



*Colloque sur la politique  
des logements sociaux - Besoins*

Thème n° 3

LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION  
DES LOGEMENTS SOCIAUX LOCATIFS

rapport de synthèse

BRUXELLES - 16-19 DECEMBRE 1963

V/10943/63-F

Thème n° 3

LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION  
DES LOGEMENTS SOCIAUX LOCATIFS

---

RAPPORT DE SYNTHESE

par L. WYNEN

Président de la Commission du Logement  
de l'Union Internationale des Organismes Familiaux

---

Ce rapport n'engage que la responsabilité de son auteur, qui a reçu mandat de le rédiger en toute indépendance, tant à l'égard de la Commission qu'à l'égard de l'administration nationale ou de l'organisation à laquelle il appartient.

## PREAMBULE.

Déjà sensible au cours des années qui ont suivi la guerre de 1914-1918, la pénurie de logements sociaux a pris, dans les pays de la Communauté, à la suite des destructions provoquées par la deuxième guerre mondiale, un caractère préoccupant d'acuité.

Cette pénurie, que venait aggraver encore, - face aux besoins d'une démographie en expansion, - l'arrêt quasi-complet de la construction pendant les années de guerre et, par conséquent, du processus normal de renouvellement et d'entretien du stock d'habitations, explique l'importance croissante du rôle assumé par les Pouvoirs Publics dans le domaine du logement, en général et, plus particulièrement, du logement dit "social".

Une autre raison, - plus impérative encore, - qui a rendu nécessaire une intervention sans cesse plus massive des finances publiques, c'est l'insuffisance des ressources des classes sociales économiquement faibles, pour lesquelles l'accès à un logement adéquat et décent n'est concevable que moyennant l'appoint d'une subvention, directe ou indirecte, de la collectivité.

Aujourd'hui, la part des charges budgétaires affectée par les Etats au secteur de l'habitation a pris des proportions considérables; et l'on comprend le souci du dispensateur des subventions d'accorder celles-ci au meilleur escient, c'est-à-dire au bénéfice de ceux auxquels elles sont le plus nécessaires. Aussi bien est-ce dans cet esprit que les législateurs sociaux se sont appliqués à édicter un ensemble de dispositions et de règles tendant à organiser un ordre prioritaire d'attribution des logements.

De là, l'intérêt et le caractère actuel d'une confrontation des législations et des réglementations appliquées, en la matière, dans les pays de la Communauté.

### I. LE PROBLEME DANS SON CONTEXTE, - DEFINITIONS.

Aux termes mêmes de son intitulé, le thème proposé, - "Conditions d'attribution des logements sociaux locatifs" - ne concerne que les logements donnés en location, à l'exclusion, par conséquent, de ceux qui sont occupés par leurs propriétaires et abstraction faite des mécanismes administratifs et financiers régissant ou favorisant l'accession à la propriété individuelle.

La définition du logement social.

Si la distinction entre logement locatif et logement occupé en propriété apparaît d'emblée, en droit comme en fait, avec suffisamment de netteté, la notion de logement social se présente par contre avec des contours assez flous à première vue.

Sans doute s'accorde-t-on généralement à considérer, qu'à tout prendre, le logement social n'est autre, dans son principe, qu'un logement de type modeste, conçu à l'intention des couches économiquement faibles de la population, - et, comme tel, admis au bénéfice d'une aide financière du Pouvoir Public. L'on en vient ainsi à admettre que le logement social locatif s'identifie, par hypothèse, avec le logement locatif subventionné. En fait, ce n'est que dans la mesure où diffèrent, d'un pays à l'autre, les caractéristiques normatives auxquelles doit répondre le logement ou son occupant pour accéder au bénéfice de la subvention, que la notion de logement social pourra varier dans un sens, selon le cas, plus restrictif, ou, au contraire, plus large; simple question de nuances, qui n'altère pas, pour autant, la signification fondamentale que l'on attribue communément au concept de "logement social".

La confrontation des rapports nationaux permet de constater une suffisante unité de vues sur cette prémisse.

La notion d'attribution.

Il faut se garder de prendre trop étroitement au pied de la lettre le sens du terme "attribution".

Dans les pays où subsistent, en raison de la pénurie d'habitations, consécutive aux événements de la guerre, des dispositions légales ayant pour effet de restreindre la liberté des conventions locatives, l'organisation d'un régime d'attribution des logements s'intègre nécessairement dans une telle législation. Il est impossible, en effet, de parler ici, sans plus, d'attribution, c'est-à-dire du fait pur et simple d'accorder l'usage initial d'un logement, sans situer l'opération dans son contexte; - un contexte où interviennent des dispositions plus ou moins impératives, ayant trait principalement :

- au droit au maintien ultérieur dans les lieux loués et, d'une manière plus générale, à la protection du locataire contre l'éviction,
- aux conditions subordonnant à autorisation préalable le fait de donner ou de prendre en location,
- éventuellement, à la réglementation des loyers et, plus particulièrement à la limitation de leur montant,

- enfin, au contrôle de l'observance des mesures imposées.

C'est en tenant compte de cette perspective élargie, qu'avec raison plusieurs des rapporteurs nationaux ont tenu à situer le problème de l'attribution des logements dans le cadre législatif général, régissant l'ensemble de la politique du logement dans leurs pays respectifs.

## II. LA STRUCTURE DU PARC DE LOGEMENTS.

Dans les tableaux reproduits en annexe, on trouvera, condensés en chiffres globaux, les éléments statistiques fournis par les rapports nationaux, relativement à la structure du parc de logements dans chacun des pays de la Communauté. Tels quels et, en dépit des inévitables divergences dans les méthodes de calcul et d'appréciation, ces chiffres permettent, à tout le moins, une confrontation sommaire.

Les données reprises dans ces tableaux ont trait essentiellement d'une part, à la proportion propriétaires/locataires, d'autre part, à la structure du secteur locatif proprement dit.

### La répartition des logements entre propriétaires et locataires.

Sur ce point, la comparaison pourra être suffisamment rigoureuse; elle porte, en effet, sur deux composantes, - propriétaires et locataires, - dont la définition est identique dans les six pays, à quelques nuances près. (1)

En ordonnant les pays d'après la proportion croissante de logements en propriété, on trouve, exprimée en pourcentage la progression suivante: Pays-Bas, 29,3; Allemagne Fédérale, 35,6; France, 40; Italie, 47,3; Luxembourg, 54,7; Belgique, 60.

Les chiffres, apparemment plus faibles, accusés par les deux premiers pays s'expliquent, pour partie, par le fait que, faute de données statistiques plus récentes, il a fallu remonter à la situation de juin 1956 pour les Pays-Bas et de juin 1961 pour l'Allemagne Fédérale.

---

(1) En Italie, notamment, on citera le cas, - intermédiaire, en fait sinon en droit, entre la condition de propriétaire et celle de locataire, - de celui qui occupe un logement sous le bénéfice d'une promesse de vente à terme.

Plusieurs des rapports nationaux font état d'un effort délibéré en faveur du développement de la propriété individuelle; tel est, en particulier, le cas en Allemagne, dans le Grand-Duché de Luxembourg, en Italie, en France. En général, les résultats de cette politique sont plus marqués dans les régions rurales et les communes de taille modeste que dans les centres fortement agglomérés.

#### La structure du marché locatif.

La comparaison analytique des structures du patrimoine locatif proprement dit dans les six pays est plus malaisée.

