



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI, *relative à l'encadrement des loyers et au renforcement de la solidarité urbaine* (n° 3868),

PAR M. Pierre GOSNAT,

Député.

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : 1<sup>ère</sup> lecture : **3868**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	9
<b>I.— DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	9
<b>II.— EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	19
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (article L. 611-1 du code de la construction et de l'habitation) : Interdiction des expulsions des personnes en difficulté .....	19
<i>Article 2</i> (loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290) : Encadrement des loyers du parc privé par arrêté du préfet de région .....	23
<i>Article 3</i> : Réquisition des logements vacants et hausse du taux de la taxe sur les logements vacants .....	30
<i>Article 4</i> (articles L. 302-5, L. 302-6, L. 302-7, L. 302-8, L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation) : Renforcement de la solidarité urbaine.....	32
<i>Article 5</i> : <i>Gage</i> .....	35
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	37



MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis plusieurs années maintenant, notre pays fait face à une profonde crise du logement. Celle-ci est multiforme et se décline à différents degrés sur l'ensemble du territoire avec une plus forte intensité dans les zones dites « tendues », comme la région Île-de-France, PACA, le Nord ou encore Rhône-Alpes. Plusieurs phénomènes entretiennent cette crise. Ses causes principales résident dans la pénurie de logements et particulièrement de logements sociaux, le sous-financement des politiques publiques du logement, la baisse du pouvoir d'achat des habitants et l'aggravation de la situation sociale de notre pays.

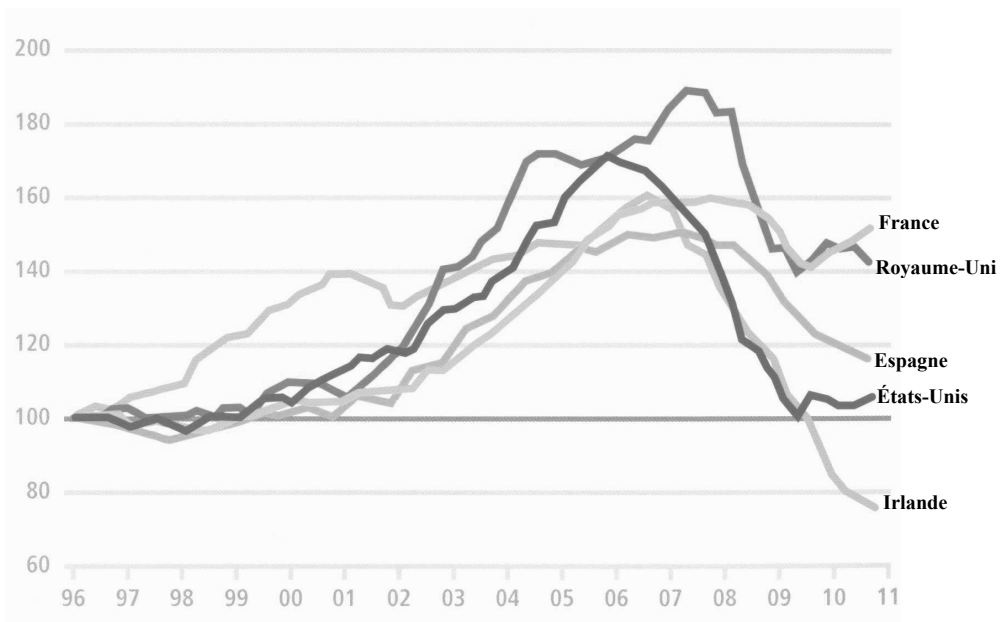
Le sous-investissement par l'État du logement social est manifeste. Le désengagement en matière d'aide à la pierre a été continu depuis 2007. À la fin du mandat présidentiel, celles-ci ne s'élèveront plus qu'à 60 millions d'euros, alors même qu'en 2008 elles s'établissaient à plus de 800 millions. Le « manque à gagner » cumulé est de à 1,126 milliard d'euros. Le Gouvernement ne cesse de communiquer sur le fait que l'État n'a jamais autant financé de logements sociaux : 130 000 selon ses affirmations. Ce chiffre comprend 45 000 logements PLS, non financés par l'État et qui ne sont pas de véritables logements sociaux alors que 50 % des demandeurs sont éligibles au PLAI. L'augmentation du volume de logements financés compense à peine la croissance de la population française au cours de cette période. Il y a une véritable crise du logement social. Il manque un million de logements sociaux dans notre pays. Pour rattraper notre retard, il faudrait lancer un plan massif de construction de 200 000 logements sociaux par an pendant cinq ans. Selon la Fondation Abbé Pierre, 3,6 millions de personnes sont non ou mal logées. 82 % de nos concitoyens considèrent qu'il est difficile de trouver un logement. Un sur cinq déclare rencontrer des difficultés pour payer son loyer.

La crise du logement est de plus amplifiée par un phénomène d'intense spéculation dans le parc privé. Le logement, ramené à une marchandise comme les autres et soumis aux lois du marché, subit depuis plusieurs années un renchérissement effréné. Alors que dans les années 80, le coût du logement représentait 13 % du revenu des ménages il en constitue aujourd'hui près d'un quart. Et cela reste une moyenne. Pour certaines populations comme les étudiants, les précaires et les retraités, cette part atteint les 50 %. Cela se cumule à l'explosion du coût de l'énergie qui ne fait qu'alourdir la facture. Tous les indicateurs sont au rouge. Au plan national, en treize ans les prix à la location ont doublé. En Île-de-France, les loyers des appartements augmentent en moyenne de près de 5 % par an. À Paris, le prix au mètre carré s'établit à 20 euros. Il dépasse largement les 30 voire 40 euros dans certains arrondissements, notamment pour les petites surfaces. Selon le quotidien *Libération*, sur la période 2001-2011 : les

loyers auraient augmenté de 50 % à Paris ; de 43 % en petite couronne ; et de 42 % en grande couronne.

Selon ce même quotidien, ces hausses sont déconnectées de l'inflation et de l'évolution des revenus : la hausse des prix à la consommation serait de 18,7 % et celle des revenus, de 31 % sur la même période. Bien sûr, c'est à Paris et en Île-de-France que les exemples sont les plus frappants. Cependant, si dans les villes de province, l'écart entre 2001 et 2011 est moindre, il est tout de même significatif à Nice, Aix-en-Provence, Lille ou Toulouse. La situation est encore plus préoccupante dans les locations meublées non soumises à la loi de 1989 et faisant l'objet d'avantages fiscaux pour les propriétaires.

### RATIO ENTRE LE PRIX DE L'IMMOBILIER ET LE REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES



Source : Datastream, Natixis

De telles évolutions ont de nombreuses conséquences parmi lesquelles le développement du mal logement : on recense désormais, selon M. Alain Régner, délégué interministériel, entre 130 000 et 140 000 sans-abri en France. Une part croissante de la population se loge dans des caves, des parkings ou sur des terrains de camping. Le budget des fonds de solidarité logement explose face aux impayés d'énergie, alors qu'ils devraient permettre d'aider à financer les impayés de loyer. Selon la Fondation Abbé Pierre, 200 000 personnes vivent dans des logements de fortune et 600 000 dans un habitat très dégradé.

Se loger est aujourd'hui devenu un véritable parcours du combattant. Or, depuis des années les politiques mises en œuvre par le Gouvernement ont nourri cette spéculation. À l'instar du Scellier, des milliards d'euros ont été dépensés dans des dispositifs inefficaces et coûteux. Quant à la politique de la « France des propriétaires », c'est un échec flagrant. L'accession à la propriété recule depuis plusieurs années maintenant dans les couches populaires et moyennes. Seuls les plus aisés en tirent bénéfice. Les Français ne sont pas dupes. Ils jugent très sévèrement la politique du Gouvernement en matière de logement. Pour 69 % d'entre eux, l'action des pouvoirs publics n'est pas satisfaisante.

En mars 2011, les député-e-s communistes, républicains, citoyens, et Parti de gauche ont déposé une proposition de loi établissant un programme d'urgence pour le logement et de lutte contre la spéculation immobilière. Texte législatif de 30 articles, il décline toute une série de mesures traçant les contours d'une autre politique du logement. Il acte notamment la mise en œuvre d'un plan massif de construction de logements sociaux, il dégage plusieurs pistes de financement au travers d'une réforme de la fiscalité immobilière, il refond les APL pour renforcer leur quotient solvabilisateur, il renforce la SRU, met en place un système d'encadrement des prix à la vente et à la location, crée un PTZ pour les bailleurs sociaux...etc. L'exercice très particulier que constitue la niche parlementaire exige que soient présentés des textes courts sur des thématiques précises. Il n'a donc pas été possible d'inscrire cette PPL à l'ordre du jour. Les député-e-s communistes, républicains, citoyens, et Parti de gauche présentent donc un texte court constitué de quatre articles relatifs à l'accès au logement locatif public comme privé. Ce texte s'inspire substantiellement des dispositions contenues dans la PPL mobilisation pour le logement et lutte contre la spéculation. Pour répondre aux attentes des Français et impulser une nouvelle politique du logement à la hauteur des enjeux de la crise, il nous faut imposer des mesures d'ampleur. C'est l'objet de cette proposition de loi. Celle-ci s'articule autour de quatre axes : une interdiction des expulsions, un encadrement des loyers privés, un renforcement de la lutte contre la vacance des logements et un renforcement de l'article 55 de la loi SRU.





## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa réunion du 16 novembre 2011, la Commission a examiné la proposition de loi relative à l'encadrement des loyers et au renforcement de la solidarité urbaine (n° 3868) sur le rapport de M. Pierre Gosnat.*

**M. Pierre Gosnat, rapporteur.** Pour répondre aux attentes des Français et impulser une nouvelle politique du logement à la hauteur de la crise, il faut des mesures d'ampleur. Ce texte s'articule autour de quatre axes : l'interdiction des expulsions, l'encadrement des loyers privés, la lutte contre la vacance et le renforcement de l'article 55 de la loi SRU.

L'article 1<sup>er</sup> interdit l'expulsion de personnes éprouvant des difficultés liées à leur patrimoine, à leurs ressources ou à leurs conditions d'existence. Rappelons qu'en 2010, la justice a décidé 113 485 expulsions, dont 11 670 ont donné lieu à une intervention de la force publique.

L'article 2 vise à faire baisser les loyers en zone tendue et à les stabiliser sur le reste du territoire. Pour nous, les logements privés doivent, à l'égal des logements sociaux, concourir à la mise en œuvre du droit au logement opposable et avoir un caractère d'utilité publique. Nous proposons donc de modifier les dispositions de la loi de 1989 sur les rapports locatifs, afin de permettre au préfet de région de fixer par arrêté des plafonds de loyers pour les logements du parc privé. Ce dispositif serait applicable aux locations nues et meublées. L'arrêté du préfet serait pris chaque année, après avis du comité régional de l'habitat, et tiendrait compte des différents bassins d'habitat. Il fixerait un taux de modulation maximal des plafonds de loyer en fonction de plusieurs critères : aides publiques à la construction ou à la rénovation, performance énergétique, ancienneté et salubrité du bâtiment concerné, proximité d'équipements publics et commerciaux et de zones d'activité. Un arrêté ministériel encadrerait les conditions dans lesquelles seraient définis ces dispositifs régionaux.

