rapporteur poursuit son toilettage des propositions introduites par l'Assemblée nationale par la voie d'amendements défendus, entre autres, par les députés communistes et apparentés.

En cet instant du débat, il reste encore quelques avancées, quelques garanties acquises pour le droit des locataires. Au fur et à mesure que nous progressons dans le texte et surtout dans les modifications proposées par M. le rapporteur et adoptées par la commission des lois, il ne subsiste plus grand-chose des neuf propositions défendues par les députés communistes et retenues par l'Assemblée nationale.

Dans ces conditions, je suis d'ores et déjà en mesure de vous informer que les sénateurs communistes et apparentés ne pourront pas voter la proposition de loi ainsi dénaturée article par article.

Si l'amendement n° 4 était adopté, monsieur le rapporteur, le loueur pourrait tirer de la sous-location un prix de loyer plus élevé que celui qu'il paie.

Au-delà de toute démonstration économique, il s'agit d'une question de morale. Nous rejetons donc l'amendement n° 4 et nous demandons au Sénat d'en faire autant.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques, nos 4 et 103, acceptés par le Gouvernement.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 8, ainsi modifié.

(L'article 8 est adopté.)

Article 8 bis

M. le président. « Art. 8 bis. - Lorsque deux locataires occupant deux logements appartenant au même propriétaire et situés dans un même ensemble immobilier demandent à procéder à un échange de logements entre eux, cet échange est de droit dès lors que l'une des deux familles concernées comporte au moins trois enfants et que l'échange a pour conséquence d'accroître la surface du logement occupé par la famille la plus nombreuse.

« L'échange se fait alors, pour les deux locataires, dans les conditions des baux en cours. »

Par amendement n° 147, le Gouvernement propose de remplacer le second alinéa de cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

« Dans les contrats en cours, chaque locataire se substitue de plein droit à celui auquel il succède et ne peut être considéré comme un nouvel entrant.

« Ces dispositions ne sont pas applicables lorsque l'un des deux ou les deux logements sont soumis aux dispositions du chapitre III de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 précitée. »

La parole est à M. le ministre.

M. Louis Besson, ministre délégué. L'article 8 bis concerne les échanges de logements.

L'aménagement qui vous est proposé améliore la rédaction de cet article, notamment en raison de la diversité des statuts locatifs.

En effet, il n'est pas souhaitable qu'un tel mécanisme d'échange, nécessaire dans l'intérêt des locataires, permette de voir échangés des logements encore soumis à la loi de 1948 et, par là, n'entraîne une pérennisation de cette loi.

La modification proposée permet d'éviter un tel inconvénient.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est favorable à cet amendement, qui améliore la rédaction de l'article 8 bis et apporte une précision indispensable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 147.

M. Robert Vizet. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Robert Vizet. Nous ne partageons absolument pas l'objet déclaré de l'amendement n° 147 que vous venez de nous présenter, monsieur le ministre.

Cet amendement n'a été mis en distribution qu'aujourd'hui, comme beaucoup d'autres d'ailleurs. Cette remarque de forme est importante, car elle signifie que nous n'avons disposé que de peu de temps pour étudier les nouvelles propositions formulées par le Gouvernement, alors que le Sénat s'est vu imposer des délais très brefs pour examiner ce texte.

Quant au fond, l'objet de cet amendement est donc d'éviter de pérenniser la loi de 1948, si j'ai bien compris l'exposé des motifs de l'amendement. Or, nous nous sommes battus pour préserver les droits des locataires soumis à la loi de 1948. C'est la seule loi qui reste encore, quant au fond, favorable aux locataires. Je rappelle qu'il s'agit de logements anciens et occupés, en grande majorité, par des personnes de condition modeste.

C'est pourquoi nous voterons contre cet amendement. Puisque nous sommes, monsieur le ministre, très attachés à la loi de 1948, comme tous les locataires concernés, mon groupe demandera un scrutin public lors du vote de cet amendement.

M. Louis Besson, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Louis Besson, ministre délégué. Monsieur Vizet, notre souci est non pas d'abroger la loi de 1948, comme vous le prétendez, mais d'éviter que, à l'occasion d'une opération d'échange, des personnes ne deviennent bénéficiaires de cette loi, alors qu'on n'a pas la garantie que leur situation est plus modeste que celle du propriétaire.

Lorsqu'une loi vieillit, on constate parfois que, si le principe est généreux, il est souvent détourné dans la pratique. C'est ce que nous voulons éviter. Nous ne touchons pas à cette loi. Nous évitons simplement qu'il n'en soit fait un usage abusif par le biais d'un échange que l'on veut faciliter par ailleurs.

M. Robert Vizet. Je demande la parole.

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

M. Robert Vizet. Monsieur le ministre, votre amendement remet en cause une disposition qui avait été introduite par la majorité de l'Assemblée nationale.

Certes, tous les échanges de logements ne se font pas entre locataires soumis à la loi de 1948. Mais, pour préserver les intérêts de ces derniers, nous maintenons notre opposition à l'amendement du Gouvernement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 147, accepté par la commission.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 140 :

Nombre des votants	317
Nombre des suffrages exprimés	317
Majorité absolue des suffrages exprimés	159
Pour l'adoption	
Pour l'adoption	302
Contre	15

Le Sénat a adopté.

Par amendement n° 104, M. Jean Faure, au nom de la commission des affaires économiques, propose de compléter l'article 8 bis par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent article s'appliquent également aux contrats de location des locaux visés au chapitre VI de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. L'article 8 bis, introduit au cours des débats à l'Assemblée nationale, vise à autoriser, de droit, tout échange de logement demandé par deux locataires d'un même propriétaire, dès lors que : leurs habitations sont situées dans le même ensemble immobilier ; l'une des familles concernées comporte au moins trois enfants ; l'échange a pour conséquence d'accroître la surface du logement occupé par la famille la plus nombreuse.

Cette disposition vise à permettre de proroger les contrats en cours au profit des nouveaux locataires et à faciliter ainsi le relogement des familles nombreuses tout en allégeant les charges des ménages plus âgés pour lesquels le départ des enfants a rendu inutile la location d'une surface importante.

Mais le texte prévoit, en son article 2, troisième alinéa, que l'ensemble de ses dispositions ne s'appliquera pas aux contrats de location des logements possédés ou gérés par des organismes d'habitation à loyer modéré qui sont visés au chapitre VI du titre I^{er} de la loi du 23 décembre 1986.

L'échange de plein droit, mesure favorable aux familles nombreuses, ne pourrait donc jouer lorsque ces familles vivent en H.L.M. Or, ces dernières sont souvent démunies et auraient le plus grand intérêt à pouvoir bénéficier de ce droit.

En conséquence, la commission des affaires économiques vous propose un amendement visant à étendre aux organismes d'H.L.M. les dispositions de l'article 8 bis.

M. le président. Quel est l'avis de la commission saisie au fond ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission saisie au fond s'est demandé si cet amendement était indispensable car l'article 8 bis, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, vise deux locataires occupant deux logements appartenant à un même propriétaire et situés dans un même ensemble immobilier. Je ne vois pas comment les organismes d'H.L.M. pourraient être exclus du champ d'application de cet article.

Mais ce qui va bien sans le dire va encore mieux en le disant. Monsieur le rapporteur pour avis, tenez-vous à cet amendement ? Si tel est le cas, la commission des lois ne s'y opposera pas.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, souhaitez-vous connaître l'avis du Gouvernement avant de répondre à cette question ?

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Oui, monsieur le président.

M. le président. Quel est donc l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Monsieur le président, le Gouvernement partage l'analyse que vient de présenter le rapporteur de la commission des lois. Il n'y a en effet aucune raison pour que cet article 8 bis ne s'applique pas à tous les bailleurs.