A première vue, on distingue deux grandes subdivisions : le secteur privé et le secteur public ou semi-public.

a) Les logements du secteur privé sont, en principe, construits par l'initiative privée sans l'aide financière de la collectivité.

Dans un marché libéralisé, ayant atteint le stade de l'équilibre entre l'offre et la demande, la location de pareils logements relève de la liberté des conventions entre bailleur et preneur; leur loyer correspond, en général, au coût économique normal du "service-logement". Le recours à un régime légal d'attribution apparaît, en principe, hors de question.

Dans un marché, où, par contre, subsiste une législation restrictive de la liberté des locations, il se fera que, même s'agissant du secteur privé, les droits du preneur seront, en quelque mesure, protégés et les loyers de tout ou partie des logements réglementés et artificiellement réduits à un taux inférieur au niveau économique normal. Mais, en pareil cas, la réduction dont bénéficie le preneur correspond à un manque-à-gagner supporté par le bailleur personnellement; elle n'a pas le caractère d'une intervention financière à charge de la collectivité. Les logements du secteur privé ressortissant à un semblable régime n'en deviennent pas pour autant des logements dits "sociaux"; car, si le législateur les a assujettis à certaines règles d'attribution, c'est pour répondre aux nécessités d'une contingence exceptionnelle et temporaire de pénurie, -- non pour rencontrer un besoin social permanent.

Sous le bénéfice de cette distinction, il s'indique d'écarter du champ de l'étude consacrée au présent thème le secteur du logement locatif privé.

b) Les logements locatifs du secteur public ou semi-public.

Sous cette dénomination, on est convenu de ranger les logements

- construits, en vue de la location, par ou à l'intervention
- de l'Etat, et de ses Pouvoirs subordonnés, notamment les communes;
- des Organismes Officiels (qualifiés dans certains pays "para-étatiques"), créés et contrôlés par la Puissance Publique et ayant pour objet la construction et éventuellement la gestion de logements destinés aux classes sociales de condition modeste;
- des organisations sans but lucratif, Sociétés et Institutions d'intérêt public, poursuivant le même objet.

A cette nomenclature il y a lieu d'ajouter encore les logements construits dans le même esprit social, à l'intention de leur personnel, employés et ouvriers, par les Services Publics, les Sociétés Industrielles privées, les Associations et Groupements Patronaux et, en général, les employeurs.

Eu égard au but poursuivi et, compte tenu, d'autre part, des caractéristiques normatives qui leur sont imposées, - en particulier limitations en dimensions et en coût, - les logements construits par ces diverses instances répondent, par hypothèse, à la notion de logement social.

Ce qui caractérise essentiellement les logements du secteur social locatif et justifie leur assujettissement à certaines règles d'attribution peut donc se résumer en ces trois points :

- 1) ils sont destinés spécifiquement aux groupes économiquement faibles de la population;
- 2) ils bénéficient d'une forme directe et/ou indirecte d'aide financière de la collectivité;
- 3) par voie de conséquence, leur loyer est notablement inférieur au taux économique normal.

Les chiffres reproduits dans les tableaux annexés donnent une idée approchée de l'importance relative que revêt, par rapport à l'ensemble du patrimoine-logement de chacun des pays, le secteur locatif social, défini comme il vient d'être rappelé. Dans l'ordre croissant d'importance, ce secteur particulier représente, en pourcentage du patrimoine total : 3,3 % en Belgique, 4,5 % dans le Grand-Duché de Luxembourg, 5,0 % en France, 13,0 % en Italie, 22,8 % aux Pays-Bas et 26,0 % en Allemagne Fédérale.

**III. LES LEGISLATIONS.**

La portée et l'ampleur des restrictions appliquées par le législateur dans le secteur locatif varient considérablement suivant les pays. Sur ce point, les données relevées dans les rapports nationaux permettent

de faire le rapide tour d'horizon ci-après :

Seule des six pays de la Communauté, la Belgique, après avoir connu, depuis 1940 et jusqu'en 1957, un régime organisant la protection des locataires et le blocage des loyers, a progressivement mis fin à cette législation; en manière telle que, depuis plus de six ans maintenant, le marché locatif privé est redevenu entièrement libre. Seuls sont assujettis à des règles d'attribution les logements locatifs construits et gérés par la Société Nationale du Logement et ses Sociétés Subordonnées.

Dans le Grand-Duché de Luxembourg, le marché du logement locatif est encore présentement soumis (sauf en ce qui concerne les habitations de classe supérieure) à des dispositions légales fixant le montant des loyers et organisant, sous certaines conditions, à défaut de prescriptions en matière d'attribution des logements, le maintien du locataire dans les lieux loués.

En Italie, dans l'ensemble du territoire, une partie importante du marché locatif échappe actuellement à l'application des mesures restrictives. Cependant, la subdivision entre logements dont la location est libre ou "libérée" et logements restant sujets à des limitations de loyer (locations dites "bloquées" ou "conventionnées") diffère notablement selon les régions et l'importance des communes. C'est surtout dans les centres urbains (chefs-lieux) que l'on rencontre une proportion relativement plus élevée de logements à loyer réglementé, - en particulier, de logements sociaux construits par des organismes officiels ou de caractère semi-public à l'intention de la population ouvrière, et dont le prix de location est abaissé à un niveau exceptionnellement bas, grâce à un système de financement légalement organisé sur la base de diverses subventions. Une législation très développée règle l'attribution des logements dans le secteur locatif social subventionné.

Au sujet de la France, il convient de rappeler que, déjà à la suite de la guerre de 1914-1918, un système légal de blocage des loyers avait été institué, dont les dispositions étaient encore d'application, - bien que dans une mesure atténuée, - au moment où survint la deuxième guerre mondiale. Les effets de celle-ci n'ont pas manqué d'aggraver le déséquilibre dans le secteur de l'habitation, ce qui nécessita le maintien, voire le renforcement du régime d'exception. Toutefois, au cours des dernières années, on a pu observer une orientation fort nette vers la libéralisation progressive du marché locatif.

Au stade actuel de ce processus, les loyers des logements neufs sont libres, exception faite toutefois des logements construits par les Organismes d'Habitations à Loyer Modéré (H.L.M.), - logements pour lesquels la loi fixe les prix de base des loyers en fonction de la surface et qui, par ailleurs, sont les seuls logements locatifs dont l'attribution est réglée par des dispositions légales.

Pour ce qui concerne les logements anciens, diverses dispositions législatives ont progressivement restreint, - en particulier au bénéfice des communes modérément peuplées, - le champ d'application de la réglementation des loyers, lequel initialement s'étendait à tout le territoire. A ce jour, des restrictions restent principalement en vigueur dans les communes importantes; encore qu'ici, les loyers, dont la loi fixe le prix de base au mètre carré de surface, sont sujets à relèvement progressif par paliers semestriels, jusqu'à atteindre le niveau correspondant au loyer considéré comme maximum licite. On notera, d'autre part, que si la location des logements anciens est libre de toutes règles d'attribution, en revanche, le preneur, une fois entré dans les lieux, jouit du droit de s'y maintenir sous certaines conditions.

En Allemagne, seuls les logements sociaux construits après la dernière guerre, avec l'aide financière directe des Pouvoirs Publics, sont soumis au régime de l'attribution. Par ailleurs, à côté de ce secteur social, il existe d'autres types de logements locatifs qui, tout en échappant à la réglementation de l'attribution, bénéficient néanmoins, - à condition de respecter certaines limitations en ce qui concerne les dimensions du logement et le montant de son loyer, - d'une intervention financière indirecte de l'Etat sous forme d'allègements fiscaux.