Afin de renforcer la lutte contre la vacance des logements, l'article 3 permet au préfet de réquisitionner les logements vacants depuis plus d'un an, pour une durée d'un à six ans, dans les zones tendues. Nous proposons de porter le taux de la taxe sur les logements vacants de 10 à 15 % la première année, de 12,5 à 20 % la deuxième et de 15 à 25 % à compter de la troisième.

Enfin, l'article 4 renforce la solidarité urbaine, c'est-à-dire l'obligation de réaliser des logements sociaux dans les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU. En 2011, 966 communes sont déficitaires en logements sociaux et soumises à réalisation. Parmi elles, 714 sont soumises au prélèvement légal, 253 ont réalisé en faveur du logement social des dépenses déductibles du prélèvement et supérieures à celui-ci, 66 en sont exonérées, car elles bénéficient de la dotation

de solidarité urbaine et de la cohésion sociale, et disposent de plus de 15 % de logements sociaux. Ainsi, sur les 966 communes concernées, seules 395 ont été effectivement soumises à prélèvement. Ceux effectués en 2011 s'élèvent à un peu moins de 30 millions d'euros, dont 20,7 ont été directement reversés aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'un programme local de l'habitat (PLH), et plus de 7,3, affectés aux fonds régionaux d'aménagement urbain (FAU).

Afin de rendre plus contraignante la loi en vigueur, l'article 4 de la proposition porte de 20 à 30 % le taux de logements sociaux dont doivent disposer les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU et situées en zone tendue, et le fixe à 25 % dans toutes les autres communes soumises à cet article. Il restreint la définition du logement social, pour l'application de l'article 55, aux logements financés à l'aide d'un PLAI ou d'un prêt locatif à usage social (PLUS), et exclut par conséquent les PLS. Une fois le seuil atteint, seront également décomptés les PLS et les prêts locatifs intermédiaires (PLI). Enfin, il rend illégaux les permis de construire délivrés dans les communes en carence, dès lors qu'ils autorisent des constructions comprises dans des programmes de plus de dix logements.

**M. François Brottes.** Nos collègues ont raison de présenter un texte court, puisque, si plus de trois propositions de lois font l'objet d'un vote solennel le mardi ou le mercredi en séance publique, le temps d'explication de vote de chaque groupe est réduit à deux minutes, à peine le temps dont dispose un orateur pour présenter un amendement ! Telle est du moins la jurisprudence vers laquelle s'oriente la conférence des présidents.

**M. le président Serge Poignant.** Il faut toutefois distinguer le temps consacré aux explications de vote de celui de la discussion, qui, lui, n'a pas été réduit.

**M. le rapporteur.** Je partage la préoccupation de M. Brottes. Les minorités sont particulièrement mises à mal. Lors de la discussion, un groupe important peut laisser s'exprimer une dizaine de députés pour soutenir un amendement, ce qui lui offre un temps de parole de vingt minutes, mais un groupe réduit ne dispose guère que de quatre ou six minutes, ce qui est scandaleux.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Le texte porte sur quatre enjeux fondamentaux du logement.

Pour éviter les expulsions des locataires de bonne foi, véritable insulte à nos valeurs, on peut interdire l'expulsion, comme le propose le texte, ou rendre obligatoire l'offre d'un logement alternatif.

Nous nous félicitons que, dans la loi de finances, le Gouvernement ait accepté pour la première fois de réfléchir à l'encadrement des loyers. Encore n'a-t-il taxé que ceux des micro-logements. Le texte pose le problème de manière plus

pertinente. On ne peut plus laisser la situation dériver, sans que soit fixé, par exemple par le préfet, un critère de référence.

On nous objecte toujours que les décisions de réquisition des logements vacants n'ont jamais produit d'effet. C'est que, chaque fois qu'une stratégie a été engagée dans ce sens, elle a été interrompue en cours de route.

Le dispositif de la loi SRU doit être revu, puisqu'il est tourné par certains élus. Il faut relever le niveau du minima et offrir plus de logements en PLS. Dans les zones tendues, ils sont quasiment inaccessibles à presque tous les demandeurs de logement. Par ailleurs, il faut retirer aux élus la possibilité de s'exempter du dispositif en payant une amende.

**M. Michel Piron.** Je comprends le constat qui est à l'origine de la PPL. La région parisienne, où la demande de logement est très supérieure à l'offre, cristallise la quasi-totalité des problèmes. Mais, si les solutions proposées par le texte permettaient de les résoudre, cela se saurait depuis longtemps.

Grâce aux bailleurs sociaux et aux financements publics, on n'a jamais construit autant de logements sociaux que depuis quelques années. Faut-il rappeler l'impéritie des années 2000, où l'on ne construisait que 40 000 logements sociaux par an ? Cela dit, il faut réfléchir plus en détail à la localisation des logements, puisque, en l'Île-de-France, dans le Genevois français, dans une partie de la région PACA et quelques métropoles, la situation est très tendue.

Le texte ne résout pas le problème essentiel, qui tient à l'insuffisance de l'offre. Limiter le montant des loyers, ou interdire les expulsions, ne créerait pas de logement. En outre, la question foncière reste à traiter. Dans la première couronne, le foncier représente 50 % du prix des logements. Or, le texte n'y fait pas allusion, pas plus qu'il ne souligne la nécessité d'accentuer les efforts consentis depuis quelques années. Nous avons pris des mesures pour limiter les avantages liés à la rétention, c'est-à-dire au fait que conserver un terrain permettait de s'exonérer des plus-values. Enfin, le lien entre emploi, logement et déplacement doit trouver sa réponse dans le cadre de l'aménagement du territoire.

En matière d'expulsion, les règles actuelles sont très fermes. Nul ne peut être mis à la porte d'un logement pendant l'hiver. La période d'interdiction a d'ailleurs été allongée. L'interdiction totale risquerait tout au plus d'inciter des locataires de mauvaise foi à ne plus payer leur loyer, en privant les propriétaires de tout recours. La mesure gêlerait donc le nombre de logements offerts à la location par les propriétaires ou les bailleurs.

Nous avons pris une mesure, saluée par M. Le Bouillonnet, pour sanctionner les abus constatés sur la location des logements de moins de 14 mètres carrés. La seule manière de faire baisser les autres loyers est d'offrir des logements supplémentaires.

Compte tenu du temps que réclament les opérations de rénovation urbaine, il n'est pas réaliste de réduire de 18 à 12 mois le délai de vacance. La mesure irait à l'encontre du but recherché.

Quant au débat sur le seuil des logements sociaux, il a eu lieu, et nous avons décidé de maintenir l'article 55. Cela paraît suffisant.

Pour toutes ces raisons, et parce que les bonnes intentions ne suffisent pas à créer de bonnes lois, le groupe UMP ne votera pas le texte.

**M. Jean Dionis du Séjour.** Sans vouloir paraphraser M. Fabius, je dirai que le rapporteur pose les bonnes questions mais apporte de mauvaises réponses. Cela dit, nous ne pouvons être sourds à son diagnostic et aux chiffres qu'il a cités. La part du revenu des ménages consacrée au logement est passée de 13 % en 1980 à 25 % aujourd'hui, et pour les étudiants et les personnes âgées, elle atteint 50 %. En outre, des millions de personnes sont soit mal logées, soit sans logement. Nous ne pouvons donc rester inactifs.

Cette proposition s'articule autour de trois axes.

S'agissant de l'interdiction des expulsions, je suis du même avis que Michel Piron : c'est l'exemple type d'une mesure dont les effets pervers seraient redoutables. Vous ne pouvez pas espérer améliorer un marché qui rassemble propriétaires et locataires en allant contre les intérêts des premiers. Si vous adoptez une telle mesure, les propriétaires vont tout simplement retirer leurs logements du marché locatif, ce qui entraînera une raréfaction de l'offre.

Quant à l'encadrement des loyers, ne soyons pas manichéens. Il faut certes renforcer le dispositif destiné à sanctionner les abus, comme cela a été fait pour les micro-logements, mais la vraie question est celle de l'offre. En outre, ne faisons pas semblant de croire que l'État pourra augmenter massivement ses crédits pour le logement ! Ce sera impossible dans la période durable de redressement des finances publiques que nous connaissons. Pour que l'offre de logements augmente, il faudra se tourner vers le privé. Nous sommes donc absolument opposés à cette mesure, comme à la précédente.

Enfin, le texte vise à renforcer l'article 55 de la loi SRU. C'est la proposition dont nous, centristes, nous sentons les plus proches. Nous pensons en effet qu'il faudrait imposer un pourcentage de mixité sociale dans chaque résidence nouvelle. Qu'il faille pour cela relever le seuil de logements sociaux obligatoires à 30 % en zones tendues et à 25 % sur le reste du territoire, on peut en discuter, mais l'orientation définie par nos collègues du groupe GDR en la matière nous intéresse.

Au total, puisque nous sommes absolument opposés aux deux premiers axes, nous voterons contre cette proposition.

**M. André Chassaigne.** Cette proposition de loi pose une question fondamentale : le logement est-il une marchandise comme les autres ou un bien de première nécessité ? Pour nous, le logement est un bien indispensable à la dignité humaine et revêt, de ce fait, un caractère d'utilité publique. En affirmant cela, nous prenons le relais de l'article 25-1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme selon lequel : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ».

Or, la situation ne fait que se dégrader, au point que près de 60 % des Français déclarent avoir peur de devenir un jour SDF ! Tous les signaux sont au rouge. Rouge comme le carton délivré par la Fondation Abbé Pierre au Gouvernement pour son action en la matière ! Je ne reviendrai pas sur les chiffres cités par notre rapporteur. Ils sont accablants ! Le déficit en logements atteint un million, et 500 000 ménages sont éligibles au droit au logement opposable. Alors que notre pays manque cruellement de logements accessibles, la frontière entre le parc public et le parc privé est hermétique. Aujourd'hui, la mobilité résidentielle n'est plus qu'un vague concept sans réalité matérielle.

Avec cette proposition de loi, nous abordons à la fois la question de l'offre et celle de l'accès au logement locatif, qui sont intrinsèquement liées. En cela, nous sommes à l'opposé de la politique du Président de la République et de sa fameuse « France des propriétaires » dont les cinq dernières années nous ont montré le caractère illusoire, malgré les milliards investis. Cette proposition de loi traite en effet des logements locatifs dans le privé et le public, et des logements vacants.