Cela dit, pour éviter toute fausse interprétation, le Gouvernement, qui a le même souci de précision que l'auteur de cet amendement, vous proposera, à l'article 35, un amendement prévoyant que cette disposition soit expressément prévue et qui précisera donc que l'article 8 bis s'appliquera aux H.L.M. Ainsi, l'auteur de l'amendement sera doublement satisfait.

M. le président. Nous allons d'abord savoir s'il l'est, sans savoir si c'est doublement ou non.

L'amendement est-il maintenu ? Ce sera la meilleure façon de nous le dire, monsieur le rapporteur pour avis.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Oui, monsieur le président,...

M. le président. Donc, vous n'êtes pas satisfait.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. ... et je vous dis pourquoi. L'article 2 précise que : « Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables ni, sous réserve des articles 25 à 28, aux contrats de location des locaux visés au chapitre V, ... » c'est-à-dire les H.L.M. Je maintiens donc cet amendement.

M. le président. Quel est donc l'avis définitif de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je le répète, M. le rapporteur pour avis semblant y tenir, la commission saisie au fond se plie très facilement à sa demande.

M. le président. M. le rapporteur pour avis y tenant parce que ce n'est pas « semblant y tenir » - la commission émet un avis favorable.

M. Louis Besson, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Louis Besson, ministre délégué. Je me permets d'attirer l'attention de M. le rapporteur pour avis sur le fait que la restriction qui lui semble justifier cet amendement a été supprimée voilà quelques instants, par l'adoption de l'amendement n° 146.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. L'amendement est néanmoins maintenu.

M. Louis Besson, ministre délégué. Dans ces conditions, le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 104.

M. Gérard Larcher. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Gérard Larcher.

M. Gérard Larcher. Malgré la triple assurance qu'a obtenue M. le rapporteur pour avis, cet amendement reste important.

Il s'agit en effet d'une réalité que nous vivons quotidiennement, notamment dans la gestion du patrimoine H.L.M. L'introduction de cette disposition va ouvrir, dans la gestion de ce patrimoine, des possibilités nouvelles et y faire souffler un esprit nouveau. Cela va permettre d'établir cette bourse d'échanges qui nous a quelque peu manqué et d'offrir en particulier des logements aux familles nombreuses. A l'heure où l'on parle de démographie, il y a là une idée très intéressante.

Je remercie notre rapporteur pour avis de l'avoir ainsi exprimée et d'avoir tenu bon, malgré les assurances qui lui ont été données.

Mme Paulette Fost. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme Fost, pour explication de vote.

Mme Paulette Fost. Nous voterons cet amendement, qui améliore la disposition prévue dans l'article 8 bis ouvrant la possibilité d'échange de logements pour raison familiale. En effet, nous ne voyons pas pourquoi cette disposition ne serait pas applicable aux organismes d'H.L.M. et pour quelle raison cela ne serait pas bien précisé dans la loi puisqu'il s'agit d'une mesure favorable aux familles qui ont des enfants.

Monsieur le rapporteur pour avis, en disant cela, nous ne perdons pas de vue que ce n'est pas par l'échange de logements et uniquement par ce dispositif que l'on répondra aux besoins légitimes de ces familles en matière de logement.

Il est aussi une question que n'aborde évidemment pas cet amendement n° 104, c'est celle du coût. Favoriser les échanges de logements pour les familles ayant trois enfants, c'est bien. Créer les conditions, financières notamment, c'est encore mieux. Il faut savoir que, malgré les nouvelles dispositions, de plus en plus nombreuses sont les familles obligées de quitter leur logement devenu trop cher, même dans les offices ou sociétés d'H.L.M. que vous visez dans cet amendement, monsieur le rapporteur pour avis. Dans nos permanences d'élus, nous rencontrons de plus en plus de cas de refus du logement offert, faute pour les familles de pouvoir en supporter le loyer.

Dans ces conditions, oui au principe que vous proposez au Sénat d'introduire, mais, encore une fois, que le Gouvernement accorde les moyens de le concrétiser. En effet, quelle différence y a-t-il entre la suppression du droit au logement et l'impossibilité de le mettre en œuvre ? Sans moyen réel, cette disposition ne serait en effet qu'un trompe-l'œil.

M. Michel Caldaguès. C'est absurde !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 104, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 8 bis, modifié.

(L'article 8 bis est adopté.)

Article additionnel après l'article 8 bis

M. le président. Par amendement n° 105, M. Jean Faure, au nom de la commission des affaires économiques, propose d'insérer, après l'article 8 bis, un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'article L. 442-4 du chapitre II du titre quatrième du livre quatrième du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. ... - L'échange de logements entre deux locataires est de droit lorsqu'il respecte les conditions fixées par l'article 8 bis de la loi n° ... du ... »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. Dans le souci de bien légiférer, la commission des affaires économiques vous propose d'insérer un renvoi aux dispositions de l'article 8 bis dans le titre du code de la construction et de l'habitation relatif aux H.L.M.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission reprend en quelque sorte ses précédentes observations. On peut considérer qu'il s'agit d'un effort de codification. Néanmoins, celui-ci ne semble pas tout à fait indispensable. Toutefois, pour être agréable à la commission des affaires économiques, la commission des lois émet un avis favorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Nous considérons que cet amendement est superfétatoire. Mais si le Sénat tient aux répétitions, comme il a semblé le faire pour l'amendement précédent auquel le Gouvernement n'était pas hostile puisqu'il estimait simplement qu'il avait sa place non pas ici, mais à l'article 35, nous n'y ferons pas obstacle et nous prendrons acte de son vote. C'est pourquoi nous nous en remettons à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 105, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi, après l'article 8 bis.

CHAPITRE II

De la durée du contrat de location

Article 9

M. le président. « Art. 9. - Le contrat de location est conclu pour une durée au moins égale à trois ans pour les bailleurs personnes physiques ainsi que pour les bailleurs définis à l'article 12 et à six ans pour les bailleurs personnes morales.

« A défaut de congé donné dans les conditions de forme et de délai prévues à l'article 14, le contrat de location parvenu à son terme est reconduit tacitement pour une durée au moins égale à celles définies au premier alinéa.

« A défaut de congé ou de tacite reconduction, le contrat parvenu à son terme est renouvelé pour une durée au moins égale à celles définies au premier alinéa. L'offre de renouvellement est présentée dans les conditions de forme et de délai prévues, pour le congé, à l'article 14. Le loyer du contrat renouvelé est défini selon les modalités prévues au c de l'article 16. »

Par amendement n° 5, M. Luc Dejoie, au nom de la commission des lois, propose, au premier alinéa de cet article, de supprimer les mots : « pour les bailleurs personnes physiques ainsi que pour les bailleurs définis à l'article 12 et à six ans pour les bailleurs personnes morales. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Avec cet article 9 et cet amendement n° 5, nous abordons en quelque sorte un problème de fond. La proposition de loi établit une distinction entre la durée des baux consentis par les personnes physiques - trois ans - et celle des baux consentis par les personnes morales - six ans.

Cette disposition figurait déjà, me semble-t-il, dans la loi de 1982, mais elle n'avait pas été reprise dans la loi de 1986.

Cela n'apparaît pas indispensable dans l'esprit général de la proposition de loi, esprit général que la commission des lois a accepté sous réserve, bien sûr, d'un certain nombre de modifications.

Nous faisons une double constatation : la première, c'est le maintien dans les lieux pour le locataire - même non explicité - alors que dans la loi de 1986, c'était le contraire ; la seconde, c'est l'encadrement du renouvellement. Il ne nous semble donc absolument pas utile, ni même indispensable, de prévoir une distinction quant à la durée du bail en fonction de la qualité des personnes qui louent.