La politique allemande du logement marque une nette et très rapide évolution dans le sens de la libération du marché locatif : le système rigide de protection du locataire, qui était en vigueur à l'issue de la deuxième guerre mondiale (réglementation des loyers, maintien dans les lieux, répartition autoritaire de l'espace habitable) a fait place à une législation nouvelle qui tend à organiser, dans le domaine du logement, le passage progressif à un régime d'économie sociale de marché, - à instaurer, en quelque sorte, un nouveau droit social des locations, dont l'une des caractéristiques sera le recours à l'aide financière des Pouvoirs Publics sous forme d'allocations individualisées dans le chef du locataire. On compte que cette évolution arrivera à son terme à fin 1965. A ce moment, seuls resteront encore soumis à des règles obligatoires les logements bénéficiant d'une subvention publique, ainsi que

les logements sociaux à loyer réglementé des organismes d'intérêt public.

Les Pays-Bas offrent, dans le domaine du logement, l'exemple le plus complet d'un système d'attribution faisant réellement corps avec une législation beaucoup plus générale, dont le caractère essentiel est de soumettre, en fait, au contrôle de l'autorité publique l'exercice de l'ensemble des droits, tant du bailleur que du preneur.

On comprend mieux la raison d'être de cette position extrême, lorsque l'on considère le contraste brutal que présentaient, à 5 ans de distance, à la suite de la guerre de 1940/45, les données du problème à résoudre : Seul des pays de la Communauté à avoir échappé aux soubresauts et aux ravages de la première guerre mondiale, les Pays-Bas, avec un parc immobilier bien équilibré, disposant d'une réserve de 80.000 unités, ignoraient en 1959 la pénurie de logement ; en 1945, à la fin des hostilités, cette marge de sécurité s'était transformée en un déficit voisin de 100.000 logements.

Des dispositions légales, prises dès 1947, organisaient, sous le contrôle de l'autorité publique, la répartition et l'utilisation de l'espace habitable. Applicables à la totalité du territoire et à toutes les classes de la population, aussi bien dans le secteur de la propriété individuelle que dans celui de la location, ces mesures portaient, dans les grandes lignes, sur :

- l'interdiction de donner ou de prendre un logement en location sans autorisation préalable du pouvoir compétent;
- A cet effet, l'inscription obligatoire sur des rôles d'attente, - permettant d'organiser, en quelque sorte, un clearing légal entre l'offre et la demande;
- le contrôle des conditions de location et de l'utilisation optimale de l'espace habité;
- Le blocage des loyers et la fixation de leur montant;
- Le droit de réquisition éventuelle de tout logement ou partie de logement, habité ou non, dévolu à l'autorité municipale;
- La protection du locataire et son maintien dans les lieux loués.

Actuellement s'affirme une tendance vers l'assouplissement de ce régime, à la vérité fort sévère; d'ores et déjà, grâce au fait que, depuis la guerre, plus d'un million de logements neufs ont été édifiés, des dispositions organisant une libéralisation prudente et progressive du marché locatif hollandais ont pu être envisagées : Dans les communes où le déficit d'habitations peut être considéré comme suffisamment

résorbé, dispense totale ou partielle d'application des mesures restrictives imposées par la législation sur l'espace habitable peut être accordée.

En dépit des divergences, qui viennent d'être mises en lumière, l'on retrouve néanmoins, à la base de la politique du logement social dans les six pays, les mêmes principes et une remarquable unité de vues dans la poursuite d'un même objectif. Seules diffèrent, - parfois, il est vrai, dans une notable mesure, - les modalités d'application ainsi que l'étendue et la rigueur des moyens législatifs et réglementaires mis en oeuvre.

#### IV. LES REGIMES D'ATTRIBUTION.

##### Méthodes et fonctionnement organique.

Les dispositions organisant l'attribution dans les pays de la Communauté se ramènent fondamentalement à deux types de régimes :

- le régime de la réglementation unique, instituée au niveau du pouvoir central, en vertu d'une législation détaillée, applicable à l'ensemble du territoire.
- le régime de la réglementation diversifiée à l'échelon régional ou communal, chaque région ou commune instituant son propre dispositif en conformité des directives générales d'une législation de cadre.

Subsidiairement, il existe aussi, - en fait dans chacun des pays, - des régimes particuliers d'attribution conventionnelle, limités à des groupes déterminés de personnes. Tel est le cas, notamment, lorsque certaines administrations publiques ou certains employeurs, - en vue de procurer du logement aux membres de leur personnel, - interviennent, par leur contribution financière directe ou indirecte, soit volontairement, soit en vertu d'obligations légales, dans la construction de groupes d'habitations sociales et sont, à ce titre, habilités à établir leur propre réglementation d'attribution, ou encore à se faire réserver la faculté de désigner, pour tout ou partie de ces logements, des locataires de leur choix. Il en va de même dans le cas d'habitations construites avec l'aide financière des pouvoirs publics, et destinées spécifiquement au logement de groupes sociaux particulièrement dignes d'intérêt : vieillards aux ressources limitées, familles extraites de taudis, réfugiés, infirmes, etc..

Quant à l'application de ces divers dispositifs législatifs dans

la pratique, elle postule en principe l'élaboration d'un règlement, qui fixe les conditions et l'ordre prioritaire des attributions, - que ce soit par le moyen d'une sélection faite sur appréciation subjective des autorités habilitées à cette fin ou, encore, sous forme d'un classement établi par un système objectif de points de notation, exprimant la valeur pondérée des différents critères pris en considération.

Une confrontation des positions dans les six pays sous ce double aspect, - dispositions législatives, d'une part, procédures et mécanismes d'attribution, d'autre part, - se présente comme suit dans les lignes essentielles :

Dispositions législatives

Procédures et mécanismes d'attribution

BELGIQUE.

Législation très peu développée dans le domaine particulier de l'attribution (prescrits relatifs aux conditions de ressources et à quelques priorités : familles nombreuses, anciens prisonniers politiques, population extraite des taudis).

Réglementation unique, dérivée de cette législation et appliquée exclusivement dans le champ d'action de la Société Nationale du Logement.

Par ailleurs, quelques autres dispositions réglementaires élaborées par la Société Nationale, - dispositions sans force légale, n'ayant qu'une valeur de directives, à l'usage des sociétés agréées chargées d'attribuer les logements locatifs de leur patrimoine propre.

Régime particulier :

Attribution, réservée aux ouvriers mineurs, de certains groupes de logements locatifs édifiés

Sauf à respecter les prescrits de la législation (voir ci-contre), les Sociétés agréées décident souverainement de l'attribution, dans le cadre des recommandations de la Société Nationale du Logement.

La tenue d'un registre d'inscription des demandes n'est pas imposée. Quelques sociétés cependant appliquent, d'initiative, cette modalité.

Bien que ce système d'attribution présente, dans son principe, un certain caractère subjectif, des enquêtes sociologiques pratiquées chez les locataires de ces logements semblent indiquer que, dans leur grande majorité, les attributions sont faites à bon escient.

spécialement pour eux.

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG.

Pas de réglementation imposée par la législation.

La Société Nationale des Habitations à Bon Marché et quelques rares communes industrielles, propriétaires de logements locatifs, établissent librement leur propre règlement et leurs propres règles d'attribution. Il en va de même pour certains combinats sidérurgiques qui construisent des logements réservés spécialement au personnel de leurs entreprises.