Il faut développer l'offre en matière de logement social. C'est pourquoi nous proposons de renforcer l'article 55 de la loi SRU en imposant un seuil de 30 % de logements sociaux obligatoires pour les villes situées en zones tendues et de 25 % sur le reste du territoire. Les sanctions contre les villes qui n'appliquent pas la loi seront considérablement renforcées : multiplication par dix des pénalités, restriction de la DGF et des subventions publiques, substitution obligatoire du préfet et interdiction de construire des programmes de plus de dix logements privés.

Pour le logement privé, nous proposons qu'un plafond de loyer soit fixé par arrêté préfectoral dans chaque bassin de vie. Une telle disposition pourrait permettre une baisse des loyers dans certaines villes – je pense notamment à Paris. En consultant internet hier au hasard, voici les annonces que j'ai trouvées : Paris 7<sup>ème</sup>, T3 55 m<sup>2</sup> : 1 680 euros par mois ; La Motte-Piquet Grenelle, T3 57 m<sup>2</sup> : 1 831 euros par mois ; Paris 11<sup>ème</sup>, 50 m<sup>2</sup> : 1 450 euros par mois. C'est dire l'urgence de la situation !

Quant aux logements vacants, qui représentent près de 6 % du parc locatif,  
il faut

absolument les mettre à la disposition des locataires. Nous proposons donc de rendre obligatoire en zone tendue le droit de réquisition du préfet et de renforcer la taxe sur les logements vacants.

Enfin, en interdisant toute expulsion à l'encontre de personnes rencontrant des difficultés économiques et sociales, nous renforçons le devoir de solidarité qui incombe à l'ensemble de notre société.

Les député-e-s communistes, républicains et parti de gauche voteront bien sûr cette proposition de loi. Évidemment, elle n'est pas suffisante, mais nous ne pouvions faire davantage dans le cadre du Règlement. Le préalable indispensable à toute réforme de la politique du logement est en effet une réorientation budgétaire et une refonte de la fiscalité immobilière, auxquelles nous ne pouvons procéder dans le cadre d'une niche. Cela dit, ce texte apporte des réponses innovantes et adaptées à des questions essentielles, montrant qu'une autre politique du logement est possible.

**M. François Pupponi.** Les expulsions donnent lieu à des scènes insupportables. Chaque année, on envoie des forces de police expulser des familles de bonne foi. Les policiers n'en peuvent plus d'être mobilisés en grand nombre, le matin, par des huissiers pour entrer de force dans des appartements et procéder à ces expulsions.

**M. Jean Dionis du Séjour.** Il y a des tricheurs aussi !

**M. François Pupponi.** Les tricheurs, nous sommes tous d'accord pour dire qu'il faut les expulser. Une personne qui a des revenus, mais qui ne paie pas son loyer doit être expulsée ! Les familles dont je parle sont celles qui se retrouvent un jour dans une situation précaire, au chômage, et que l'on met dehors sans leur proposer aucune solution. Ce sont des situations humainement insupportables. Cette proposition de loi va dans le bon sens car il faut empêcher ces expulsions, trouver des solutions sociales et accompagner ces familles.

Quant à l'article 55 de la loi SRU, certains maires se vantent de ne pas l'appliquer, ce qui est choquant. Il faut donc durcir la loi et faire en sorte qu'elle soit appliquée.

**M. Alain Suguenot.** Le problème n'est pas de trouver des moyens pour empêcher les expulsions ; il faut se demander comment rendre confiance à un marché immobilier en pleine crise économique ! Comment faire pour qu'un marché privé en pleine crise réalise que le logement social est non seulement une nécessité en termes de solidarité, mais aussi un engagement financier qui peut être intéressant ?

La mesure prévue à l'article 1<sup>er</sup> serait une prime au tricheur, car elle se fonde sur des critères subjectifs, et elle aurait pour effet d'assécher le marché immobilier. Quant au seuil de 25 % de logements sociaux, c'est une obligation qui

ne se justifie pas partout. Ma ville de Beaune n'a pas la réputation d'être une ville très sociale, mais elle compte pourtant 28 % de logements sociaux. C'est bien la preuve que l'on peut créer de la mixité en impulsant une envie de solidarité. La contrainte n'est pas la meilleure façon de procéder.

**M. Kléber Mesquida.** La réquisition des logements vacants est une mesure digne d'être soutenue, mais certains logements sont dans un tel état d'insalubrité qu'il paraît difficile d'y reloger des habitants. Dans le secteur « rurbain », de nombreux logements pourraient être adaptés, mais les propriétaires refusent d'y faire un minimum de travaux. Il faudrait donc des dispositions coercitives.

Quant aux expulsions, elles sont regrettables quand elles touchent des personnes en grande difficulté qui ne peuvent plus acquitter leur loyer, mais personne ne lèverait le petit doigt pour s'y opposer si elles concernaient certains nantis – je pense à un candidat à la présidence de la République. Il faudrait donc prévoir une disposition pour déloger les occupants de logements sociaux dont les revenus dépassent un montant de référence.

**M. Michel Lejeune.** Je partage l'excellente analyse de Michel Piron et je me limiterai à une remarque.

Monsieur le rapporteur, vous avez souligné que l'augmentation du prix de l'énergie était un problème pour les ménages. Mais, si nous devons sortir du nucléaire, la facture énergétique des ménages augmenterait de 40 %.

**M. Michel Lefait.** L'interdiction systématique des expulsions présente des risques. En effet, certains propriétaires, modestes retraités, dont le loyer qu'ils touchent constitue l'essentiel des ressources, se trouvent face à des locataires de mauvaise foi dont le train de vie est dispendieux, mais qui ne les paient plus et dont ils ne peuvent obtenir l'expulsion, même après deux ans. Paradoxalement, ce sont ces propriétaires modestes qui sont en péril, car ils n'arrivent plus à joindre les deux bouts. Cela est injuste. Il faudrait donc trouver une solution, éventuellement en créant un fonds de garantie.

**M. Louis Guédon.** Le blocage des loyers après la guerre a eu pour effet de stopper les travaux de modernisation. En centre-ville de nombreux logements inhabitables sont ainsi devenus vacants.

Par ailleurs, dans ma région tout le monde peut se loger, car l'APL est largement distribuée à ceux qui n'ont pas les ressources nécessaires pour payer un loyer. Je souhaite qu'une telle pratique soit généralisée.

**Mme Jacqueline Maquet.** Il est d'autant plus important d'encadrer les loyers dans le parc privé que les aides au logement ont été gelées. Si une réflexion sur le financement du logement social est nécessaire, ne pourrions-nous pas envisager, pour le parc public, de bloquer la revalorisation des loyers à la relocation, qui est une cause d'inflation ?

**M. Henri Jibrayel.** Dans le nord de Marseille où se trouve ma circonscription, nous avons des barres de 4 000 logements, et le parc HLM représente 70 % de l'habitat, alors que dix kilomètres plus loin certaines communes ont du foncier, mais ne construisent pas de logements sociaux. Je souhaite que le seuil de logements sociaux obligatoires soit porté à 30 % et que les maires de ces communes soient pénalisés, car ils se moquent de nous.

**M. Jean-Pierre Nicolas.** L'expulsion par la force publique, c'est l'ultime recours et les services préfectoraux prennent un maximum de précautions avant d'en appeler à la force publique.

**M. le rapporteur.** Tout d'abord, monsieur Lejeune, je ne suis ni socialiste ni vert et je suis pour le nucléaire !

Tout le monde semble partager le constat que nous faisons. À partir de là, comment faire pour répondre au problème ? Certes, monsieur Piron, cette proposition de loi est limitée, mais il ne faut pas la détacher des autres textes déposés par les groupes SRC et GDR – je pense notamment à notre proposition de loi d'avril 2011 qui comprenait une quarantaine d'articles. Notre intention n'est pas d'opposer le logement public, social notamment, au logement privé. Mais l'on ne peut pas dire que l'on produit aujourd'hui plus de logements sociaux qu'avant sans se poser la question du rôle spécifique de l'État dans ce domaine. Or, la part de l'État dans le financement du logement social s'établit à 4 %, contre 13 % pour les collectivités locales.

Par ailleurs, la spéculation foncière contribue fortement à la spéculation immobilière. Et c'est pour lutter contre cette spéculation foncière que nous avons déposé, en avril dernier, une proposition de loi visant à encadrer les prix. La région parisienne n'est d'ailleurs pas la seule concernée. En dehors des zones tendues, il y a en effet des endroits contraints par la spéculation foncière. Il faut donc des agences régionales pour réguler le coût du foncier.

Si nous vous présentons cette proposition de loi, ce n'est pas pour partir en guerre contre le logement privé. Je suis maire d'une commune de 60 000 habitants, où 2 000 logements ont été construits en huit ans, dont 1 000 logements sociaux en accession à la propriété. Je ne suis donc pas un pourfendeur du logement privé, mais c'est un secteur qui est menacé d'asphyxie en raison de l'explosion des loyers. Voilà pourquoi il faut réguler.

Quant aux expulsions, l'article 1<sup>er</sup> précise bien dans quels cas elles ne seront pas possibles, et il est évident que l'interdiction ne s'appliquera pas aux mauvais payeurs. De même, il ne s'agit pas d'interdire l'expulsion des locataires qui sont à l'origine de nuisances considérables.

Par ailleurs, certains propriétaires préfèrent ne pas louer leur logement pour pouvoir augmenter le loyer. C'est pourquoi nous luttons contre la vacance des logements. Autrefois, le logement privé jouait un rôle social de fait, mais ce n'est plus le cas.



Enfin, la loi SRU fonctionne. Elle a notamment permis une augmentation du nombre de logements sociaux, même si ce n'est pas vrai partout. Dans mon département du Val-de-Marne, par exemple, certains maires sont fiers de ne pas l'appliquer ; ils préfèrent payer des pénalités. Il faut donc aggraver ces pénalités et renforcer les obligations pour donner plus de force à l'article 55 de la loi SRU.



## II.— EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(article L. 611-1 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Interdiction des expulsions des personnes en difficulté**

L'article 1<sup>er</sup> a pour objet d'interdire les expulsions pour les personnes éprouvant des difficultés particulières, au regard de leur patrimoine, de l'insuffisance de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence.

#### **A.— LA LOI EN VIGUEUR VISE À PRÉVENIR LES EXPULSIONS**

Il existe déjà, dans le droit actuel, des dispositions visant à la prévention des expulsions :

- la trêve hivernale du 1<sup>er</sup> novembre au 15 mars,
- la mise en place, obligatoire dans chaque département, de commissions de prévention des expulsions,
- le développement de l'intermédiation locative,
- et la mise en place de la garantie des risques locatifs.