En outre, cette distinction est un peu étonnante. Je sais bien qu'un ministre n'engage pas un autre ministre. Mais, il n'y a pas si longtemps, lors de l'examen de certaines dispositions du code pénal, on cherchait à assimiler les personnes morales et les personnes physiques quant aux sanctions susceptibles de leur être infligées. En effet, M. le garde des sceaux, ministre de la justice, déclarait : « Il faut assimiler les personnes physiques et les personnes morales ». Or, aujourd'hui, le ministre chargé du logement affirme qu'il convient d'établir une distinction. Cela ne va pas dans le sens d'une harmonisation sur le plan législatif dans notre pays. C'est un argument complémentaire.

Je demanderai, en outre, à M. le ministre combien de baux sont consentis par des personnes morales. Cela pourrait constituer un élément intéressant, susceptible d'aboutir ultérieurement, lors des discussions complémentaires, à une utile confrontation des points de vue.

Tel est l'objet de l'amendement n° 5, proposé par la commission des lois.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Le Gouvernement pense que le texte voté par l'Assemblée nationale est un bon texte. C'est la raison pour laquelle il n'est pas favorable à l'amendement que vient de défendre M. le rapporteur.

En effet, ce qui importe au locataire, c'est évidemment la meilleure stabilité possible. Or, lorsque les bailleurs sont des personnes morales, il se révèle que la durée du bail peut être plus longue que s'il s'agit de personnes physiques. Cela semble ne pas avoir posé de problèmes aux personnes morales, si j'en juge par le nombre d'années au cours desquelles la même disposition, effectivement issue de la loi du 22 juin 1982, a été appliquée.

Pour répondre à votre question, monsieur le rapporteur, je vous préciserai qu'environ 500 000 baux proviennent de personnes morales.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement souhaite le rejet de cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 5.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Laucournet, contre l'amendement.

M. Robert Laucournet. Nous sommes également contre cet amendement. Je soulignerai, tout d'abord, le désaccord qui apparaît entre, d'une part, la commission des affaires économiques, laquelle a donné un avis favorable à l'adoption sans modification de l'article 9 de la proposition de loi, et, d'autre part, la commission des lois, qui vous propose cet amendement n° 5.

Le groupe socialiste du Sénat est opposé à la réduction de la durée minimale du bail à trois ans pour les bailleurs personnes morales, car, s'il est compréhensible que cette durée soit considérée comme trop importante pour les personnes physiques, il nous paraît que la gestion du patrimoine d'une personne morale peut, en revanche, sans dommages, supporter cette contrainte somme toute minime.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Luc Dejoie, rapporteur. M. le ministre ayant apporté la précision que je lui avais demandée, à savoir le nombre de baux consentis par des personnes morales, je souhaiterais faire deux observations.

Tout d'abord, la durée du bail est non pas de trois ans, mais de trois ans au minimum. Par conséquent, rien n'empêchera, surtout s'il s'agit d'une personne morale ou de tel ou tel institutionnel, qu'un contrat soit conclu initialement pour plus longtemps que trois ans.

Par ailleurs, je m'aperçois qu'à l'article 24 - cela m'est venu à l'idée à la suite du chiffre que vous avez indiqué - il est dit que « les dispositions des articles 9, 14, 16, 17, 18 s'appliquent à ces contrats dès la publication de la présente loi ».

Par conséquent, je me demande, compte tenu de l'absence de précisions, si cela ne va pas entraîner, pour les 500 000 contrats en cause ou pour tous ceux qui devront faire l'objet d'une période de renouvellement très prochaine, un contentieux dont les pauvres juges ne sauraient se sortir avec suffisamment de rapidité.

Dès lors, je suis sinon inquiet, du moins attentif à ce qui risque de se produire pour les contrats en cours, qui passent tout de suite de trois ans à six ans, sans savoir, par exemple, si une réévaluation est possible. Cette application immédiate pour les contrats en cours me semble être de nature à provoquer des difficultés que l'on n'apprécie sans doute pas dans leur totalité.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, repoussé par le Gouvernement.

M. Jean-Luc Bécart. Le groupe communiste vote contre.

M. Robert Laucournet. Le groupe socialiste également.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis maintenant saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 6, présenté par M. Luc Dejoie, au nom de la commission des lois, a pour objet, au deuxième alinéa de l'article 9, de remplacer les mots : « pour une durée au moins égale à celles définies au premier alinéa. » par les mots : « pour une durée de trois ans. »

Le deuxième, n° 175, déposé par MM. Lucotte, Miroudot et les membres du groupe de l'union des républicains et des indépendants, tend, dans le second alinéa de ce même article, à remplacer les mots : « au moins égale à celles définies au premier alinéa » par les mots : « égale à celle définie dans le précédent contrat ».

Le troisième, n° 148, présenté par le Gouvernement, vise à rédiger comme suit la fin du deuxième alinéa de cet article : « ... au moins égale à celle du contrat initial, ou à celles définies au premier alinéa si le contrat initial était d'une durée inférieure. »

Enfin, le quatrième, n° 75 rectifié, déposé par MM. Guenier, Arzel et Caron, a pour but de compléter le deuxième alinéa de cet article par les mots suivants : « , au profit du locataire personne physique occupant personnellement les lieux. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 6.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Cet amendement est la simple conséquence de celui qui vient d'être adopté par notre assemblée. Par conséquent, il ne me paraît pas nécessaire de donner des explications supplémentaires.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Le Gouvernement n'a pas changé d'avis par rapport à l'amendement précédent et il est également défavorable à l'amendement n° 6. Toutefois, il reconnaît qu'il s'agit là d'un amendement de conséquence.

M. le président. La parole est à M. Miroudot, pour défendre l'amendement n° 175.

M. Michel Miroudot. La tacite reconduction implique que le précédent contrat qui vient à expiration soit reconduit dans son intégralité. Par conséquent, la durée ne peut être au moins égale à celle du précédent contrat. Elle ne peut qu'être égale à celle du contrat qui expire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 175 ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Le Gouvernement partage le souci des auteurs de cet amendement, puisqu'il vous propose lui-même un amendement n° 148 qui procède de la même analyse.

M. le président. Monsieur le ministre, veuillez maintenant défendre l'amendement n° 148.

M. Louis Besson, ministre délégué. La tacite reconduction est un cas de poursuite du contrat se produisant alors que les parties restent silencieuses. On ne peut donc prévoir une telle reconduction sans la préciser vraiment. C'est la raison pour laquelle les mots « au moins » doivent être remplacés. Notre analyse est donc bien la même que celle de M. Miroudot.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 148 ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Guenier, pour défendre l'amendement n° 75 rectifié.

M. Jean Guenier. Le « droit au logement » est un droit essentiellement personnel. Ce droit ne peut donc être exercé que par une personne physique, occupant effectivement le local, qui seule peut demander pour se loger le renouvellement du bail portant sur ledit local.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement, car, si elle comprend bien la motivation de ses auteurs, les choses ne sont pas si simples.

En effet, vous souhaitez, monsieur Guenier, ajouter les mots : « , au profit du locataire personne physique occupant personnellement les lieux ».

Or, certains locataires personnes physiques occupent personnellement les lieux, non pas pour l'habitation, mais pour un usage professionnel.

Par conséquent, il me semble que cette réalité n'a pas été prise en compte et c'est pourquoi la commission des lois n'est pas favorable à l'amendement n° 75 rectifié.

M. le président. Dois-je comprendre, monsieur Guenier, que vous souhaitez transformer votre amendement n° 75 rectifié en sous-amendement à l'amendement n° 6 ?

M. Jean Guenier. Monsieur le président, je me réfère à la décision de la commission et, par conséquent, je retire l'amendement n° 75 rectifié.