FRANCE.

Réglementation générale d'attribution fixée par la législation, - en particulier en ce qui concerne le plafond des ressources et les conditions de peuplement des logements.

Régime particulier :

Dans le cas de construction de logements H.L.M., au financement desquels un employeur a contribué au moyen de sa cotisation obligatoire de 1 % sur salaires, le dit employeur a le droit de présenter, pour une certaine partie de ces logements, des locataires de son choix, lesquels échappent ainsi au processus commun d'attribution.

Attribution laissée à l'appréciation subjective de l'administration ou de l'organisme propriétaire, dans le cadre des règlements que ceux-ci se sont eux-mêmes fixés.

Chaque organisme propriétaire de logements élabore, en conformité des dispositions en fait très complètes et détaillées de la législation, son propre règlement; il détermine, en particulier, les critères servant à l'établissement des listes d'attribution.

Ce système est relativement souple : l'autorité qui attribue dispose d'une certaine liberté d'appréciation, dans les limites des critères réglementaires; en outre, une partie (10 %) du nombre des logements à attribuer est réservée à la discrétion subjective des dirigeants de l'organisme, pour leur permettre de servir hors-priorité des cas particulièrement urgents ou critiques.

La formule plus rigoureusement objective de la cotation par points, imposée jadis à quelques organismes importants, est devenue

facultative depuis 1955. A ce jour, malgré des qualités qui l'ont fait accueillir favorablement dans d'autres pays (Italie, Pays-Bas), elle reste sujette à controverse en France, certains opposants la trouvant trop abstraite.

### ITALIE.

Règles d'attribution prescrites par une législation générale détaillée et applicables à l'ensemble du secteur du logement social.

Actuellement la gestion de ce secteur est assumée par les Instituts Autonomes des Maisons Populaires (Case Popolare - ex-gestion INA-CASA), dont les organes d'exécution sont décentralisés au niveau des provinces.

Cette organisation est chargée de mettre en oeuvre un vaste plan décennal de construction et de gestion de logements sociaux pour ouvriers et autres salariés.

Au sommet de cette organisation, un Comité Central Coordinateur.

#### Régime particulier :

A l'exécution de ce plan décennal sont rattachées les activités de certains Instituts spécialisés. Ces derniers cependant continuent à couvrir leur champ d'opération propre, c'est-à-dire la construction de logements pour des groupes sociaux ou professionnels déterminés

Normes et règlement d'attribution sont élaborés par l'Autorité chargée de la gestion du plan décennal.

- Système de classement basé sur la méthode de la notation par points de critères. Quelques variantes à cette réglementation générale sont admises dans le chef de certains Instituts spécialisés, dont l'activité est intégrée au plan décennal.

Seules sont exemptes du système de notation par points, les attributions de logements construits spécifiquement pour re-loger les familles extraites de taudis et d'habitations malsaines.

- Sur base des listes de classement, établies comme dit plus haut, l'attribution se fait par une Commission provinciale présidée par un magistrat.

- Le souci d'attribuer les logements avec un maximum d'objectivité apparaît nettement dans la technique des méthodes italiennes.

(Exemple : I.N.C.I.S. dont les logements sont réservés exclusivement aux employés des administrations de l'Etat). Ces organismes attribuent les logements selon les mêmes règles générales, mais dans le cadre limité de leur "clientèle" propre.

#### ALLEMAGNE FEDERALE.

Une législation générale, organisant la répartition de l'espace habitable, englobe des dispositions de cadre relatives à la réglementation des attributions.

Cette réglementation est différente selon qu'elle concerne les logements anciens ou les logements neufs. D'autre part, elle est plus rigoureuse dans les régions dites "noires" (pénurie grave de logement) et, par contre, plus libérale dans les régions dites "blanches" (pénurie en voie de résorption, ne dépassant pas 3 %).

#### Régimes particuliers :

Il existe en Allemagne de nombreux régimes particuliers :

Certaines catégories sociales ou professionnelles émargent à des crédits à affectation spécialisée, octroyés par le Bund et les Laender.

Tel est le cas des constructions financées par les Pouvoirs Publics en vue du logement des mineurs et ouvriers de la

- Dans les arrondissements "noirs" : un office régional préside à l'attribution des logements. Il établit les listes des demandeurs selon un système de notations par points en fonction de certains critères. Le bailleur ne peut choisir un locataire que parmi les demandeurs sélectionnés et proposés par l'Office. Celui-ci peut désigner lui-même l'attributaire dans des cas urgents ou critiques.

Les degrés d'urgence et l'ordre des priorités sont fixés dans les différents Laender par la loi.

- Dans les arrondissements "blancs" : Il ne subsiste plus, en principe, de réglementation d'attribution. Seuls restent soumis à certaines limitations contractuelles, quant au choix du locataire, les logements édifiés avec l'aide financière du Pouvoir Public.

sidérurgie. C'est le cas également des logements, construits avec l'aide de crédits publics par des particuliers ou des sociétés (sans but lucratif) de locataires, et soumis à la condition d'être destinés à certaines catégories de personnes : sinistrés, mutilés, invalides, réfugiés, familles nombreuses, étudiants, etc...

- Chacun de ces groupes a son régime propre d'attribution.

#### PAYS-BAS.

Législation de cadre organisant, - sauf dérogations en faveur de certaines catégories déterminées de personnes, - le contrôle absolu et général des opérations locatives, tant dans le secteur privé que dans le secteur du logement social.

L'application de cette législation est confiée à l'Autorité Communale, qui dispose à cet égard, et tout particulièrement en matière d'attribution, d'une large autonomie et d'un grand pouvoir d'initiative.

La contrainte à l'égard des occupants de logements peut aller jusqu'à la procédure de réquisition, moyennant juste indemnité, et sous réserve de droit d'appel pour le réquisitionné devant les Etats Provinciaux.

- Un aménagement spécial des modalités d'attribution est prévu pour les marins naviguant et les étrangers.

Chaque commune élabore sa propre réglementation d'attribution des logements; ce qui aboutit à des disparités considérables dans la nature et la pondération des divers critères d'appréciation.

La procédure se fait en deux phases :

1ère phase : Inscription sur les listes du Bureau Communal : celui-ci apprécie si le candidat se trouve dans les conditions requises pour que son cas soit pris en considération, et, dans l'affirmative, procède à son inscription sur les listes.

2ème phase : Le candidat s'efforce de trouver un propriétaire, - le Bureau lui prêtant, le cas échéant, ses bons offices à cet effet. Selon qu'il juge l'opération conforme ou non au prescrit du règlement et des critères imposés, le Bureau accorde ou refuse l'autorisation de louer.

N.B. - Il n'est pas fait mention

dans le rapport hollandais de la technique d'attribution basée sur la méthode de la cotation par points, - bien qu'à notre connaissance ce système ait été utilisé jadis dans certaines villes des Pays-Bas.

L'autorité qui attribue et le contrôle des opérations d'attribution.

Quelle que soit l'autorité qui a qualité pour fixer les principes de la réglementation, - législateur ou pouvoir exécutif, central ou subordonné, - dès que l'on en vient au stade de l'application, la tendance générale est de confier à une instance, décentralisée au niveau, soit de la province, soit de la commune, la mission de décision en matière d'attribution des logements.

Quelle sera cette instance ? C'est ici que les points de vue divergent : Dans certains pays, ce sera un office communal (Pays-Bas); dans d'autres, une commission provinciale (Italie), ou encore l'organisme propriétaire des logements (Belgique, France).