Ainsi, l'objectif du volet prévention des expulsions de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a consisté à passer d'un traitement de l'expulsion, considéré comme un problème d'ordre public, à un traitement social et préventif, le plus en amont possible, afin d'éviter la phase contentieuse et de limiter, dans les faits, l'expulsion locative pour dettes de loyer aux seuls locataires de mauvaise foi. Les principales modifications introduites par cette loi ont donc été :

- la mise en place d'une procédure pré-contentieuse spécifique avant saisine du juge, dans le parc social, l'instauration d'une démarche de prévention placée sous la responsabilité du préfet durant la phase contentieuse pour tous les locataires,
- l'octroi de pouvoirs nouveaux au juge judiciaire et l'aménagement des conditions de réalisation des expulsions,
- l'obligation de réaliser une charte départementale de prévention des expulsions afin que l'ensemble des partenaires se mobilisent pour réduire sensiblement le nombre des expulsions.

Ce dispositif n'a pas donné tous les résultats escomptés bien que, dans un certain nombre de départements, la mise en place de mesures que l'on pourrait qualifier de « bonnes pratiques » aient fait progresser la prévention des expulsions.

Constatant l'ensemble de ces difficultés, plusieurs mesures ont été décidées pour progresser dans la prévention des expulsions, axe prioritaire de la politique de lutte contre les exclusions.

### **1. L'action de prévention des expulsions locatives dans les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées**

L'article 60 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL), modifiant l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement a fait de la prévention des expulsions locatives une action obligatoire de tous les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Le décret d'application n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 impose notamment que soient fixés par le comité de pilotage du plan, des objectifs précis en matière de réduction du nombre de commandements de quitter les lieux et du nombre d'expulsions locatives, permettant un véritable suivi et une évaluation des actions, mobilisant l'ensemble des outils de droit commun, dont le FSL et les procédures d'attribution prioritaire de logements sociaux, ceci en lien étroit avec les chartes de prévention des expulsions.

Dans la plupart des PDALPD en cours de révision, un des axes prioritaires des actions du plan est la prévention des expulsions locatives.

### **2. Les chartes départementales pour la prévention des expulsions**

Les chartes pour la prévention des expulsions locatives doivent fixer la stratégie locale de l'ensemble des partenaires en matière de prévention des expulsions en contribuant à une bonne articulation entre le travail social et la procédure judiciaire.

La circulaire n° 2005-32 UHC/IUH1 du 11 mai 2005 et la circulaire DGALN/DHUP du 14 octobre 2008, relatives à la prévention des expulsions locatives ont rappelé aux préfets, garants au niveau local du droit au logement, l'importance de leur rôle en la matière. Au 1<sup>er</sup> avril 2009, 68 départements disposaient d'une charte pour la prévention des expulsions locatives. L'enquête sera relancée en 2012.

### **3. La mise en place d'un dispositif d'urgence pour les locataires de bonne foi s'engageant à reprendre le paiement de leur loyer (protocole)**

La circulaire UHC/DH2/10 du 13 mai 2004 relative à la mise en œuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions, signée conjointement par le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et le secrétaire d'État au logement, prévoyait, dans le parc HLM, la signature d'un protocole permettant le maintien du ménage dans les lieux et le rétablissement de l'aide personnelle au logement, même après résiliation de bail, sous réserve du respect par le locataire de ses engagements : reprise du paiement régulier du loyer et des charges, ou versement de l'indemnité d'occupation lorsque le bail a déjà été résilié, début d'apurement de l'arriéré locatif.

L'article 98 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a inscrit ce dispositif dans la loi tout en précisant que le protocole, conclu entre le bailleur et l'occupant, devait intervenir après résiliation effective du bail (la signature d'un tel protocole, entraînant le rétablissement de l'aide personnelle au logement, était en tout état de cause déjà possible avant résiliation du bail par décision judiciaire).

La loi de cohésion sociale a également prévu que la saisine de la commission départementale des aides publiques au logement et des organismes payeurs des aides au logement depuis la création de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), est obligatoire, sous peine d'irrecevabilité de la demande, aux fins de constat de résiliation de bail. Le protocole est conclu pour une durée maximale de 2 ans. Il peut être éventuellement prolongé de 3 années supplémentaires en cas de modification du plan d'apurement. Le rétablissement de l'aide personnelle au logement intervient y compris pour la période comprise entre la résiliation du bail et la conclusion du protocole. Dès lors que l'occupant respecte ses engagements figurant au protocole, le bailleur doit renoncer à poursuivre la procédure judiciaire d'expulsion et, au terme du protocole, conclure un nouveau bail avec l'occupant. Ce dispositif de prévention des expulsions locatives dans le parc social, bénéficiant aux occupants de bonne foi, vise non seulement les occupants du parc HLM, mais aussi ceux du parc de logements des sociétés d'économie mixte (SEM), ceux du parc locatif des associations et organismes agréés œuvrant en matière de lutte contre l'exclusion et d'insertion par le logement, ainsi que les occupants du parc de logements miniers de l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais.

### **4. Les aides au maintien des Fonds de Solidarité Logement (FSL)**

Les aides FSL au maintien peuvent prendre la forme d'un prêt, d'une subvention et/ou d'un cautionnement. Chaque année, environ 60 000 ménages sont aidés par les FSL (soit l'équivalent de 12,5 % des ménages en impayé selon l'enquête ENL 2006), pour un montant moyen de l'aide proche des 1 000 euros. Les FSL consacrent ainsi annuellement plus de 60 millions d'euros aux aides au maintien locatif.

## **B.— ENTRE 10 000 ET 12 000 DÉCISIONS D'EXPULSION FONT L'OBJET D'INTERVENTIONS EFFECTIVES DE LA FORCE PUBLIQUE CHAQUE ANNÉE**

Malgré l'existence de tous ces dispositifs de prévention, sur les 113 485 décisions de justice prononçant l'expulsion en 2010, 11 670 ont fait l'objet d'interventions effectives de la force publique, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

	2007	2008	2009	2010 (provisoire)
<b>Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (assignations) <sup>(1)</sup></b>	149 412	147 484	150 107	154 443
<b>Décisions de justice prononçant l'expulsion <sup>(1)</sup></b>	109 993	110 434	112 195	113 485
<b>Nombre d'interventions effectives de la force publique <sup>(2)</sup></b>	10 801	11 284	10 597	11 670

(1) Source : Ministère de la justice

(2) Source : Ministère de l'intérieur

## **C.— LA PROPOSITION DE LOI : INTERDIRE LES EXPULSIONS DES PERSONNES EN DIFFICULTÉ**

C'est pourquoi l'article 1<sup>er</sup> complète l'article L. 611-1 du code de la construction et de l'habitation.

Dans le droit actuel, cet article prévoit que « dans les villes où il existe une crise grave du logement, des mesures exceptionnelles et temporaires sont prises en vue de réaliser une meilleure répartition des locaux de manière que puisse être assurée l'installation de ceux qui, en raison de leur travail et de leur situation de famille, doivent être pourvus de logement. »

Il s'agit de l'énoncé d'un principe général qui serait complété par une disposition spécifique en matière d'expulsions, précisant que « les personnes éprouvant des difficultés particulières, au regard de leur patrimoine, de l'insuffisance de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence ne peuvent faire l'objet d'une procédure d'expulsion ».

◇

◇ ◇

*Contre l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'article 1<sup>er</sup>.*

*Article 2*

(loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs  
et portant modification de la loi n° 86-1290)

**Encadrement des loyers du parc privé par arrêté du préfet de région**

L'article 2 vise à faire baisser les loyers en zone tendue et à les stabiliser sur le reste du territoire. Pour ce faire, il modifie les dispositions de la loi de 1989 sur les rapports locatifs afin de permettre au préfet de région de fixer par arrêté des plafonds de loyers pour les logements du parc privé

**D.— LE DROIT EN VIGUEUR RÈGLEMENTE LES AUGMENTATIONS DE LOYER**

**1. Les dispositions de la loi du 6 juillet 1989**

Les modalités de fixation et de révision du loyer pour les logements loués non meublés, par un propriétaire privé, sont prévues par la loi du 6 juillet 1989. Le loyer initial est fixé librement entre le propriétaire et le locataire. Il peut être révisé une fois par an si une clause du bail le prévoit. L'augmentation ne peut être supérieure à la variation de l'indice de référence des loyers publié par l'INSEE. Si le bail ne prévoit pas de clause de révision, le loyer reste le même pendant toute la durée de la location.

Exceptionnellement, le loyer peut être majoré en cours de bail lorsque le propriétaire et le locataire sont convenus, lors de la signature du bail ou ultérieurement, de travaux d'amélioration que le propriétaire fera exécuter à ses frais. Une clause du bail (ou un avenant) doit fixer la majoration de loyer qui deviendra applicable après l'achèvement des travaux. Lorsque le bail arrivé à expiration est renouvelé, le loyer peut, à ce moment, être augmenté dans certaines conditions.

**2. Le renouvellement des baux en région parisienne**

Le décret du 26 août 2011 visant à reconduire l'encadrement des loyers en agglomération parisienne s'applique aux renouvellements de baux qui interviendront entre le 31 août 2011 et le 30 août 2012.

Il concerne les baux renouvelés avec le locataire qui occupait déjà le logement. En revanche il ne s'applique pas aux locations avec un nouveau locataire dont la fixation du loyer initial se fait librement entre le propriétaire et le locataire.

Les mesures d'encadrement reprennent à l'identique le dispositif en vigueur depuis août 1993.

Lors du renouvellement de bail d'un locataire, l'augmentation du loyer est limitée à l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL).

Elle peut toutefois être supérieure à la variation de l'IRL :

Lorsque le loyer est manifestement sous-évalué par rapport aux loyers constatés dans le voisinage : l'augmentation du loyer peut alors atteindre la moitié de l'écart entre le loyer déterminé par référence au voisinage et celui du logement à la date du renouvellement ;

- Si le bailleur a effectué des travaux sur les parties privatives ou communes, d'un montant au moins égal à une année de loyer, il a le choix entre une augmentation en fonction des références (limité à la moitié de l'écart) ou une augmentation atteignant 15 % du coût TTC des travaux réalisés (ce taux est passé de 10 à 15 % lors du décret d'août 1998).
- Si la hausse est inférieure ou égale à 10 % de l'ancien loyer, elle est étalée en fonction de la durée du bail renouvelé, par tiers sur trois ans ou par sixième sur six ans.
- Si elle est supérieure à 10 % du précédent loyer elle s'étale dans tous les cas par sixième sur six ans.

Sont concernés Paris, toutes les communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et les communes des autres départements d'Île-de-France dont la liste est fixée par décret.

## **E.— L'AUGMENTATION EXPONENTIELLE DES PRIX À LA LOCATION**

Selon une enquête publiée en septembre 2011 par la Gazette Santé-Social et l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), la précarité s'aggrave et les sollicitations auprès des centres communaux d'action sociale (CCAS) augmentent : parmi les facteurs des nouvelles demandes d'aides, les difficultés quotidiennes (factures, loyer) se placent largement en tête (88 % dont 86 % pour les factures d'énergie et 66 % pour les loyers) devant le surendettement (62 %) et les problèmes liés à l'emploi (56 %).