M. le président. L'amendement n° 75 rectifié est retiré.

M. Michel Miroudot. Je demande la parole.

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

M. Michel Miroudot. Monsieur le président, pour vous simplifier la tâche, je retire mon amendement au bénéfice de celui du Gouvernement.

M. le président. L'amendement n° 175 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 6, repoussé par le Gouvernement.

M. Jean-Luc Bécart. Le groupe communiste vote contre. *(Après une épreuve à main levée, déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, adopte l'amendement.)*

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 148 du Gouvernement devient sans objet.

Par amendement n° 7, M. Luc Dejoie, au nom de la commission des lois, propose de remplacer, dans la première phrase du dernier alinéa de l'article 9, les mots : « pour une durée au moins égale à celles définies au premier alinéa. » par les mots : « pour une durée au moins égale à trois ans. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Luc Dejoie, rapporteur. C'est un amendement de coordination.

Dans le dernier alinéa de l'article 9, la première phrase reprend les mots « au moins égale à trois ans », justifiés par les votes qui sont intervenus antérieurement sur cet article.

M. le président. Le Gouvernement, résigné, reconnaît que c'est un amendement de coordination ? *(Sourires.)*

M. Louis Besson, ministre délégué. Vous avez très bien compris !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 9, modifié.

M. Robert Laucournet. Le groupe socialiste vote contre.

M. Jean-Luc Bécart. Le groupe communiste également.

(L'article 9 est adopté.)

Article 10

M. le président. « Art. 10. - Quand un événement précis justifie que le bailleur personne physique ait à reprendre le local pour des raisons professionnelles ou familiales, les parties peuvent conclure un contrat d'une durée inférieure à trois ans mais d'au moins un an. Le contrat doit mentionner les raisons et l'événement invoqués.

« Par dérogation aux conditions de délai prévues à l'article 14, le bailleur confirme, deux mois au moins avant le terme du contrat, la réalisation de l'événement.

« Dans le même délai, le bailleur peut proposer le report du terme du contrat si la réalisation de l'événement est différée. Il ne peut user de cette faculté qu'une seule fois.

« Lorsque l'événement s'est produit et est confirmé, le locataire est déchu de plein droit de tout titre d'occupation du local au terme prévu dans le contrat.

« Lorsque l'événement ne s'est pas produit ou n'est pas confirmé, le contrat de location est réputé être de trois ans.

« Si le contrat prévu au présent article fait suite à un contrat de location conclu avec le même locataire pour le même local, le montant du nouveau loyer ne peut être supérieur à celui de l'ancien éventuellement révisé conformément au deuxième alinéa du d) de l'article 16. » - *(Adopté.)*

Article additionnel après l'article 10

M. le président. Par amendement n° 164, MM. de Cuttoli, d'Ornano et Barras proposent d'insérer, après l'article 10, un article additionnel rédigé comme suit :

« Lorsque le bailleur personne physique ou son conjoint

s'établit hors de France et pour ce qui concerne sa résidence, le contrat de location peut être conclu pour une durée inférieure à trois ans lorsque la durée fixée par les parties se justifie par le retour en France. Ce motif doit être mentionné dans le contrat de location.

« Les dispositions des alinéas 2 et suivants de l'article 10 sont applicables. »

La parole est à M. de Cuttoli.

M. Charles de Cuttoli. Cet amendement est retiré, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 164 est retiré.

Article 11

M. le président. « Art. 11. - Le locataire peut résilier le contrat de location à tout moment, dans les conditions de forme et de délai prévues au troisième alinéa du paragraphe I de l'article 14. » - *(Adopté.)*

Article additionnel après l'article 11

M. le président. Par amendement n° 165 rectifié, MM. de Cuttoli, d'Ornano et Barras proposent d'insérer, après l'article 11, un article additionnel rédigé comme suit :

« Lorsque le bailleur personne physique ou son conjoint est établi hors de France, et pour ce qui concerne sa résidence, le bailleur, si lui-même ou son conjoint est tenu, par suite d'un cas de force majeure, de rentrer en France, peut à tout moment résilier le contrat de location, selon les règles prévues à l'article 14 et à condition qu'une clause de ce contrat l'y autorise, en vue de reprendre le logement pour l'habiter lui-même ou le faire habiter par son conjoint, dans les conditions mentionnées au présent article. Toutefois, le délai de préavis est de quatre mois. »

La parole est à M. de Cuttoli.

M. Charles de Cuttoli. Cet amendement n'est pas une idée neuve. J'ai repris les dispositions qui existaient déjà dans la loi du 22 juin 1982 et que j'ai été quelque peu surpris de ne pas retrouver dans la proposition de loi dont nous débattons.

Notre amendement a trait à la situation des bailleurs français de l'étranger qui pourraient être contraints de rentrer en France pour des cas de force majeure. Les exemples sont innombrables. Je ne vais pas vous en faire une liste : du Tchad au Liban, en aboutissant bien entendu à la Chine d'aujourd'hui...

Un Français de l'étranger dans une telle situation pourrait donc faire résilier son bail à condition toutefois, outre le cas de force majeure, que le preneur, au moment de la conclusion de ce bail, ait su à quoi s'en tenir grâce à une clause spéciale précisant que le preneur, établi hors de France, pourra être amené, en cas de force majeure, à faire résilier son bail pour habiter lui-même ou faire habiter son conjoint.

Le délai de préavis prévu par l'article 11 serait porté de deux à quatre mois, pour tenir compte des conditions particulières de procédure applicables aux Français qui sont établis hors de France.

Je demande au Sénat de bien vouloir retenir un texte qui existait déjà et dont l'application n'a posé aucune difficulté de 1982 à 1986.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission des lois saisit bien le souci qui a animé les auteurs de l'amendement. Il existe, c'est vrai, des cas qui pourraient justifier une disposition spéciale. Nous en rencontrons depuis quelque temps ; peut-être même se multiplient-ils.

Toutefois, la mise en œuvre d'une telle disposition, si elle n'est pas impossible, ne paraît pas facile.

Dans ces conditions, au nom de la commission des lois, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. Charles de Cuttoli. Et l'on sait que le Sénat est toujours très sage, monsieur le rapporteur !

M. le président. Monsieur de Cuttoli, vous n'aviez pas la parole, même pour formuler une remarque aussi avisée ! *(Sourires.)*

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Le problème posé par les auteurs de l'amendement n'a pas échappé aux rédacteurs du texte dont nous sommes saisis.

Il semble au Gouvernement que l'article 10, tel qu'il a été voté voilà quelques instants par le Sénat, répond à la préoccupation légitime des bailleurs qui souhaitent s'installer à l'étranger, puisque la possibilité leur est offerte de conclure un contrat d'une durée plus courte, et cela avant leur départ. Certes, ce texte ne peut pas prévoir la situation dramatique qui surviendrait ici ou là.

Cela dit, la règle la plus générale est celle d'une durée qu'on maîtrise. Prévoir, comme le fait l'amendement n° 165 rectifié, une interruption du contrat à tout moment ne paraît pas souhaitable au Gouvernement, qui émet en conséquence un avis défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 165 rectifié.

M. Michel Caldaguès. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Michel Caldaguès. La commission s'en remet à la sagesse du Sénat. Or le Sénat, me semble-t-il, ne peut pas choisir de meilleure référence que la sagesse de sa propre commission des lois !

Si je fais cette observation, c'est parce que, lorsque cette disposition a été insérée dans un texte précédent, comme le rappelait M. de Cuttoli, la commission des lois y avait donné un avis favorable. Quelle meilleure référence pourrait-on rêver pour pratiquer la sagesse ?

M. Charles de Cuttoli. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. de Cuttoli.

M. Charles de Cuttoli. J'ajouterai aux propos de M. Caldaguès que non seulement la commission des lois avait donné un avis favorable sur cet amendement, mais également que le Parlement l'avait voté à l'unanimité, y compris la majorité de l'époque à l'Assemblée nationale. De plus, il n'y a eu absolument aucune difficulté d'interprétation.