Cette diversité organique des instances de décision correspond, en fait, aux différences de conception et de structure, que présente le secteur locatif social dans les six pays.

Le rapporteur français, par exemple, fait valoir que les organismes propriétaires sont mieux à l'abri des influences politiques que les collectivités nationale ou locales; aux Pays-Bas, par contre, c'est selon le rapporteur hollandais, l'autorité communale, qui, vivant en contact étroit avec la population, est le mieux placée pour exercer, en matière d'attributions, un pouvoir de décision, limité d'ailleurs par le cadre fort strict d'une législation très contraignante.

Au sujet de la compétence de ces organes de décision, on notera que certains pays ont prévu, pour le demandeur qui se jugerait lésé dans la procédure ou l'ordre d'attribution, une faculté de recours auprès d'une instance supérieure. C'est là, sans nul doute, une disposition heureuse, dont le bien-fondé se justifie tout particulièrement là, où le régime d'attribution revêt un caractère plus rigoureux.

Dans un ordre d'idées voisin, il est un point sur lequel les rapports nationaux sont, en général, peu explicites, c'est la question du

contrôle, par l'Autorité supérieure, de la bonne attribution des logements par les instances régionales ou locales appelées à prendre des décisions en la matière. Un pareil contrôle, assorti, le cas échéant, de sanctions, paraît à tous égards souhaitable, afin d'assurer une gestion efficace et soucieuse du bien social.

## V. LES CRITERES D'ATTRIBUTION.

Quels que soient le schéma juridique et les méthodes administratives mises en oeuvre, la portée sociale d'un régime d'attribution vaut surtout par le choix et la pondération judicieuse des critères d'appréciation. Dégagés de l'ensemble touffu des facteurs secondaires et des modalités de détail, les principes fondamentaux qui déterminent l'ordre d'attribution se ramènent à un nombre limité de critères majeurs. Ces critères, on les retrouve, - affectés, il est vrai, de coefficients d'importance parfois très différente, - à la base de tous les systèmes nationaux décrits par les rapporteurs.

### Conceptions et tendances communes.

Une unité de vues se manifeste pour admettre comme éléments principaux d'appréciation les 6 critères généraux ci-après :

- Déficience du logement occupé
- Conditions de peuplement
- Dimensions de la famille locataire
- Eloignement du lieu de travail
- Pression de l'expansion démographique et du progrès social
- Modicité des revenus.

Le jeu de ces critères et leur incidence sur les divers régimes d'attribution de logements locatifs appellent quelques commentaires.

#### 1. Le critère de la déficience du logement occupé.

Dans l'ensemble des cotes d'appréciation, l'insuffisance qualitative et les tares physiques du logement occupé par le demandeur, - manque de confort et d'équipement, état anti-hygiénique ou délabré de la bâtisse, voisinage malsain, etc..., - sont considérées partout comme facteurs justifiant un classement favorable dans l'ordre des attributions. Un traitement prioritaire est accordé, en général, aux popula-

tions en provenance de taudis et à ceux qui se trouvent sous la menace d'une expulsion ou d'une évacuation imminente.

En Belgique, par exemple, 30 % des logements construits dans le secteur du logement social sont réservés par priorité aux "taudisards"; En Italie, une cote privilégiée d'attribution est assignée aux demandeurs vivant dans des locaux impropres à l'habitation : grottes, greniers, sous-pentes, caves, etc...

## 2. Le critère des conditions de peuplement.

Ce critère s'applique, d'une part, à l'appréciation des déficiences quantitatives du logement occupé au moment de la demande (surpeuplement excessif, sous-occupation abusive, cohabitation forcée de noyaux secondaires), - d'autre part, à la conformité aux normes de peuplement dans le nouveau logement sollicité.

Tous les rapports nationaux attestent que le cas du demandeur, dont la famille vit entassée dans un logement trop exigü, doit être avantagé dans l'ordre d'attribution; en contrepartie, la logique veut, - et, au demeurant, les réglementations prescrivent, - que les caractéristiques dimensionnelles et le nombre de pièces du nouveau logement soient proportionnées à la composition de la famille du candidat.

Dans la plupart des pays, les règlements d'attribution fixent des normes à respecter à cet égard, normes qui, - à quelques nuances près dans leur expression chiffrée, - tendent, dans un même esprit, vers ce double objectif, social, d'une part : assurer à chaque famille ou ménage un logement de dimensions en rapport avec sa taille; économique, d'autre part : favoriser l'utilisation optimale du cube de logement.

En France, par exemple, le souci de réagir contre la sous-occupation va jusqu'à imposer, sous certaines conditions, la mutation au locataire, lorsque, postérieurement à la prise en location des lieux, la condition de peuplement adéquat viendrait à ne plus être remplie.

Peut-être n'est-il pas inutile de relever ici que l'impératif du peuplement optimal risque d'en rester à l'état d'intention platonique, là où les moyens pratiques de le satisfaire font défaut ou sont insuffisants. Sans doute doit-on s'efforcer d'attribuer aux familles des logements correspondant à leur taille. Encore faut-il que de tels logements existent et que les programmes de construction offrent une gamme

suffisamment variée d'unités d'habitation de grandeurs différentes.(1)

On sait que tel n'a pas toujours été le cas dans le passé; aujourd'hui encore l'on observe, dans certains groupes d'habitations sociales, la répétition d'unités de même capacité conçues pour ménages de taille moyenne, alors qu'aux deux extrémités de l'éventail des dimensions, font défaut, d'une part, des types d'habitations spacieuses pour grandes familles et, d'autre part, des logements réduits pour couples âgés.

En présence d'une pareille lacune, il n'est guère possible d'appliquer une politique nuancée d'adéquation de la taille des logements aux diverses structures familiales. Cet état de choses devrait, semble-t-il, retenir la sérieuse attention des instances responsables de la promotion du logement social locatif.

### 3. Le critère des dimensions de la famille.

On vient de voir que l'adaptation de la capacité d'occupation du logement à la composition de la famille est une exigence que l'on retrouve dans toutes les réglementations; selon que cette exigence sera ou non satisfaite, la demande d'attribution du candidat-locataire sera prise en considération ou rejetée.

Cependant, l'on peut se demander si, ayant obtenu son inscription sur les listes d'attribution, la famille bénéficiera pour autant d'un coefficient de priorité calculé ou apprécié en rapport de sa composition et, plus précisément, dans quelle mesure le nombre de ses enfants influera sur sa cote de classement. Certains rapports nationaux sont peu explicites sur ce point.

Deux indications cependant sont à retenir, qui révèlent une sollicitude plus marquée à l'endroit des besoins familiaux :

En Italie, des points supplémentaires d'"effectif familial" sont prévus au système de cotation qui fixe l'ordre d'attribution; Par ailleurs, une priorité spéciale est accordée aux familles nombreuses (7 personnes au moins) dont les ressources sont exceptionnellement réduites.

---

(1) Cf. sur ce point : "Surfaces Minimales d'Habitation.- Progressivité du coût et des dimensions du logement en fonction des dimensions de la famille" (Cologne 1957).- Publication de la Commission du Logement de l'Union Internationale des Organismes Familiaux.

Dans le système d'attribution français, la note de "composition familiale" intervient, non sous forme de points ajoutés, mais comme facteur multiplicateur des autres points de critère.