Depuis plusieurs décennies maintenant, nous assistons à une augmentation exponentielle des prix à la location. Cette situation est particulièrement vérifiée à Paris et en région parisienne où les prix ont littéralement explosé. Le marché de l'immobilier est déconnecté de l'évolution des prix à la consommation et des revenus des ménages.

Selon une étude publiée par le ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de la Mer en juin 2011 <sup>(1)</sup>, le niveau des loyers au mètre carré demeure deux fois plus élevé à Paris et sa proche banlieue qu'en province. Le loyer moyen

---

(1) <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Rapport-sur-la-situation-du.html>



pratiqué au m<sup>2</sup> pour l'ensemble du parc locatif privé est de 20,10 euros à Paris, 15,20 euros en proche banlieue et 8,90 euros en province. Le loyer moyen mensuel au m<sup>2</sup> après une relocation est de 22,60 euros à Paris, 16,70 euros en proche banlieue et 9,70 euros en province.

La hausse moyenne des loyers de relocation :

– à Paris, après une progression en 2007 et 2008, puis un léger retrait en 2009, cette hausse tend à se redresser, + 8,3 % contre 7,5 % en 2009 ;

– en proche banlieue parisienne, elle s'établit à + 4,2 % ;

– en province, la hausse moyenne des loyers est de + 1,9 %.

Ces dernières années, l'accélération du rythme de la hausse moyenne des relocations observée et son niveau resté soutenu et ce, malgré une période de retrait, permettent de prévoir à court terme un mouvement à la hausse des loyers lors d'un renouvellement de bail. De fait, cette évolution a créé de nouvelles références de loyer de voisinage en forte progression.

Après le creux constaté à la fin 2009, l'indice de référence des loyers (IRL), publié par l'Institut français des statistiques - l'INSEE - enregistre son cinquième trimestre de hausse consécutive. Pour les trois premiers mois de l'année 2011, il atteint 119,69, soit une augmentation de 1,60 % sur un an, sa plus forte progression depuis le premier trimestre 2009. Il avait alors augmenté de 2,24 %. Sa plus forte croissance reste celle enregistrée au troisième trimestre 2008 : 2,95 % sur un an. Calculé sur la base des loyers et de l'indice des prix à la consommation hors tabac, l'indice subit donc le retour de l'inflation.

Ces hausses de loyer s'expliquent par un fort déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Selon le quotidien *Libération*, sur la période 2001-2011 :

– les loyers auraient augmenté de 50 % à Paris ;

– de 43 % en petite couronne ;

– de 42 % en grande couronne ;

Ces hausses seraient déconnectées de l'inflation et de l'évolution des revenus, selon le même quotidien : la hausse des prix à la consommation serait de 18,7 % et celle des revenus, de 31 % sur la période.

Quelques exemples de loyers fournis par le quotidien *Libération* dans un article paru le 31 octobre 2011 (issus du *Particulier à particulier*) : 1 200 euros pour un studio de 37 m<sup>2</sup> à Alésia ; 1 080 euros pour un 27 m<sup>2</sup> à Étienne Marcel ; 900 euros par mois pour un 20 m<sup>2</sup> à Max Dormoy. Dans le numéro de septembre de PAP : 63 studios sur 143 avaient des loyers supérieurs à 800 euros (dont 20 à plus de 1 000 euros) ; seules 26 annonces proposent des loyers inférieurs à

600 euros. Un tiers des trois pièces parisiens ont des loyers supérieurs à 1 800 euros.

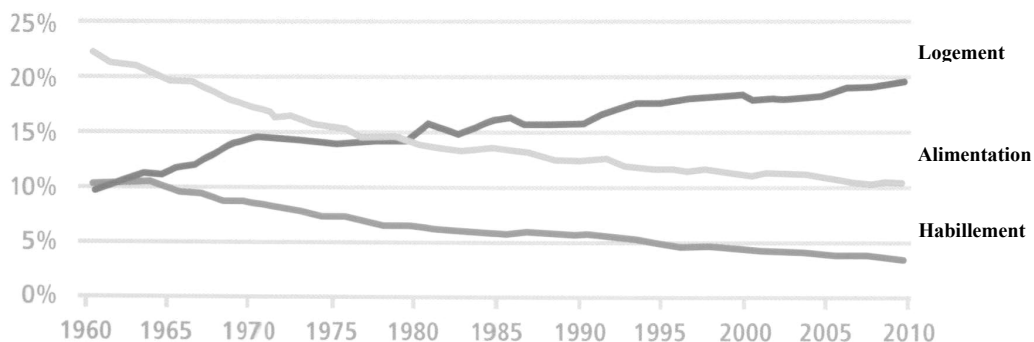
Dans les villes de province, l'écart entre 2001 et 2011 est moindre mais tout de même significatif à Nice, Aix-en-Provence, Lille ou Toulouse.

La situation encore plus préoccupante dans les locations meublées non soumises à la loi de 1989 et faisant l'objet d'avantages fiscaux pour les propriétaires. En conséquence, le taux d'effort des ménages s'est fortement accru (cf. graphique en introduction du rapport) tandis que s'est développé le mal logement. Si l'évaluation chiffrée est difficile en matière de « mal logement », on recense désormais, selon M. Alain Régnier, délégué interministériel, entre 130 000 et 140 000 sans-abri en France. Le délégué interministériel a également rappelé que 56 % des Français pensent qu'ils pourraient un jour devenir des sans-domicile-fixe. Il existe de nombreux indicateurs de cette précarisation.

Lorsque l'on songe au « mal logement », on a le plus souvent en tête l'image du sans domicile fixe alors qu'une part croissante de la population se loge dans des caves, des parkings ou sur des terrains de camping. Il ne s'agit d'ailleurs pas forcément de personnes en retrait du marché de l'emploi, étant donné le contexte de flambée des prix de l'immobilier. Certains campings sont désormais ouverts à l'année, alors qu'ils sont normalement fermés aux caravanes en hiver. Selon la Fondation Abbé Pierre, 200 000 personnes vivent dans des logements de fortune et 600 000 dans un habitat très dégradé. Or, le mal-logement a des répercussions directes sur la santé et le niveau d'éducation des personnes qui le subissent.

#### ÉVOLUTION DES POSTES DE CONSOMMATION DES MÉNAGES

(part de chaque poste dans l'ensemble de la consommation, en %)



Source : INSEE, comptes nationaux

## F.— L'ENCADREMENT DES LOYERS DANS L'UNION EUROPÉENNE : L'EXEMPLE DES PAYS-BAS ET DE L'ALLEMAGNE

### 1. Les Pays-Bas

Ainsi que l'explique l'OCDE dans une étude économique de 2010 consacrée aux Pays-Bas (pages 142 sq.), aux Pays-Bas, « *l'encadrement des loyers a été introduit au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, pour prémunir les locataires contre leurs hausses. Actuellement, 95 % du marché locatif néerlandais (social et privé) est soumis à l'encadrement des loyers (d'où le nom de secteur locatif réglementé, dont 85 % est la propriété de bailleurs sociaux et seulement 15 % celle de bailleurs privés). En outre, la durée indéterminée des loyers des baux de location est applicable dans le locatif social comme dans le privé, bien que sur le marché privé, des baux de courte durée – d'un an ou plus – se rencontrent parfois.*

*L'encadrement des loyers suit deux modalités. Un loyer plafond s'applique à la fois aux locations dans l'ancien et dans le neuf. Il est fonction de la qualité du logement, comme le prévoit le « système d'évaluation des logements ». Ce système repose sur l'attribution de points, en fonction de la qualité du logement (appréciée à l'aide de critères objectivement quantifiables comme la superficie ou les équipements) et son cadre environnant. Celui-ci est apprécié par des comités qui ont tendance à valoriser la présence d'équipements collectifs (commerces, moyens de transport, écoles, etc.). Dans les faits toutefois, la qualité de la location pèse très peu dans le système à points, alors que c'est souvent le principal déterminant des prix de l'immobilier dans le secteur libre. La deuxième modalité d'encadrement du loyer est le plafonnement des hausses, dans des limites fixées chaque année par le Gouvernement central (sur décision du Parlement) et qui s'appliquent à l'ensemble des locations réglementées. Pour la période 2007-2010, le Gouvernement a décidé d'indexer les loyers sur l'inflation, ce qui entraîne une diminution du taux d'effort des locataires sur cette période. (...)*

*La politique néerlandaise d'encadrement des loyers diffère de celle des autres pays européens. En premier lieu, les règles d'encadrement s'appliquent quasiment à l'identique dans le social et dans le privé, ce qui n'est généralement pas le cas ailleurs en Europe. Un autre effet du système néerlandais est qu'il tolère des différentiels de loyer entre logements sociaux comparables, parfois au sein d'un même immeuble. (...) En deuxième lieu, l'encadrement des loyers s'applique à pratiquement toutes les locations. »*

### 2. L'Allemagne

Dans une étude de février 2011 réalisée par Isabelle Rougier et Laurent Girometti (Agence nationale de l'habitat) et Isabelle Couëtoux et Bernard Vorms (Agence nationale pour l'information sur le logement, ANIL), et intitulée « *Marché transparent, marché pacifié, le rôle des miroirs de loyers en Allemagne* », l'ANIL indique qu' « *en matière de logement, l'Allemagne fait*

*figure d'exception : elle n'a connu ni l'augmentation des prix ni l'envol des loyers observés dans la majorité des pays développés au cours de la décennie qui a précédé la crise financière. Plusieurs explications sont avancées : d'abord la démographie et le fait que l'offre de logements suffirait à répondre à une demande déclinante. Mais la tension du marché est très inégale selon les lands. D'autres mettent en avant le choix qui a été fait de privilégier le logement locatif et la façon dont le secteur privé a été encouragé à y investir. Joue également le fait que tous les bailleurs obéissent aux mêmes règles du jeu et que les sociétés privées qui ont fait suite aux organismes de logement social, et qui pour beaucoup restent contrôlées par les pouvoirs publics, pèsent ainsi sur les prix de marché. (...)*

*L'Allemagne a le plus fort pourcentage de locataires de l'Union européenne (55 %) et si le cadre juridique est national, le logement reste strictement de la compétence de chaque land, la commune agissant par délégation du gouvernement régional. (...)*

*Il n'existe qu'un type de contrat de bail utilisé quel que soit le statut du propriétaire. Le bail est à durée indéterminée et il n'est pas possible d'y mettre fin pour vendre le logement. Une seule possibilité de donner congé est prévue, la reprise pour occupation personnelle, mais elle est contrôlée par le juge et reste de pratique assez rare ; elle est limitée dès lors que le propriétaire a plusieurs logements. À l'inverse, le locataire peut résilier son bail avec un préavis de trois mois. Le bail doit mentionner la surface du logement et le loyer au m<sup>2</sup>. »*