Comme l'indique le Gouvernement, et je souscris entièrement à son point de vue, au moment où le bail est conclu, il est à l'évidence impossible de prévoir qu'un cas de force majeure est susceptible d'intervenir. Cela va tout naturellement inciter le bailleur à consentir un bail d'une durée minimale de trois ans, comme le prévoit l'article 10.

L'amendement a pour objet de prendre précisément en compte les cas extrêmes, imprévisibles, par exemple celui des Français établis aujourd'hui en Chine, mais il en est d'autres. Depuis quinze ans que je suis sénateur des Français établis hors de France, je connais des Français qui sont constamment obligés de rentrer en France à cause de l'instabilité soit du régime politique du pays dans lequel ils se trouvent, soit, tout simplement, des conditions de leur établissement.

Nul n'ignore que la situation de nos compatriotes installés, par exemple, dans les Etats africains est très fragile, en raison soit de l'évolution des situations économiques soit, tout simplement, de l'africanisation des postes auxquels ils peuvent être affectés pour telle ou telle raison et qui ne rend plus leur présence indispensable. Dans ces conditions, il est normal qu'ils puissent reprendre leur logement, pour eux-mêmes ou pour leurs conjoints.

Le preneur n'a pas à s'en plaindre, puisque, au moment de signer le bail, il a été averti de cette possibilité de reprise dans des délais plus rapides que ceux qui sont prévus par le texte de la loi. Dans ces conditions, je maintiens mon amendement.

M. le président. Monsieur de Cuttoli, votre amendement n° 165 rectifié se lit ainsi : « Lorsque le bailleur personne physique ou son conjoint est établi hors de France, et pour ce qui concerne sa résidence, le bailleur, si lui-même ou son conjoint est tenu, par suite d'un cas de force majeure, de rentrer en France, peut à tout moment résilier le contrat de location, selon les règles prévues à l'article 14 et à condition... »

Après cela, tout va bien. Mais le début de ce texte répond-il bien à votre souhait ?

M. Charles de Cuttoli. C'est la reprise mot pour mot de l'article 9 de la loi de juin 1982.

M. le président. Tant pis pour elle ! (Sourires.)

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 165 rectifié, pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat et qui est repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi, après l'article 11.

Article 12

M. le président. « Art. 12. - Les dispositions de l'article 10 peuvent être invoquées :

« a) Lorsque le bailleur est une société civile constituée exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus, par la société au profit de l'un des associés ;

« b) Lorsque le logement est en indivision, par tout membre de l'indivision. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 8, présenté par M. Luc Dejoie, au nom de la commission des lois, tend à insérer, au premier alinéa de cet article, après les mots : « de l'article 10 », les mots « et de l'article 14 ».

Le second, n° 76, déposé par MM. Guenier, Arzel et Caron, a pour objet d'insérer, dans le même article, après les mots : « de l'article 10 », les mots : « et de l'article 14 ci-dessous ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 8.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Il s'agit tout simplement de faire bénéficier des dispositions de l'article 10 les membres des sociétés civiles immobilières « familiales » ainsi que les membres de toute indivision. Sans être vraiment un amendement de coordination, il s'inscrit tout de même très bien dans l'esprit général de l'article 10.

M. le président. La parole est à M. Guenier, pour défendre l'amendement n° 76.

M. Jean Guenier. Je me rallie à l'amendement n° 8 de la commission et je retire donc l'amendement n° 76.

M. le président. L'amendement n° 76 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 8 ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Favorable, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 12, ainsi complété.

(L'article 12 est adopté.)

Article 13

M. le président. « Art. 13. - En cas d'abandon du domicile par le locataire, le contrat de location continue :

« - au profit du conjoint sans préjudice de l'article 1751 du code civil ;

« - au profit des descendants qui vivaient avec lui depuis au moins un an à la date de l'abandon du domicile ;

« - au profit des ascendants, du concubin notoire ou des personnes à charge qui vivaient avec lui depuis au moins un an à la date de l'abandon du domicile.

« Lors du décès du locataire, le contrat de location est transféré :

« - sans préjudice des sixième et septième alinéas de l'article 832 du code civil, au conjoint survivant ;

« - aux descendants qui vivaient avec lui depuis au moins un an à la date du décès ;

« - aux ascendants, au concubin notoire ou aux personnes à charge qui vivaient avec lui depuis au moins un an à la date du décès.

« En cas de demandes multiples, le juge se prononce en fonction des intérêts en présence.

« A défaut de personnes remplissant les conditions prévues au présent article, le contrat de location est résilié de plein droit par le décès du locataire ou par l'abandon du domicile par ce dernier. » - (Adopté.)

Article 14

M. le président. « Art. 14. - I. - Sous réserve des dispositions du paragraphe III ci-après, le bailleur peut donner congé six mois au moins avant le terme du contrat.

« Ce congé doit être justifié soit par sa décision de reprendre ou de vendre le logement, soit par un motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le locataire de l'une des obligations lui incombant. A peine de nullité, le congé donné par le bailleur doit indiquer le motif allégué et, en cas de reprise, les nom et adresse du bénéficiaire de la reprise qui ne peut être que le bailleur, son conjoint, son concubin notoire depuis au moins un an à la date du congé, ses ascendants, ses descendants ou ceux de son conjoint ou concubin notoire.

« Le délai de préavis applicable au congé est de trois mois lorsqu'il émane du locataire et de six mois lorsqu'il émane du bailleur. Toutefois, en cas de mutation ou de perte d'emploi, le locataire peut donner congé au bailleur avec un délai de préavis d'un mois. Le congé doit être notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou signifié par acte d'huissier. Ce délai court à compter du premier jour du mois suivant la réception de la lettre recommandée ou la signification de l'acte d'huissier.

« Pendant le délai de préavis, le locataire n'est redevable du loyer et des charges que pour le temps où il a occupé réellement les lieux si le congé a été notifié par le bailleur. Il est redevable du loyer et des charges concernant tout le délai de préavis si c'est lui qui a notifié le congé, sauf si le logement se trouve occupé avant la fin du préavis par un autre locataire en accord avec le bailleur.

« A l'expiration du délai de préavis, le locataire est déchu de tout titre d'occupation des locaux loués.

« II. - Lorsqu'il est fondé sur la décision de vendre le logement, le congé doit, à peine de nullité, indiquer le prix et les conditions de la vente projetée. Le congé vaut offre de vente au profit du locataire : l'offre est valable pendant les deux premiers mois du délai de préavis.

« A l'expiration du délai de préavis, le locataire qui n'a pas accepté l'offre de vente est déchu de plein droit de tout titre d'occupation sur le local.

« Le locataire qui accepte l'offre dispose, à compter de la date d'envoi de sa réponse au bailleur, d'un délai de deux mois pour la réalisation de l'acte de vente. Si, dans sa réponse, il notifie son intention de recourir à un prêt, l'acceptation par le locataire de l'offre de vente est subordonnée à l'obtention du prêt et le délai de réalisation de la vente est porté à quatre mois. Le contrat de location est prorogé jusqu'à l'expiration du délai de réalisation de la vente. Si, à l'expiration de ce délai, la vente n'a pas été réalisée, l'acceptation de l'offre de vente est nulle de plein droit et le locataire est déchu de plein droit de tout titre d'occupation.

« Lorsque le bien a été vendu à un tiers, à des conditions ou à un prix plus avantageux pour l'acquéreur que ceux prévus dans l'offre de vente, le locataire qui n'avait pas accepté cette offre a la faculté de se substituer à l'acquéreur pendant le délai d'un mois à compter de la notification du contrat de vente. Le locataire indique au bailleur l'adresse à laquelle cette notification doit être effectuée à la diligence du notaire ; à défaut, le locataire ne peut se prévaloir de ce droit de substitution.