#### 4. Le critère d'éloignement du lieu de travail.

Le souci de favoriser l'accès du travailleur à un logement locatif proche de son lieu de travail se manifeste dans tous les types de réglementation; certaines dispositions précisent que ce critère sera pris en considération, pour autant seulement que la durée du trajet entre le logement occupé au moment de la demande et le lieu de travail n'excède pas un temps donné.

Il arrive souvent que les membres de certaines familles, dispersés par le fait d'un trop grand éloignement des lieux de travail, ne sont plus en mesure de se rassembler au foyer et d'y jouir d'une vie familiale cohérente. C'est en pareils cas surtout que le présent critère prend toute son importance.

On observera cependant que, dans certaines réglementations, des restrictions à l'accueil d'éléments étrangers à la commune viennent contrarier les chances que pourraient avoir des chefs de famille de se rapprocher de leur lieu de travail. Il sera revenu plus loin sur cet aspect particulier, qui s'intègre, par ailleurs, dans le problème plus général de l'accueil des travailleurs migrants dans les différents pays de la Communauté.

#### 5. Le critère de la pression de l'expansion démographique et de l'évolution sociale.

L'importance de ce critère est évidente. Il va de soi, en effet, que le besoin accru de logement, inhérent à l'arrivée à l'âge de la nuptialité de nouvelles couches d'adultes désireux d'établir leur foyer, de même que, par ailleurs, la pression du progrès social, qui se traduit par une aspiration générale des classes laborieuses vers une amélioration de leurs conditions de logement, sont autant de facteurs, qui, nécessairement, interviennent dans le "cahier des charges social", régissant l'attribution des logements locatifs.

C'est ainsi notamment, que certains rapporteurs nationaux soulignent que dans l'ordre de classement des attributaires, une attention particulière est accordée au cas des jeunes ménages mal logés, condam-

nés à la cohabitation forcée ou à l'installation précaire de leur foyer à l'hôtel ou en "meublé".

#### 6. Le critère de la modicité des revenus.

Ce critère constitue, dans le climat social actuel, l'une des bases fondamentales de tout système d'attribution des logements locatifs subventionnés. Tel qu'il est abordé dans les rapports nationaux, le problème des revenus du candidat, en tant qu'élément d'appréciation déterminant de l'attribution, postule une prise de position sur les points suivants :

- Quels sont les revenus pris en considération ?
- Comment déterminer et contrôler leur montant ?
- Comment fixer les plafonds de revenus à ne pas dépasser par l'attributaire ?
- Quelle sera la progression ou modalisation de ces plafonds en fonction des charges de famille ?
- Quelle attitude adopter à l'égard du locataire en cas d'augmentation ultérieure de ses ressources ?

Si les réponses de principe données à ces questions dans les six pays témoignent d'une assez remarquable unité de vues, il en va différemment lorsque l'on en vient à la confrontation analytique des normes d'application qui caractérisent chacun des systèmes : On y relève, en effet, un certain nombre de variantes, voire de disparités.

##### a) Définition des revenus.

Le plus souvent, les ressources prises en considération sont les revenus professionnels nets servant de base à l'imposition fiscale; en général, le montant des allocations et autres prestations familiales n'est pas pris en compte.

Mais, - et c'est ici que les modalités accusent des différences: En France, les revenus s'entendent de ceux de tous les membres de la famille; en Belgique, de ceux des deux conjoints seulement; dans d'autres pays n'intervient que le revenu professionnel du seul chef de famille revenu net en Allemagne, revenu brut aux Pays-Bas et en Italie.

Dans quelques pays, - pour certaines catégories professionnelles spéciales, - la qualité d'ouvrier tient lieu de définition du revenu, en ce sens que cette qualité est réputée satisfaisante, comme telle, au critère des ressources, le montant du salaire n'étant pas pris en considération (Exemple : les ouvriers mineurs en Belgique).

b) Détermination et Contrôle du montant des revenus.

S'assurer de la réalité des revenus et en contrôler la consistance sont des tâches délicates. Bien que, de l'avis général, l'enquête sur les revenus soit nécessaire, si l'on veut éviter l'abus consistant à attribuer des logements sociaux subventionnés à des personnes non qualifiées pour y accéder, certains éprouvent cependant quelque réticence à recourir à des procédés qu'ils jugent plus ou moins inquisitoriaux.

La plupart des réglementations s'en remettent aux attestations que l'on peut obtenir de l'administration fiscale.

Le rapport allemand souligne la difficulté de recueillir des informations véridiques sur les revenus des particuliers et exprime quelque scepticisme quant à la possibilité de mettre en oeuvre une méthode réellement efficace.

Quoi qu'il en soit, la recherche d'un système rationnel et socialement juste en matière de détermination des revenus mériterait une étude plus poussée.

c) Plafond de revenus.

Diverses méthodes sont en usage pour la fixation du plafond de revenus à ne pas dépasser au moment de l'inscription de la demande d'attribution.

Une formule apparemment simple, mais qui se plie moins facilement aux ajustements ultérieurs que peuvent nécessiter les fluctuations du coût de la vie, c'est la fixation pure et simple d'un montant maximum de revenus, exprimé en somme absolue (comme éventuellement différente selon les régions d'un même pays). C'est un système de ce genre que l'on voit appliquer, notamment en Allemagne et en Italie; également en Belgique, mais assorti d'une modalité d'indexation.

En France, le plafond est déterminé, non en valeur absolue, mais par référence au salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG); cette valeur de référencediffère selon les régions et varie en liaison avec les fluctuations de l'index du coût de la vie.

Un système, qui, par un détour ingénieux, aboutit à un résultat analogue dans la pratique, est celui que l'on trouve dans les rè-

gles d'attribution en vigueur dans quelques villes de Hollande : A Amsterdam, par exemple, le revenu maximum, - en fait, le plafond, - est déterminé par une liaison proportionnelle entre le montant du loyer et le revenu mensuel; au-delà d'un loyer de 110 florins par mois, correspondant à un revenu de 850 florins, le critère du revenu n'intervient pas.

A en juger par les quelques conclusions d'enquêtes reproduites dans les rapports nationaux, il semble bien que les diverses formules de limitation des revenus aboutissent sensiblement aux mêmes résultats dans les six pays de la Communauté, c'est-à-dire que les attributaires, dans leur très grande majorité, se situent dans les classes de condition modeste de la population.

d) Progression familiale des plafonds.

En matière de plafonds, certains rapports se bornent à citer, sans plus, le chiffre de base, sans préciser dans quelle mesure le plafond est affecté de majorations en rapport avec les charges de famille, - modalité qui, sauf erreur, est aujourd'hui d'application dans chacun des six pays. Il serait utile d'obtenir, sur ce point particulier, les compléments d'information nécessaires pour pouvoir apprécier et comparer les incidences familiales des divers systèmes d'attribution.

Quoi qu'il en soit, il peut être intéressant de noter que les formules allemande et française se signalent par un souci particulier de tenir largement compte de l'incidence des charges d'enfants sur le budget familial.

En Allemagne, le plafond de base, déjà fixé à un niveau relativement haut (9.000 D.M.), est encore relevé à concurrence de 20 % par personne à charge.

Quant au système français, il s'applique à serrer au plus près la réalité économique, en assignant au plafond une hauteur proportionnelle, non point au nombre de personnes composant la famille mais au nombre d' "unités de consommation" de celle-ci; pour chaque unité de consommation le plafond est égal à 300 fois le S.M.I.G. (Le rapport français signale toutefois qu'il est envisagé d'abaisser ce plafond, considéré comme trop élevé).

e) Cas de l'augmentation ultérieure des revenus du locataire.