*S'agissant de la fixation du loyer des nouvelles locations et des relocations, « la liberté est la règle, mais le locataire peut se tourner vers le juge s'il estime que le loyer qu'il a accepté est usuraire, c'est-à-dire supérieur de 20 % aux loyers pratiqués pour des logements équivalents. Dans ce cas, le locataire devra faire la preuve qu'il n'avait pas d'offre alternative correspondant à sa recherche. Mais il ne s'agit pas d'une obligation que l'on qualifierait en France d'ordre public : le locataire est libre d'accepter un loyer « exorbitant » en vertu de l'adage « pas de plaignant, pas de juge ». En revanche, en cas de contestation, si le juge décide de baisser le loyer, le nouveau montant se substituera de plein droit à celui qui figurait dans le bail. Si cette action est entreprise ultérieurement, le locataire pourra récupérer les indus au maximum sur les trois dernières années. La pratique des bailleurs ayant évolué, ce type de procédure est maintenant beaucoup moins fréquent. En revanche, dans le cas où la surface réelle se révèle inférieure de plus de 10 % à celle mentionnée dans le bail, le locataire peut, sans avoir recours au juge, réduire son loyer de façon à ce que le loyer au m<sup>2</sup> corresponde à la valeur contractuelle. »*

*Concernant l'augmentation du loyer des baux en cours, « il est possible d'insérer dans le contrat de bail une clause prévoyant une augmentation périodique forfaitaire ou une clause d'indexation, mais il semble que ce ne soit pas la pratique majoritaire. Cette attitude s'expliquerait par le fait que les bailleurs, dans l'ignorance de l'évolution future des loyers, hésiteraient à prévoir*

*une augmentation automatique qui risquerait de faire sortir le loyer de la fourchette prévue par le miroir. »*

#### **G.— LA PROPOSITION DE LOI PRÉVOIT UN ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE DES LOYERS PAR LE PRÉFET DE RÉGION**

Le logement n'est pas une marchandise, il est indispensable à la dignité de l'Homme. Il ne doit pas être soumis aux lois du marché qui portent en elles la spéculation. À l'égal des logements sociaux, les logements privés revêtent un caractère d'utilité publique. Ils doivent concourir au droit au logement pour tous. Pour cela, un encadrement des prix par les autorités publiques est nécessaire.

L'article 2 a pour objectif, selon l'exposé des motifs de la PPL, de faire baisser les loyers en zone tendue et de les stabiliser sur le reste du territoire. Pour ce faire, il modifie les dispositions de la loi de 1989 sur les rapports locatifs afin de permettre au préfet de région de fixer par arrêté des plafonds de loyers pour les logements du parc privé. Ce dispositif serait applicable aussi bien aux locations nues qu'aux locations meublées, mais pas au parc social. L'arrêté du préfet serait pris chaque année, après avis du comité régional de l'habitat et tiendrait compte des différents bassins d'habitat. L'arrêté fixerait également des taux de modulation maxima des plafonds de loyer, en fonction de plusieurs critères :

- aides publiques à la construction ou à la rénovation ;
- performance énergétique du bâtiment concerné ;
- ancienneté et salubrité ;
- éloignement d'équipements publics et commerciaux et de zones d'activité.

Enfin, un arrêté du ministre chargé du logement encadrerait les conditions dans lesquelles seraient définis ces dispositifs régionaux.

◇

◇ ◇

*Contre l'avis du rapporteur, la Commission **rejette** l'article 2.*

*Article 3*

**Réquisition des logements vacants et hausse de la taxe sur les logements vacants**

L'article 3 vise à renforcer les moyens de lutter contre la vacance des logements locatifs en augmentant le taux de la taxe sur les logements vacants et en autorisant les réquisitions.

**H.— ENTRE 7 ET 8 % DE LOGEMENTS VACANTS DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS**

D'après les dernières statistiques connues, le nombre de logements vacants situés dans les communes où s'applique la TLV est d'environ 570 000, soit 8,2 % du parc de logement recensés (6,9 % dans l'ensemble du parc). Près du tiers d'entre eux sont situés à Paris.

Année	Nombre d'articles TLV mis en recouvrement <sup>(1)</sup>	Nombre de logements
2000	104 279	146 388
2001	101 959	144 400
2002	91 405	127 213
2003	91 482	127 213
2004	87 398	118 693
2005	77 255	102 711
2006	76 159	100 926
2007	72 250	96 837
2008	66 031	86 507
2009	75 627	94 991
2010	71 492	91 693

**I.— LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS : UN DISPOSITIF VISANT À INCITER LES PROPRIÉTAIRES À REMETTRE LEURS LOGEMENTS LOCATIFS SUR LE MARCHÉ**

L'article 51 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, codifié à l'article 232 du code général des impôts, a créé la taxe sur les logements vacants (TLV), afin d'inciter les propriétaires de logements laissés volontairement inoccupés depuis au moins 2 ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte à remettre ceux-ci sur le marché locatif. La TLV s'applique aux logements vacants situés dans les huit agglomérations de Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et

---

(1) Source : Direction générale des finances publiques. Un article mis en recouvrement rassemble les logements soumis à la TLV d'un même propriétaire à une même adresse. Le nombre de logements soumis à la TLV est donc supérieur.

Cannes-Grasse-Antibes. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneurs ou ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence. La base de la TLV est la même que celle de la taxe d'habitation. Le taux d'imposition varie en fonction de la durée de vacance du bien : 10 % la première année d'imposition, 12,5 % la deuxième et 15 % à partir de la troisième.

Les locaux vacants sont recensés au cours de l'année d'imposition par les services des impôts à partir du fichier de la taxe d'habitation (TH). La taxe, établie par voie de rôle, est recouvrée par les comptables du Trésor dans les mêmes conditions que la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Au surplus, l'article 47 de la loi n° 2006-872 portant engagement national pour le logement a créé une taxe d'habitation sur les logements vacants (CGI art. 1407 *bis*). Les communes au territoire desquelles la TLV n'est pas applicable peuvent prendre une délibération pour assujettir à la taxe d'habitation les logements vacants depuis plus de 5 ans. Ainsi tous les logements laissés volontairement vacants peuvent désormais être taxés sur l'ensemble du territoire.

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montant mis recouvrement (en millions d'euros)	46,08	44,6	42,5	40,67	36,40	37,70	37,39	34,88	39,77	39,04
Dégrèvements accordés (en millions d'euros)	26	22,78	30,63	25,08	22,27	19,08	20,45	18,05	18,13	17,40
Versement à l'Anah (en millions d'euros)	11,8	16,8	21	21,2	25	25	22,38	22,90	17,86	23,58

#### **J.— LA PROPOSITION RENFORCE LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS ET AUTORISE LE PRÉFET À RÉQUISITIONNER DES LOGEMENTS VACANTS**

Afin de renforcer la lutte contre la vacance des logements, l'article 3 :

– confie au préfet la faculté de réquisitionner les logements vacants depuis plus d'un an, pendant une durée d'un à six ans, dans les zones tendues ;

– et prévoit une hausse du taux de la taxe sur les logements vacants : le taux est actuellement de 10 % la 1<sup>e</sup> année, de 12,5 % la 2<sup>e</sup> et de 15 % la 3<sup>e</sup>. La PPL porte ce taux à 15 % la 1<sup>e</sup> année, 20 % la 2<sup>e</sup> année et 25 % à compter de la 3<sup>e</sup>.

◇

◇ ◇

*Contre l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'article 3.*

*Article 4*

(articles L. 302-5, L. 302-6, L. 302-7, L. 302-8, L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation)

**Renforcement de la solidarité urbaine**

L'article 4 vise, selon l'auteur de la PPL, à « renforcer la solidarité urbaine », c'est-à-dire renforcer les obligations de réalisation de logements sociaux dans les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU.

**K.— L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU AUJOURD'HUI : QUEL BILAN ?**

La loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU) a inscrit l'objectif de mixité sociale dans l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme qui dispose que l'ensemble des documents d'urbanisme doit garantir la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat. L'article 55 (codifié aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitat (CCH)) constitue une modalité de mise en œuvre, pour la politique de l'habitat, de ce principe.

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a étendu les conditions d'application de l'article 55 de la loi SRU aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions, correspondant en 2007 à 285 nouvelles communes membres de 100 EPCI. Six nouveaux départements sont concernés : Aude, Aveyron, Cantal, Orne, Vendée et Yonne par ces dispositions. Pour ces communes, le prélèvement ne sera effectué qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Elles disposaient donc de deux périodes triennales pour commencer à rattraper leur retard et mettre en place des politiques volontaires en matière de logement social.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, 338 communes membres de 112 EPCI sont concernées par le périmètre étendu par la loi DALO.

Ainsi, les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) situées dans les agglomérations ou les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants avec au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent respecter l'objectif de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux<sup>1</sup>. En sont exemptées les communes comprises dans une agglomération concernée en décroissance démographique et membres d'un EPCI doté d'un PLH ainsi que les communes pour lesquelles plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit ou d'une servitude de protection (installations classées).

---

<sup>1</sup> Les logements retenus sont précisés à l'article L. 302-5 du CCH



En 2011, 966 communes dont 46 dans les départements d’outre-mer doivent prendre des dispositions pour atteindre le seuil de 20 %, le cas échéant dans le cadre de la coopération intercommunale.

**Informations générales**

Nombre d'agglomérations INSEE de plus de 50 000 hab. comprenant au moins une commune de plus de 15 000 hab.	124
Nombre total de communes situées dans ces agglomérations	2 209
- dont celles de plus de 3 500 hab. (1 500 en IDF)	1 437
Nombre d'EPCI de plus de 50 000 hab. comprenant au moins une commune de plus de 15 000 hab.	209
Nombre total de communes situées dans ces EPCI	3 611
Nombre total de communes situées dans ces EPCI et situées hors des agglomérations concernées	2 100
- dont celles de plus de 3 500 hab. (1 500 en IDF)	338
Nombre total de communes concernées de plus de 3 500 hab. (1 500 en IDF)	1 775

-----  
**Etat chiffré**

	Métropole	DOM	France entière
Nombre de communes ayant moins de 20% de logements sociaux (LS)	998	46	1 044
Nombre de communes exemptées (1)	78	0	78
au titre du risque (a)	10	0	10
au titre de la décroissance démographique (b)	68	0	68

**Nombre de communes soumises à l'article 55 en 2011 (2)**

  au titre de leur appartenance à une agglomération  
  au titre de leur appartenance à un EPCI

	920	46	966
	703	11	714
	217	35	252

**Nombre de communes prélevées qu'à partir de 2014**

**Nombre de communes exonérées de prélèvement (3)**

**Nombre de communes non prélevées (4)**

**Nombre de communes prélevées**

	217	35	252
	66	0	66
	253	0	253
	384	11	395

**Nombre de communes en constat de carence (5)**

(arrêté de carence applicable en 2011)

	227	1	228
--	-----	---	-----

-----  
La production sur les communes métropolitaines soumises à l’article 55, en termes de logements locatifs financés en PLUS, PLAI et PLS, s’élève à 44 661 logements en 2010 (pour 38 662 en 2009 et pour 31 998 en 2008).