« Les termes des alinéas précédents sont reproduits, à peine de nullité, dans chaque notification.

« Ces dispositions ne sont pas applicables aux actes intervenant entre parents jusqu'au troisième degré inclus, sous la condition que l'acquéreur occupe le logement pendant une durée qui ne peut être inférieure à deux ans à compter de l'expiration du délai de préavis, ni aux actes portant sur les immeubles mentionnés au deuxième alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 53-286 du 4 avril 1953.

« III. - Le bailleur ne peut s'opposer au renouvellement du contrat en donnant congé dans les conditions définies au paragraphe I ci-dessus à l'égard de tout locataire âgé de plus

de soixante-dix ans et dont les ressources annuelles sont inférieures à une fois et demie le montant annuel du salaire minimum de croissance, sans qu'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités lui soit offert dans les limites géographiques prévues à l'article 13 bis de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948.

« Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque le bailleur est une personne physique âgée de plus de soixante ans à la date de la notification du congé ou si ses ressources sont inférieures à une fois et demie le montant annuel du salaire minimum de croissance.

« L'âge du locataire et le montant de ses ressources sont appréciés à la date de la notification du congé. »

« Sur l'article, la parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, sur cet article, je tiens à souligner que les deux modifications apportées au texte initial correspondent aux positions du groupe communiste.

Il nous semble, en effet, indispensable de donner aux juges les moyens de vérifier *a priori* le bien-fondé des motifs qui étayent la demande du bailleur. C'est un point sur lequel le syndicat des avocats et celui de la magistrature avaient appelé, avec raison, l'attention du rapporteur à l'Assemblée nationale. L'opinion de ces praticiens était à prendre en compte. Nous approuvons que cela soit fait dans le texte qui nous est soumis aujourd'hui.

La nouvelle rédaction nous semble préférable à la précédente, en diminuant les risques de fraude découlant de la facilité à faire reconnaître l'état de concubinage.

C'est au moins une amélioration sur laquelle M. le rapporteur ne semble pas revenir. Les deux dispositions cumulées nous semblent constituer une bonne solution.

Comme le relèvent le syndicat des avocats de France et le syndicat de la magistrature, en dépit d'avancées réelles s'agissant des congés et de la clause résolutoire - cette dernière amélioration étant remise en cause par M. le rapporteur - de sérieuses imperfections demeurent malgré tout dans le texte qui nous est soumis. Ces imperfections concernent les articles 16, 26, 34 et 34 bis ; nous aurons l'occasion d'y revenir ultérieurement.

M. le président. Mes chers collègues, sur cet article, ont été déposés vingt amendements. Conformément à la demande formulée par M. le rapporteur, je pense préférable d'en renvoyer l'examen à demain matin. (Assentiment.)

Nous avons étudié trente amendements. Il en reste cent cinquante-sept. Nous travaillons à un rythme de dix amendements à l'heure. Je livre ces chiffres à votre réflexion...

5

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au congé parental et à diverses validations et reportant la date d'entrée en vigueur de la réforme des modalités de liquidation et de versement aux instituteurs de l'indemnité communale représentative de logement.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 350, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 351, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé 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. (Assentiment.)

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 6 juin 1989, à dix heures quinze, seize heures et le soir :

Suite de la discussion de la proposition de loi (n° 325, 1988-1989), adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Rapport (n° 338, 1988-1989) de M. Luc Dejoie fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis (n° 345, 1988-1989) de M. Jean Faure fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Délai limite pour le dépôt des amendements à quatre projets et à deux propositions de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° - Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif à la sécurité et à la transparence du marché financier (n° 263, 1988-1989) est fixé au mardi 6 juin 1989, à seize heures ;

2° - A la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à assouplir les sanctions prévues par l'article 55 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, applicables aux cas où une société à responsabilité limitée n'a pas porté son capital à 50 000 francs, le 1^{er} mars 1989 (n° 315, 1988-1989) est fixé au lundi 12 juin 1989, à dix heures ;

3° - Au projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à l'accueil par des particuliers, à leur domicile, à titre onéreux, de personnes âgées ou handicapées adultes (n° 303, 1988-1989) ;

4° - Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le code du travail et relatif à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion (n° 332, 1988-1989) est fixé au lundi 12 juin 1989, à onze heures ;

5° - Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à diverses dispositions en matière de sécurité routière et en matière de contraventions (n° 302, 1988-1989) ;

6° - A la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (n° 304, 1988-1989) est fixé au mardi 13 juin 1989, à dix-sept heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans trois débats

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, les inscriptions de parole :

1° - Dans la discussion générale du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la sécurité et à la transparence du marché financier (n° 263, 1988-1989) devront être faites au service de la séance avant le mardi 6 juin 1989, à dix-sept heures ;

2° - Dans la discussion générale du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le code du travail et relatif à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion (n° 332, 1988-1989) devront être faites au service de la séance avant le lundi 12 juin 1989, à dix-sept heures ;

3° - Dans la discussion générale du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à diverses dispositions en matière de sécurité routière et en matière de contraventions (n° 302, 1988-1989) devront être faites au service de la séance avant le mardi 13 juin 1989, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mardi 6 juin 1989, à une heure cinq).

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND*

ERRATUM

au compte rendu intégral de la séance du 31 mai 1989

INFORMATION ET PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Page : 1006, 1^{re} colonne, dans le texte proposé par l'amendement n° 20 pour l'article 2 bis, § VIII, 2^e alinéa, 5^e ligne ;

Au lieu de : « vérification de la comptabilité »

Lire : « vérification de la compatibilité ».

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du lundi 5 juin 1989

SCRUTIN (N° 138)

sur l'amendement n° 29, présenté par M. Jean-Luc Bécart et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à insérer un article additionnel avant l'article premier de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Nombre de votants 317
 Nombre des suffrages exprimés 317

Pour 15
 Contre 302

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

MM.

Henri Bangou
 Mme Marie-Claude
 Beaudou
 Jean-Luc Bécart
 Mme Danièle
 Bidard Reydet

Mme Paulette Fost
 Mme Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Jean Garcia
 Charles Lederman
 Mme Hélène Luc

Louis Minetti
 Robert Pagès
 Ivan Renar
 Paul Souffrin
 Hector Viron
 Robert Vizet

Ont voté contre

MM.

François Abadie
 Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Guy Allouche
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Maurice Arreckx
 Jean Arthuis
 Alphonse Arzel
 François Autain
 Germain Authié
 José Balarello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Jean Barras
 Jean-Paul Bataille
 Gilbert Baumet
 Jean-Pierre Bayle
 Henri Belcour
 Gilbert Belin
 Jacques Bellanger
 Jean Bénard
 Mousseaux
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 Roland Bernard
 Guy Besse
 André Bettencourt
 Jacques Bialski
 Jacques Bimbenet
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 Marc Bœuf
 André Bohl
 Roger Boileau
 Stéphane Bonduel
 Charles Bonifay

Christian Bonnet
 Marcel Bony
 Amédée Bouquerel
 Yvon Bourges
 Raymond Bourguine
 Philippe de Bourgoing
 Jean-Eric Bousch
 Raymond Bouvier
 André Boyer (Lot)
 Eugène Boyer
 (Haute-Garonne)
 Jean Boyer (Isère)
 Louis Boyer (Loiret)
 Jacques Boyer-Andrivet
 Jacques Braconnier
 Pierre Brantus
 Louis Brives
 Raymond Brun
 Guy Cabanel
 Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Cantegrit
 Jacques Carat
 Paul Caron
 Pierre Carous
 Ernest Cartigny
 Marc Castex
 Louis de Catuelan
 Jean Cauchon
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 William Chervy
 Roger Chinaud