Cette question, dont l'importance et le caractère actuel ne se sont affirmés que dans un passé relativement récent, en est encore, dans plusieurs pays, à un stade plus ou moins expérimental. Faut-il, dans l'hypothèse où, postérieurement à l'attribution, les ressources du locataire en viennent à dépasser le plafond d'admission, lui imposer le paiement d'un sur-loyer ou, éventuellement, à la limite, procéder à son éviction ?

Ainsi que le révèlent les quelques exemples ci-après, extraits des rapports nationaux, les dispositions prévues à cet égard dans les différents systèmes d'attribution sont divergentes, voire contradictoires :

- En Belgique (législation récente et actuellement encore en voie d'amendement) : l'éviction n'est pas prévue, mais bien une réadaptation progressive du loyer en rapport avec la croissance des revenus, - ce, jusqu'à ce que le loyer réajusté ait atteint un montant considéré comme correspondant au niveau économique normal.
- En France : En cas de dépassement du plafond, maintien dans les lieux pendant une période de trois à six ans, avec paiement d'un sur-loyer; ensuite, faculté pour l'organisme propriétaire de faire vider les lieux.
- En Allemagne Fédérale : Aucune procédure d'éviction n'est prévue; jusqu'à présent, il n'est procédé à aucun contrôle de l'évolution des ressources du locataire postérieurement à l'attribution du logement. Toutefois, à l'expérience, il s'est révélé qu'aujourd'hui, quelque 600.000 familles occupant des logements sociaux locatifs ont des revenus excédant le plafond. Cette situation préoccupe vivement les responsables de la politique du logement social et l'on envisage d'organiser un contrôle des revenus assorti de l'imposition d'un sur-loyer.
- Aux Pays-Bas, aucune disposition n'autorise à augmenter le loyer postérieurement à la prise en location du logement par l'attributaire; cependant une mesure législative dans ce sens est à l'étude.

En résumé, l'on se trouve, en cette matière, devant un problème qui n'a pas encore reçu de solution bien nette et qui devrait également faire l'objet d'une étude approfondie.

Autres critères et conditions réglementaires.

Pour être complet, il faudrait citer encore tels critères ou conditions, d'importance secondaire, qui figurent dans certaines réglementations nationales ou locales et interviennent dans l'établissement du classement d'attribution. Qu'il suffise d'en citer ici, pour mémoire, quelques exemples :

- En Italie, 10 % du contingent à attribuer est réservé aux ouvriers ayant l'intention de contracter mariage.
- Au Pays-Bas, par un contraste assez singulier, l'inscription sur les listes d'attribution est refusée aux demandeurs non mariés. Plus précisément et dans le même ordre d'idées, le règlement particulier en vigueur à Amsterdam écarte de la liste d'inscription les personnes vivant seules, âgées de moins de 40 ans.
- En Hollande toujours, à La Haye, une priorité spéciale est accordée par l'autorité communale, lorsque le transfert dans un autre logement est requis sur avis médical, pour motifs de santé.
- En Allemagne Fédérale, une attribution spéciale est réservée aux personnes ayant subi des dommages de guerre.

Critères de nationalité, de résidence et de qualifications professionnelles.

Il reste enfin à examiner avec quelque attention l'incidence d'un dernier groupe de critères que l'on pourrait qualifier de critères négatifs ou d'exclusion. Il s'agit, en l'occurrence, de quelques dispositions reprises dans certaines réglementations, nationales ou locales, et qui tendent à écarter du bénéfice de l'attribution les personnes que l'on ne désire pas accueillir en raison de leur qualité d'étranger ou de leur lieu de résidence antérieur, ou encore parce que leur qualification ne correspond pas à celle qui est souhaitée.

Les oppositions, qui sont ici manifestes, trouvent vraisemblablement leur explication, tantôt dans le fait d'une pénurie persistante de logements affectant certains pays ou régions, tantôt dans le fait de contingences d'ordre structurel.

Avant tout cependant, il importe de distinguer entre régimes d'attribution communs, régis par une législation générale, et régimes particuliers d'attribution contractuelle. Dans le cas de ces derniers, en effet, dont l'objet spécifique est de régler l'accès à des ensembles de logements construits au moyen de crédits à affectation spécialisée, à l'intention de certains groupes professionnels ou catégories spéciales prédéterminés, il va de soi que se justifie l'exclusion des personnes étrangères aux dits groupes ou catégories.

Mais lorsque la discrimination est appliquée dans le cadre d'un régime général d'attribution des logements, sa signification et sa portée sont différentes. Il suffira de citer ici, à titre exemplatif, le contraste entre la réglementation des Pays-Bas, où l'inscription est refusée à tout étranger s'il n'a pas obtenu l'autorisation de séjourner plus de 6 mois dans le pays et les législations allemande, française et belge, qui ne comportent pas de dispositions discriminatoires à l'égard des étrangers.

Le problème qui est ici évoqué en toute objectivité est intimement lié à cet autre problème plus général, dont la Commission a pris actuellement l'étude en charge, c'est-à-dire : l'accueil et le logement des travailleurs migrants dans les pays de la Communauté.

Les informations contenues dans les rapports nationaux, relative-  
V/10943/63-F .....

ment aux positions adoptées par les différents pays en matière d'attribution de logements locatifs aux travailleurs étrangers, constitueront, sans aucun doute, un apport utile pour l'étude que la Commission consacre présentement à cet objet.

## VI. LA MUTATION DES LOCATAIRES DE LOGEMENTS SOCIAUX.(1)

L'instauration d'un système de mutations est le prolongement naturel, en quelque sorte le corollaire obligé de toute politique cohérente d'attribution de logements sociaux. Point ne suffit, en effet d'attribuer aux demandeurs, à l'origine du processus, des logements parfaitement ajustés à leurs aspirations et à la taille de leur famille; encore faut-il envisager l'évolution ultérieure du groupe familial, qui, dans un avenir plus ou moins proche, remettra cet ajustement en question.

Il y a là un problème sans cesse renaissant, que seule une politique active de mutations, judicieusement stimulées par une aide financière des Pouvoirs publics, est capable de résoudre.

En encourageant systématiquement le transfert des locataires, selon le cas, d'un logement devenu surpeuplé vers un logement plus grand et, inversement, d'un logement sous-occupé vers un logement plus réduit, une telle politique vise un double objectif :

- du point de vue économique, tendre vers l'utilisation optimale du volume de logement,
- du point de vue social et familial, combattre le surpeuplement et la contrainte de la cohabitation forcée.

La plupart des rapporteurs nationaux mentionnent les initiatives prises en matière d'organisation des mutations dans leurs pays respectifs et la tendance qui s'y manifeste à en poursuivre le développement.

- Déjà en 1948, la France avait posé les premiers jalons d'une législation réglementant les mutations et les échanges de logements.

---

(1) Cf. sur ce sujet une étude parue sous le titre "La Mutation des occupants de logements dans les quartiers d'habitations sociales (Innsbruck 1962)". Publication de la Commission du Logement de l'Union Internationale des Organismes Familiaux.