Parmi les 966 communes déficitaires en logements sociaux et soumises à réalisation, 714 sont soumises à prélèvement en 2011. Parmi ces communes, 253 ont réalisé des dépenses en faveur du logement social déductibles du prélèvement d’un montant supérieur à celui du prélèvement. D’autres (66) en sont exonérées, car elles bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de la cohésion sociale et disposent de plus de 15 % de logements sociaux sur leur territoire. Ainsi, 395 communes sont effectivement soumises à prélèvement en 2011.

Les prélèvements effectués sur l’année 2011 s’élèvent à un peu moins de 30 millions d’euros, dont 20,7 millions d’euros directement reversés aux EPCI dotés d’un PLH et plus de 7,3 millions d’euros affectés aux fonds régionaux d’aménagement urbain (FAU ; FRAFU pour les DOM).

Le tableau ci-dessous détaille par région le montant et l'affectation du prélèvement effectué sur les ressources fiscales des communes en 2011 dans le cadre des dispositions de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

Région	Nombre de communes soumises à l'article 55	Nombre de communes soumises à prélèvement <sup>1</sup>	Nombre de communes exonérées de prélèvement (DSU et +15% LS)	Nombre de communes ayant fait l'objet d'un constat de carence	Prélèvement brut total	Prélèvement brut majoré total	Prélèvement net	Destinataire <sup>2</sup> du prélèvement		
								EPCI	EPF	FAU
Ile-de-France	185	178	15	80	30 432 067 €	35 248 720 €	6 372 145 €	3 110 993 €	-	3 261 152 €
Alsace	36	28	6	2	1 296 812 €	1 387 704 €	807 857 €	699 292 €	-	108 565 €
Aquitaine	59	54	4	12	4 106 118 €	4 673 558 €	2 972 499 €	2 761 985 €	-	210 514 €
Auvergne	16	10	1	2	580 616 €	667 793 €	525 281 €	525 281 €	-	-
Bourgogne	8	4	1	0	178 575 €	178 575 €	57 820 €	57 820 €	-	-
Bretagne	63	22	2	0	1 018 224 €	1 018 224 €	656 766 €	423 169 €	-	233 597 €
Centre	20	19	1	3	785 136 €	918 603 €	334 594 €	334 594 €	-	-
Champagne-Ardenne	2	2	1	0	1 176 €	1 176 €	0 €	0 €	-	-
Franche-Comté	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Languedoc-Roussillon	74	32	4	9	1 479 459 €	2 074 501 €	1 492 051 €	1 191 051 €	-	301 000 €
Limousin	11	9	1	1	340 170 €	340 170 €	138 213 €	91 578 €	-	46 635 €
Lorraine	20	20	3	0	310 716 €	310 716 €	161 399 €	30 906 €	-	130 493 €
Midi-Pyrénées	47	42	6	5	1 407 513 €	1 580 726 €	1 272 588 €	268 971 €	926 712 €	76 904 €
Nord-Pas-de-Calais	35	30	4	7	705 957 €	724 775 €	417 424 €	343 372 €	-	74 052 €
Basse-Normandie	1	0	-	-	-	-	0 €	-	-	-
Haute-Normandie	9	6	0	0	239 509 €	239 509 €	52 968 €	52 968 €	-	-
Pays de la Loire	52	36	3	16	2 011 303 €	2 387 974 €	1 480 903 €	1 441 890 €	-	39 013 €
Picardie	3	2	0	1	61 016 €	61 016 €	61 016 €	-	-	61 016 €
Poitou-Charentes	31	19	1	1	640 344 €	651 363 €	294 470 €	294 470 €	-	-
PACA	141	101	6	59	14 211 695 €	18 722 397 €	9 809 809 €	7 883 580 €	-	1 926 229 €
Rhône-Alpes	103	86	6	29	3 837 800 €	4 770 503 €	2 026 293 €	1 277 281 €	254 690 €	494 323 €
Corse	3	3	1	0	119 718 €	119 718 €	119 718 €	-	-	119 718 €
<b>S/Total Métropole</b>	<b>920</b>	<b>703</b>	<b>66</b>	<b>227</b>	<b>63 763 923 €</b>	<b>76 077 723 €</b>	<b>29 053 813 €</b>	<b>20 789 201 €</b>	<b>1 181 402 €</b>	<b>7 083 210 €</b>
Guadeloupe	2	2	-	-	181 220 €	181 220 €	181 220 €	-	-	181 220 €
Martinique	20	2	-	-	58 188 €	58 188 €	58 188 €	-	-	58 188 €
Guyane	5	1	-	1	45 647 €	63 116 €	63 116 €	-	-	63 116 €
Réunion	19	6	-	-	544 032 €	544 032 €	544 032 €	-	544 032 €	-
<b>S/Total DOM</b>	<b>46</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>829 088 €</b>	<b>846 557 €</b>	<b>846 557 €</b>	<b>0 €</b>	<b>544 032 €</b>	<b>302 524 €</b>
<b>Total France entière</b>	<b>966</b>	<b>714</b>	<b>66</b>	<b>228</b>	<b>64 593 011 €</b>	<b>76 924 280 €</b>	<b>29 900 369 €</b>	<b>20 789 201 €</b>	<b>1 725 434 €</b>	<b>7 385 734 €</b>

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

DGALN/DHUP/PH2

En 2011, suite à la période triennale échue 2008-2010, la procédure de constat de carence est en cours de mise en œuvre par les préfets de département. À ce jour, les directions départementales ont établi les bilans triennaux. Sur les 940 communes métropolitaines concernées par des obligations de rattrapage sur la période 2008-2010, 591 communes ont atteint voire dépassé leur objectif, soit plus de 62 % des communes concernées. Au titre de la précédente période, ce taux était de 55 %. Pour les communes d'outre-mer, les bilans sont en cours de réalisation. Les 349 autres communes n'ayant pas atteint leur objectif sont amenées à présenter aux préfets de département les raisons et difficultés rencontrées les ayant conduites au non respect de l'objectif. Après examen, le préfet pourra prononcer la carence de la commune. La situation de ces communes sera également examinée en commission départementale.

**L.— LA PROPOSITION DE LOI REND PLUS CONTRAIGNANT L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU**

Si la loi en vigueur prévoit une obligation de détenir 20 % de logements sociaux dans les communes concernées, afin de rendre le dispositif plus contraignant, l'article 4 de la proposition de loi :

- porte de 20 à 30 % le taux de logements sociaux dont doivent disposer les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU qui se situent en zone tendue ;
- porte ce taux à 25 % dans toutes les autres communes soumises à cet article ;
- restreint la définition du logement social, pour l'application de l'article 55, aux logements financés à l'aide d'un PLA-I ou d'un PLUS (et exclut par conséquent les PLS) ;
- une fois le seuil atteint, seraient également décomptés les PLS et les PLI ;
- l'article 4 rend aussi illégaux les permis de construire délivrés dans les communes en carence, dès lors qu'ils autorisent des constructions comprises dans des programmes de plus de 10 logements.

\*  
\* \*

*Contre l'avis du rapporteur, la Commission **rejette** l'article 4.*

*Article 5*

**Gage**

L'article 5 constitue un gage des charges éventuelles pouvant résulter de la mise en oeuvre de la proposition de loi.

\*  
\* \*

*Contre l'avis du rapporteur, la Commission **rejette** l'article 5.*

\*  
\* \*

*Puis elle **rejette** l'ensemble de la proposition de loi.*



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<b>Code de la construction et de l'habitation</b>	Article 1 <sup>er</sup>	Article 1 <sup>er</sup>
<p><i>Art. L. 611-1.</i> – Dans les villes où il existe une crise grave du logement, des mesures exceptionnelles et temporaires sont prises en vue de réaliser une meilleure répartition des locaux de manière que puisse être assurée l'installation de ceux qui, en raison de leur travail et de leur situation de famille, doivent être pourvus de logement.</p>	<p>L'article L. 611-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les personnes éprouvant des difficultés particulières, au regard de leur patrimoine, de l'insuffisance de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence ne peuvent faire l'objet d'une procédure d'expulsion. »</p>	<i>(Rejeté)</i>
<b>Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986</b>	Article 2	Article 2
<p>Les dispositions du présent titre sont d'ordre public. 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.</p>	<p>I. – À la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, après les mots : « des deux premiers alinéas de l'article 6 », sont insérés les mots : « , de l'article 17 ».</p>	<i>(Rejeté)</i>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi, aux locations consenties aux travailleurs saisonniers.</p>	<p>II. – Le a) de l'article 17 de la même loi est ainsi rédigé :</p>	
<p>a) Le loyer :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- des logements neufs ;</li><li>- des logements vacants ayant fait l'objet de travaux de mise ou de remise en conformité avec les caractéristiques définies en application des premier et deuxième alinéas de l'article 6 ;</li><li>- des logements conformes aux normes définies par ledit décret, faisant l'objet d'une première location ou, s'ils sont vacants, ayant fait l'objet depuis moins de six mois de travaux d'amélioration portant sur les parties privatives ou communes, d'un montant au moins égal à une année du loyer antérieur, est fixé librement entre les parties.</li></ul>	<p>« a) À l'exception du contrat de location passé par un organisme d'habitation à loyer modéré, le contrat de location ne peut prévoir un loyer supérieur au plafond de loyer fixé par un arrêté du représentant de l'État dans la région applicable à ce bien. Cet arrêté est pris après avis du comité régional de l'habitat mentionné à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation.</p>	
<p>b) Le loyer des logements vacants ou faisant l'objet d'une première location qui ne sont pas visés au a) ci-dessus est fixé par référence aux loyers</p>	<p>« Un arrêté du représentant de l'État dans la région détermine chaque année par bassin d'habitat le plafond de loyer mentionné au premier alinéa dans des conditions définies annuellement par un arrêté du ministre chargé du logement.</p> <p>« L'arrêté du représentant de l'État dans la région fixe, pour chaque bassin d'habitat, un plafond de loyer applicable à des catégories de logements qu'il définit. Il fixe également les taux de modulation maxima de ces plafonds de loyer en fonction :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>« a. des aides publiques perçues au titre de la construction, de l'acquisition ou de la rénovation de ce bien ;</li><li>« b. de la performance énergétique du bâtiment ;</li><li>« c. de l'ancienneté et de la salubrité de ce logement ;</li><li>« d. de son éloignement d'équipements publics et commerciaux et des zones d'activité. »</li></ul>	
	<p>III. – Les b) et c) du même article sont supprimés.</p>	

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**

—

habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables dans les conditions définies à l'article 19, s'il est supérieur au dernier loyer exigé du précédent locataire.

Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables jusqu'au 31 juillet 1997. Avant cette date, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport d'exécution permettant d'établir la comparaison entre l'évolution des loyers des logements vacants selon qu'ils relèvent du a ou du b du présent article.