Auguste Chupin
 Félix Ciccolini
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Henri Collard
 Henri Collette
 Yvon Collin
 Francisque Collomb
 Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Maurice Couve
 de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 Michel Darras
 André Dagnac
 Marcel Daunay
 Marcel Debarge
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 André Delelis
 Gérard Delfau
 François Delga
 Jacques Delong
 Charles Descours
 Jacques Descours
 Desacres
 Rodolphe Désiré
 Emile Didier
 André Diligent
 Michel Dreyfus-
 Schmidt
 Franz Duboscq

Alain Dufaut
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Léon Eeckhoutte
 Claude Estier
 Jules Faigt
 Jean Faure
 Louis de La Forest
 Marcel Fortier
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Jean Francou
 Gérard Gaud
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Giacobbi
 Charles Ginesy
 Jean-Marie Girault
 (Calvados)
 Paul Girod (Aisne)
 Henri Gœtschy
 Jacques Golliet
 Yves Goussebaire-
 Dupin
 Adrien Gouteyron
 Paul Graziani
 Roland Grimaldi
 Georges Gruillot
 Jean Guenier
 Robert Guillaume
 Bernard Guyomard
 Jacques Habert
 Hubert Hænel
 Emmanuel Hamel
 Mme Nicole
 de Hautecloucq
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hœffel
 Jean Huchon
 Bernard Hugo
 Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 Louis Jung
 Paul Kauss
 Philippe Labeyrie
 Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Christian
 de La Malène
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Bernard Laurent
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Guy de La Verpillière
 Louis Lazuech

Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Bastien Leccia
 Yves Le Cozannet
 Bernard Legrand
 (Loire-Atlantique)
 Jean-François
 Le Grand (Manche)
 Edouard Le Jeune
 (Finistère)
 Max Lejeune (Somme)
 Bernard Lemarié
 Charles-Edmond
 Lenglet
 François Lesein
 Roger Lise
 Georges Lombard
 (Finistère)
 Maurice Lombard
 (Côte-d'Or)
 Louis Longueueu
 Paul Loridant
 François Louisy
 Pierre Louvot
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Philippe Madrelle
 Paul Malassagne
 Kléber Malécot
 Michel Manet
 Hubert Martin
 Jean-Pierre Masseret
 Christian Masson
 (Ardennes)
 Paul Masson (Loiret)
 François Mathieu
 (Loire)
 Serge Mathieu
 (Rhône)
 Pierre Matraja
 Michel Maurice-
 Bokanowski
 Jean-Luc Mélenchon
 Louis Mercier
 Daniel Millaud
 Michel Miroudot
 Mme Hélène Missoffe
 Louis Moïnard
 Josy Moinet
 René Monory
 Claude Mont
 Geoffroy
 de Montalembert
 Paul Moreau
 Michel Moreigne
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Georges Mouly
 Jacques Moutet
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Henri Olivier
 Charles Ornano
 Paul d'Ornano
 Jacques Oudin

Sosefo Makapè
 Papilio
 Charles Pasqua
 Bernard Pellarin
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perréin
 Hubert Peyou
 Jean Peyrafitte
 Maurice Pic
 Jean-François Pintat
 Alain Pluchet
 Raymond Poirier
 Christian Poncelet
 Michel Poniatowski
 Robert Portillon
 Henri Portier
 Roger Poudonson
 Richard Pouille
 Jean Pourchet
 André Pourfny
 Claude Pradille
 Claude Prouvoveur
 Jean Puech
 Roger Quilliot
 André Rabineau
 Henri de Raïncourt
 Albert Ramassamy
 Mlle Irma Rapuzzi
 Joseph Raybaud
 René Régnaud
 Michel Rigou
 Guy Robert
 (Vienne)
 Jean-Jacques Robert
 (Essonne)
 Paul Robert
 (Cantal)
 Mme Nelly Rodi
 Jean Roger
 Josselin de Rohan
 Roger Romani
 Roger Roudier
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Roland Ruet
 Michel Ruffin
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Abel Sempé
 Paul Séramy
 Franck Sérusclat
 Pierre Sicard
 René-Pierre Signé
 Jean Simonin
 Michel Sordel
 Raymond Soucaret
 Michel Souplet
 Louis Souvet
 Pierre-Christian
 Taittinger
 Raymond Tarcy
 Fernand Tardy

Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouët

Georges Treille
François Trucy
Dick Ukeiwé
Pierre Vallon
Albert Vecten

Marcel Vidal
Xavier de Villepin
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges Voisin

Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambroun
Charles Jolibois
Louis Jung
Paul Kauss
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian

de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Guy de La Verpillière
Louis Lazuech
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Yves Le Cozannet
Bernard Legrand
(Loire-Atlantique)
Jean-François
Le Grand (Manche)
Edouard Le Jeune
(Finistère)
Max Lejeune (Somme)
Bernard Lemarié
Charles-Edmond
Lenglet
Roger Lise
Georges Lombard
(Finistère)
Maurice Lombard
(Côte-d'Or)
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet

Jean Madelain
Paul Malassagne
Kléber Malécot
Hubert Martin
Christian Masson
(Ardennes)
Paul Masson (Loiret)
François Mathieu
(Loire)
Serge Mathieu
(Rhône)
Michel Maurice-
Bokanowski
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Mme Hélène Missoffe
Louis Moinard
René Monory
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau
Jacques Mossion
Arthur Moulin
Georges Mouly
Jacques Moutet
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Jacques Oudin
Sosefo Makapé
Papilio
Charles Pasqua
Bernard Pellarin
Jean-François Pintat
Alain Pluchet
Raymond Poirier
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Henri Portier
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet

André Pourny
Claude Prouvoeur
Jean Puech
André Rabineau
Henri de Raincourt
Joseph Raybaud
Guy Robert
(Vienne)
Jean-Jacques Robert
(Essonne)
Paul Robert
(Cantal)
Mme Nelly Rodi
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Roland Ruet
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Paul Séramy
Pierre Sicard
Jean Simonin
Michel Sordel
Raymond Soucarter
Michel Souplet
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouët
Georges Treille
François Trucy
Dick Ukeiwé
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges Voisin

N'ont pas pris part au vote

M. Etienne Dailly, qui présidait la séance, et M. Alain Poher, président du Sénat.

A délégué son droit de vote

(Art. 63 et 64 du règlement.)

M. André Pourny à M. Bernard Barbier.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 139)

sur l'amendement n° 2, présenté par M. Luc Dejoie au nom de la commission des lois, à l'article 3 de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à améliorer les rapports locaux et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Nombre de votants 317
Nombre des suffrages exprimés 317

Pour 226
Contre 91

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

MM.

Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
José Balarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Jean Barras
Jean-Paul Bataille
Henri Belcour
Jean Bénard
Mousseaux
Jacques Bérard
Georges Berchet
Guy Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Yvon Bourges
Raymond Bourguine
Philippe de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
Jean Boyer (Isère)
Louis Boyer (Loiret)
Jacques Boyer-Andrivet
Jacques Braconnier
Pierre Brantus
Louis Brives

Raymond Brun
Guy Cabanel
Michel Caldagués
Robert Calmejane
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Pierre Carous
Ernest Cartigny
Marc Castex
Louis de Catuelan
Jean Cauchon
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Henri Collette
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice Couve
de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
André Daugnac
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga

Jacques Delong
Charles Descours
Jacques Descours
Desacres
André Diligent
Franz Duboscq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Jean Faure
Louis de La Forest
Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean Francou
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
Charles Ginesy
Jean-Marie Girault
(Calvados)
Paul Girod (Aisne)
Henri Gœtschy
Jacques Golliet
Yves Goussebaire-
Dupin
Adrien Gouteyron
Paul Graziani
Georges Gruillot
Jean Guenier
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Hænel
Emmanuel Hamel
Mme Nicole
de Hauteclouque

MM.