Toutefois, le Gouvernement présentera au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, un rapport d'information sur les logements vacants dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants au sens du recensement général de la population, spécifiant, entre autres, les motifs et la durée de la vacance.

En cas de non-respect par le bailleur des dispositions de l'article 19, le locataire dispose, sans qu'il soit porté atteinte à la validité du contrat en cours, d'un délai de deux mois pour contester le montant du loyer auprès de la commission de conciliation.

A défaut d'accord constaté par la commission, le juge, saisi par l'une ou l'autre des parties, fixe le loyer.

c) Lors du renouvellement du contrat, le loyer ne donne lieu à réévaluation que s'il est manifestement sous-évalué.

Dans ce cas, le bailleur peut proposer au locataire, au moins six mois avant le terme du contrat et dans les conditions de forme prévues à l'article 15, un nouveau loyer fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des

**Dispositions en vigueur**

logements comparables dans les conditions définies à l'article 19.

Lorsque le bailleur fait application des dispositions du présent c, il ne peut donner congé au locataire pour la même échéance du contrat.

La notification reproduit intégralement, à peine de nullité, les dispositions des alinéas du présent c et mentionne le montant du loyer ainsi que la liste des références ayant servi à le déterminer.

En cas de désaccord ou à défaut de réponse du locataire quatre mois avant le terme du contrat, l'une ou l'autre des parties saisit la commission de conciliation.

A défaut d'accord constaté par la commission, le juge est saisi avant le terme du contrat. A défaut de saisine, le contrat est reconduit de plein droit aux conditions antérieures du loyer éventuellement révisé. Le contrat dont le loyer est fixé judiciairement est réputé renouvelé pour la durée définie à l'article 10, à compter de la date d'expiration du contrat. La décision du juge est exécutoire par provision.

La hausse convenue entre les parties ou fixée judiciairement s'applique par tiers ou par sixième selon la durée du contrat.

Toutefois, cette hausse s'applique par sixième annuel au contrat renouvelé, puis lors du renouvellement ultérieur, dès lors qu'elle est supérieure à 10 p. 100 si le premier renouvellement avait une durée inférieure à six ans.

La révision éventuelle résultant du d ci-dessous s'applique à chaque valeur ainsi définie.

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**



Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p><b>Code de la construction et de l'habitation</b></p>	<p>—</p> <p>Article 3</p>	<p>—</p> <p>Article 3</p>
<p><i>Art. L. 642-1.</i> – Afin de garantir le droit au logement, le représentant de l'ÉTAT dans le département peut réquisitionner, pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, des locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux et qui sont vacants depuis plus de dix-huit mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées.</p>	<p>I. – L'article L. 642-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Rejeté)</i></p>
<p>La réquisition donne la jouissance des locaux à un attributaire, à charge pour lui de les donner à bail à des personnes bénéficiaires visées à l'article L. 642-5.</p>	<p>« <i>Art. L. 642-1.</i> – Le représentant de l'État dans le département peut réquisitionner, pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, des locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux et qui sont vacants depuis plus de douze mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement »</p>	
<p>La réquisition ouvre le droit pour l'attributaire de réaliser des travaux, payés par lui, de mise aux normes minimales de confort et d'habitabilité. L'attributaire informe le titulaire du droit d'usage de la nature des travaux et de leur délai d'exécution ; il lui communique le tableau d'amortissement du coût de ces travaux.</p>		
<p>Par dérogation au premier alinéa, lorsque l'importance des travaux de mise aux normes minimales de confort et d'habitabilité le justifie, la durée de la réquisition peut être supérieure à six ans, dans la limite de douze ans.</p>		
<p>Les locaux régulièrement affectés à un usage autre que l'habitation peuvent, à l'expiration de la réquisition, retrouver leur affectation antérieure sur simple déclaration.</p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Code général des impôts</b></p>	<p>II. – La dernière phrase du IV de l'article 232 du code général des impôts est ainsi rédigée :</p>	<p style="text-align: center;">—</p>
<p>I. - Il est institué, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999, une taxe annuelle sur les logements vacants dans les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, qui se concrétise par le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant. Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée.</p>		
<p>II. - La taxe est due pour chaque logement vacant depuis au moins deux années consécutives, au 1er janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources.</p>		
<p>III. - La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose du logement depuis le début de la période de vacance mentionnée au II.</p>		
<p>IV. - L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement mentionnée à l'article 1409. Son taux est fixé à 10 % la première année d'imposition, 12,5 % la deuxième année et 15 % à compter de la troisième année.</p>	<p>« Son taux est fixé à 15 % la première année d'imposition, 20 % la deuxième année et 25 % à compter de la troisième année. »</p>	

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Code de la construction et de l'habitation</b></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 4</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 4</p>
<p><i>Art. L. 302-5.</i> – Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. En sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné entre les deux derniers recensements de la population et qui appartient à une communauté urbaine, une métropole, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été adopté.</p>	<p>Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Rejeté)</i></p>
<p>A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, ces dispositions s'appliquent également, dans les conditions prévues au premier alinéa, aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. Le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 est opéré à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.</p>	<p>I. L'article L. 302-5 est ainsi modifié :</p>	
<p>(...)</p>	<p>1° À la fin de la première phrase des premier et deuxième alinéas, les mots : « 20 % des résidences principales » sont remplacés par les mots : « 30 % des résidences principales dans des zones, définies par décret, se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande, et moins de 25 % en dehors de ces zones ».</p>	
<p>Les logements locatifs sociaux retenus pour l'application du présent</p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>article sont :</p> <p>1° Les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, à l'exception, en métropole, de ceux construits, ou acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention définie à l'article L. 351-2 ;</p> <p>2° Les autres logements conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources ;</p> <p>(...)</p> <p>Sont décomptés, pendant une période de cinq ans à l'expiration de la convention visée à l'article L. 351-2, les logements dont la convention est venue à échéance.</p>	<p>2° Après le mot : « conventionnés », la fin du sixième alinéa est ainsi rédigée : « ayant bénéficié du prêt locatif à usage social et du prêt locatif aidé d'intégration définis aux articles R. 331-1 à R. 331-28. »</p> <p>3° Après le neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>« Sont décomptés les logements conventionnés bénéficiant du prêt locatif social défini aux articles R. 331-17 et R. 331-21 et du prêt locatif intermédiaire défini aux articles R. 391-1 à R. 391-9. »</p>
<p>.....</p> <p><i>Art. L. 302-6.</i> – Dans les communes situées dans les agglomérations visées par la présente section, les personnes morales, propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux au sens de l'article L. 302-5, sont tenues de fournir au préfet, chaque année avant le 1<sup>er</sup> juillet, un inventaire par commune des logements sociaux dont elles sont propriétaires ou gestionnaires au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours.</p> <p>Le défaut de production de l'inventaire mentionné ci-dessus, ou la production d'un inventaire manifestement erroné donne lieu à l'application d'une amende de 1 500 euros recouvrée comme en matière de taxe sur les salaires.</p> <p>Le préfet communique chaque année à chaque commune susceptible d'être visée à l'article L. 302-5, avant le</p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>1<sup>er</sup> septembre, les inventaires la concernant assortis du nombre de logements sociaux décomptés en application de l'article L. 302-5 sur son territoire au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours, lorsque le nombre de logements sociaux décomptés représente moins de 20 % des résidences principales de la commune. La commune dispose de deux mois pour présenter ses observations.</p>	<p>II. À la fin de la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 302-6, les mots : « 20 % des résidences principales de la commune » sont remplacés par les mots : « 30 % des résidences principales de la commune dans des zones, définies par décret, se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande, et moins de 25 % en dehors de ces zones ».</p>	
<p>.....</p> <p><i>Art. L. 302-7.</i> – A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées à l'article L. 302-5, à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue par l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales lorsque le nombre des logements sociaux y excède 15 % des résidences principales.</p>	<p>III. Le deuxième alinéa de l'article L. 302-7 est ainsi modifié :</p>	
<p>Ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.</p>	<p>1° Après les mots : « fixé à », le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 100 % » ;</p> <p>2° Après le mot : « entre », le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 25 % » ;</p> <p>3° Le taux : « 5 % » est remplacé par le taux : « 10 % ».</p>	
<p>.....</p> <p><i>Art. L. 302-8.</i> – Le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux qui ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales.</p>		
<p>Toutefois, lorsqu'une commune</p>		

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**

appartient à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de programme local de l'habitat, celui-ci fixe, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune de manière à accroître la part de ces logements par rapport au nombre de résidences principales. L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux pour l'ensemble des communes de la communauté ne peut être inférieur au nombre total de logements locatifs sociaux dont la réalisation serait nécessaire, dans les communes soumises au prélèvement prévu par le premier alinéa de l'article L. 302-7, pour atteindre 20 % du total des résidences principales de ces communes, chacune de ces dernières devant se rapprocher de l'objectif de 20 %. Les communes non soumises à ce prélèvement ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord.

.....

*Art. L. 302-9-1.* – Lorsque, dans les communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7, au terme de la période triennale échue, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint, le préfet informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois.

IV. Après le mot : « atteindre », la fin de la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 302-8 est ainsi rédigée : « 30 % du total des résidences principales de ces communes dans des zones, définies par décret, se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande, et 25 % du total des résidences principales de ces communes en dehors de ces zones, chacune de ces communes devant se rapprocher de l'objectif de 30 % ou de 25 % en fonction de sa localisation. »

V. L'article L. 302-9-1 est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase du premier alinéa, après les mots : « au terme de la », est inséré le mot : « première ».

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, du respect de l'obligation, visée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8, de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Par le même arrêté, il fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1er janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7. Le taux de la majoration est égal au plus au rapport entre le nombre des logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements fixé dans le programme local de l'habitat ou déterminé par application du dernier alinéa de l'article L. 302-8. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice.</p>	<p>2° Le deuxième alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la première période triennale échue, du respect de l'obligation, visée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8, d'acquérir ou de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5, rapportés au nombre total de logements commencés, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le représentant de l'État prononce la carence de la commune. Par le même arrêté, il détermine, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1er janvier de l'année suivant sa signature, un prélèvement modulé des contributions financières des collectivités territoriales et de l'État à la construction ou à la rénovation d'équipements publics de la commune, et de la dotation globale de fonctionnement mentionné à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales. Cette modulation établie en fonction de la réalisation des objectifs de logements sociaux est fixée par décret. Elle prévoit notamment une majoration des contributions financières de l'État pour les villes ayant plus de 50 % de logements sociaux sur leur territoire.</p> <p>« Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet conclut une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8. »</p>	

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**

—

« Dans les communes ne respectant pas les obligations définies au précédent alinéa tout permis de construire pour des programmes de plus de dix logements est déclaré illégal. »

Article 5

Les charges qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 5

*(Rejeté)*