François Abadie
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Gilbert Baumet
Jean-Pierre Bayle
Mme Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Roland Bernard
Jacques Bialski
Mme Danielle
Bidard Reydet
Marc Bœuf
Stéphane Bonduel
Charles Bonifay
Marcel Bony
André Boyer (Lot)
Eugène Boyer
(Haute-Garonne)
Jacques Carat
William Chervy
Félix Ciccolini
Yvon Collin
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Michel Darras
Marcel Debarge

Ont voté contre

André Delelis
Gérard Delfaut
Rodolphe Désiré
Emile Didier
Michel Dreyfus-
Schmidt
Léon Eekhoutte
Claude Estier
Jules Faigt
Mme Paulette Fost
Mme Jacqueline
Frayse-Cazalis
Jean Garcia
Gérard Gaud
François Giacobbi
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Bastien Leccia
Charles Lederman
François Lesein
Louis Longuequeue
Paul Loridant
François Louisy
Mme Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Pierre Matraja
Jean-Luc Mélenchon

Louis Minetti
Josy Moinet
Michel Moreigne
Robert Pagès
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyrafitte
Maurice Pic
Robert Pontillon
Claude Pradille
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
Mlle Irma Rapuzzi
René Régnault
Ivan Renar
Michel Rigou
Jean Roger
Roger Roudier
Gérard Roujas
André Rouvière
Abel Sempé
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Paul Souffrin
Raymond Tarcy
Fernand Tardy
Marcel Vidal
Hector Viron
Robert Vizet

N'ont pas pris part au vote

M. Etienne Dailly, qui présidait la séance, et M. Alain Poher, président du Sénat.

A délégué son droit de vote

(Art. 63 et 64 du règlement.)

M. André Pourny à M. Bernard Barbier.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	311
Nombre des suffrages exprimés	311
Majorité absolue des suffrages exprimés	156
Pour l'adoption	220
Contre	91

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 140)

sur l'amendement n° 147, présenté par le Gouvernement, à l'article 8 bis de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à améliorer les rapports locaux, et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Nombre de votants	317
Nombre des suffrages exprimés	317
Pour	302
Contre	15

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour**MM.**

François Abadie
 Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Guy Allouche
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Maurice Arreckx
 Jean Arthuis
 Alphonse Arzel
 François Autain
 Germain Authié
 José Balarello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Jean Barras
 Jean-Paul Bataille
 Gilbert Baumet
 Jean-Pierre Bayle
 Henri Belcour
 Gilbert Belin
 Jacques Bellanger
 Jean Bénard
 Mousseaux
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 Roland Bernard
 Guy Besse
 André Bettencourt
 Jacques Bialski
 Jacques Bimbenet
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 Marc Bœuf
 André Bohl
 Roger Boileau
 Stéphane Bonduel
 Charles Bonifay
 Christian Bonnet
 Marcel Bony
 Amédée Bouquerel
 Yvon Bourges
 Raymond Bourguine
 Philippe de Bourgoing
 Jean-Eric Bousch
 Raymond Bouvier
 André Boyer (Lot)
 Eugène Boyer
 (Haute-Garonne)

Jean Boyer (Isère)
 Louis Boyer (Loiret)
 Jacques Boyer-Andrivet
 Jacques Braconnier
 Pierre Brantus
 Louis Brives
 Raymond Brun
 Guy Cabanel
 Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Cantegrit
 Jacques Carat
 Paul Caron
 Pierre Carous
 Ernest Cartigny
 Marc Castex
 Louis de Catuelan
 Jean Cauchon
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 William Chervy
 Roger Chinaud
 Auguste Chupin
 Félix Ciccolini
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Henri Collard
 Henri Collette
 Yvon Collin
 Francisque Collomb
 Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Maurice Couve
 de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 Michel Darras
 André Daugnac
 Marcel Daunay
 Marcel Debarge
 Désiré Debavelaere

Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 André Delelis
 Gérard Delfau
 François Delga
 Jacques Delong
 Charles Descours
 Jacques Descours
 Desacres
 Rodolphe Désiré
 Emile Didier
 André Diligent
 Michel Dreyfus-Schmidt
 Franz Duboscq
 Alain Dufaut
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Léon Eeckhoutte
 Claude Estier
 Jules Faigt
 Jean Faure
 Louis de La Forest
 Marcel Fortier
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Jean Francou
 Gérard Gaud
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Giacobbi
 Charles Ginesy
 Jean-Marie Girault
 (Calvados)
 Paul Girod (Aisne)
 Henri Getschy
 Jacques Golliet
 Yves Goussebaire-Dupin
 Adrien Gouteyron
 Paul Graziani
 Roland Grimaldi
 Georges Gruillot
 Jean Guenier
 Robert Guillaume
 Bernard Guyomard
 Jacques Habert

Hubert Hænel
 Emmanuel Hamel
 Mme Nicole
 de Hautecloucq
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hœffel
 Jean Huchon
 Bernard Hugo
 Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 Louis Jung
 Paul Kauss
 Philippe Labeyrie
 Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Christian
 de La Malène
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Bernard Laurent
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Guy de La Verpillière
 Louis Lazuech
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Bastien Leccia
 Yves Le Cozannet
 Bernard Legrand
 (Loire-Atlantique)
 Jean-François
 Le Grand (Manche)
 Edouard Le Jeune
 (Finistère)
 Max Lejeune (Somme)
 Bernard Lemarié
 Charles-Edmond
 Lenglet
 François Lesein
 Roger Lise
 Georges Lombard
 (Finistère)
 Maurice Lombard
 (Côte-d'Or)
 Louis Longequeue
 Paul Loridant
 François Louisy
 Pierre Louvot
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Philippe Madrelle

MM.

Henri Bangou
 Mme Marie-Claude
 Beaudreau
 Jean-Luc Bécart
 Mme Danielle
 Bidard Reydet

Paul Malassagne
 Kléber Malécot
 Michel Manet
 Hubert Martin
 Jean-Pierre Masseret
 Christian Masson
 (Ardenne)
 Paul Masson (Loiret)
 François Mathieu
 (Loire)
 Serge Mathieu
 (Rhône)
 Pierre Matraja
 Michel Maurice-Bokanowski
 Jean-Luc Mélenchon
 Louis Mercier
 Daniel Millaud
 Michel Miroudot
 Mme Hélène Missoffe
 Louis Moinard
 Josy Moinet
 René Monory
 Claude Mont
 Geoffroy
 de Montalembert
 Paul Moreau
 Michel Moreigne
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Georges Mouly
 Jacques Moutet
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Henri Olivier
 Charles Ornano
 Paul d'Ornano
 Jacques Oudin
 Sosefo Makapé
 Papilio
 Charles Pasqua
 Bernard Pellarin
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Hubert Peyou
 Jean Peyrafitte
 Maurice Pic
 Jean-François Pintat
 Alain Pluchet
 Raymond Poirier
 Christian Poncet
 Michel Poniatowski
 Robert Pontillon
 Henri Portier
 Roger Poudonson
 Richard Pouille
 Jean Pourchet
 André Pourny

Ont voté contre

Mme Paulette Fost
 Mme Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Jean Garcia
 Charles Lederman
 Mme Hélène Luc

Louis Minetti
 Robert Pagès
 Ivan Renar
 Paul Souffrin
 Hector Viron
 Robert Vizet

N'ont pas pris part au vote

M. Etienne Dailly, qui présidait la séance, et M. Alain Poher, président du Sénat.

A délégué son droit de vote

(Art. 63 et 64 du règlement.)

M. André Pourny à M. Bernard Barbier.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.