- Quant au rapport allemand, il exprime le regret que les tentatives faites par quelques Laender pour favoriser les transferts de locataires n'aient pas jusqu'ici atteint les résultats espérés.
- Le rapporteur belge, pour sa part, souligne le caractère brûlant du problème de l'adaptation du logement à l'importance de la famille; il regrette, à ce propos, l'absence en Belgique de mesures systématiques de mutations. Par ailleurs, il recommande la création de "pools" régionaux entre organismes propriétaires de logements sociaux mesure qui serait de nature à favoriser considérablement les opérations de mutation.
- le rapport hollandais s'étend longuement sur les dispositions qui régissent aux Pays-Bas les opérations de mutation et de transfert. C'est, semble-t-il, dans ce pays que l'initiative du législateur est allée le plus loin et s'est montrée le plus efficace. Parmi les mesures en vigueur, on note la création d'un office intercommunal d'échanges immobiliers, qui sert d'intermédiaire entre co-échangistes résidant dans des villes différentes. Un autre exemple d'initiative heureuse est donné par certaines communes, qui favorisent les mutations en accordant au mutant, outre une allocation pour frais de déménagement, une indemnité couvrant, pendant deux ans, tout ou partie de la différence entre le loyer de l'ancien logement et celui du nouveau, dans le cas où ce dernier s'avère plus coûteux.

## VII. CONCLUSIONS.

Les enseignements essentiels qui se dégagent de cette confrontation analytique se résument en quelques conclusions succinctes que, - sans prétendre à émettre un jugement de valeur, - le rapporteur croit pouvoir formuler objectivement comme suit :

1. Un point commun aux 6 pays de la Communauté, c'est le désir et l'intention très nets d'orienter leur législation dans le sens d'une libéralisation progressive du marché locatif. A mesure que s'atténue la pénurie de logements, consécutive à la dernière guerre, cette tendance s'affirme et le mouvement s'accélère. Mais les étapes à franchir sur cette route sont parfois fort distantes, - depuis la position en flèche de la Belgique, qui, ayant abrogé toute législation restrictive, est parvenue au terme du processus, jusqu'à celle des Pays-Bas, qui n'en sont qu'au début du parcours. ..//...

2. Dans cette perspective, on en vient à considérer que les mesures restrictives tendant au blocage des loyers et au contrôle des conventions locatives constituent un phénomène transitoire appelé à disparaître; tandis que la réglementation des attributions continuera au contraire, à répondre à certaines nécessités permanentes. En effet, dans un marché locatif parvenu au stade de la libération, c'est-à-dire de l'équilibre entre l'offre et la demande de logements, - et la conquête de cet objectif, il ne faut pas se le cacher, requerra encore, pour certains pays, plusieurs années d'évolution, - un régime d'attribution restera malgré tout encore nécessaire dans le seul secteur des logements locatifs subventionnés, où son maintien sera indispensable, afin d'assurer une équitable répartition des avantages financiers indirects attachés à la jouissance de tels logements.
3. En dépit des disparités parfois considérables, que présentent les diverses législations, l'on constate néanmoins une remarquable unité de vues dans les principes directeurs qui se trouvent à la base des différents régimes d'attribution. Il en va ainsi notamment du sens attaché aux notions fondamentales de "logement social" et "d'attribution"; il en va de même pour ce qui est de définir l'objectif assigné aux diverses réglementations en la matière : fournir les logements à loyer réduit par priorité à ceux qui, non seulement, en ont le plus besoin mais sont en même temps les moins aptes à payer les prix de loyers du marché locatif privé.
4. La même similitude de tendances s'observe dans le choix des principaux critères d'attribution; parmi ceux-ci, une particulière importance est unanimement accordée aux aspects suivants : les déficiences du logement occupé; les conditions de peuplement en relation avec la composition de la famille; la modicité des ressources et la détermination des plafonds de revenus à ne pas dépasser.
5. Certains groupes d'habitations sociales n'offrent pas une gamme suffisamment variée d'unités de capacités différentes. Cet état de choses risque de rendre vaines, - au détriment surtout des grandes familles, - les chances du candidat de pouvoir satisfaire aux conditions de peuplement imposées.

Il devrait être veillé à ce que les programmes de construction soient, à cet égard, mieux structurés et comportent, en proportion suffisante, les divers types de logements requis pour répondre aux besoins des attributaires.

6. Certains aspects du problème de l'attribution semblent avoir été insuffisamment explorés. Il serait souhaitable que l'étude en soit reprise, le cas échéant, de façon plus approfondie. Ceci concerne plus particulièrement les points ci-après :
- Le contrôle par l'Autorité Supérieure de la bonne attribution des logements par les instances subordonnées, habilitées à prendre les décisions en l'espèce;
  - La recherche d'un système à la fois simple, rationnel et socialement juste en matière de détermination et de contrôle des revenus du candidat-locataire;
  - L'examen du sort à réserver à l'attributaire dont les revenus ont augmenté postérieurement à la prise en location : éviction ou maintien dans les lieux moyennant paiement d'un sur-loyer ?
  - L'assimilation des travailleurs étrangers du point de vue de l'accès aux habitations du secteur social locatif.
7. Enfin, en matière de mutation, il y aurait intérêt à s'efforcer, - plusieurs des pays de la Communauté s'y montrent d'ailleurs disposés, - d'activer une politique de transferts et d'échanges de logements. A l'instar de ce qui se pratique déjà dans certaines communes des Pays-Bas des mesures positives d'encouragement d'ordre pécuniaire pourraient utilement être envisagées, - telles que : allocations pour frais de déménagement et indemnités destinées à couvrir la dépense supplémentaire de loyer à affronter éventuellement pour la location du nouveau logement, après mutation.

-----

## TABLE DES MATIERES.

	<u>Page</u>
<u>Préambule</u>	1
<u>I. Le problème dans son contexte</u>	1
La définition du logement social	2
La notion d'attribution	2
<u>II. La structure du parc de logement</u>	3
La répartition des logements entre propriétaires et locataires	3
La structure du marché locatif	4
a) Les logements du secteur privé	4
b) Les logements locatifs du secteur public ou semi-public	4
<u>III. Les législations</u>	5
<u>IV. Les régimes d'attribution</u>	9
Méthodes et fonctionnement organique	9
Dispositions législatives - Procédés et mécanismes d'attribution	10
Belgique	10
Grand-Duché de Luxembourg	11
France	11
Italie	12
Allemagne Fédérale	13
Pays-Bas	14
L'autorité qui attribue et le contrôle des opérations d'attribution	15
<u>V. Les critères d'attribution</u>	16
Conceptions et tendances communes	16
1. Le critère de la déficience du logement occupé	16
2. Le critère des conditions de peuplement	17
3. Le critère des dimensions de la famille	18
4. Le critère de l'éloignement du lieu de travail	19
5. Le critère de la pression de l'expansion démographique et de l'évolution sociale	19
6. Le critère de la modicité des revenus	20
a) Définition des revenus	20
b) Détermination et contrôle du montant des revenus	21
c) Plafonds de revenus	21
d) Progression familiale des plafonds	22
e) Cas de l'augmentation ultérieure des revenus du locataire	23
Autres critères et conditions réglementaires	23bis
Critères de nationalité, de résidence et de qualifications professionnelles	24
<u>VI. La Mutation des locataires de logements sociaux</u>	25
<u>VII. Conclusions</u>	26

A L L E M A G N E F E D E R A L ESTRUCTURE DU PARC DE LOGEMENT (RECENSEMENT JUIN 1961)

	Nombre	%
Logements locatifs	9.860.000	64,4
Logements en propriété	5.450.000	35,6
Total	15.310.000	100,0

Répartition des logements en propriété (Recensement juin 1961)

	Nombre	%
Propriétaires privés	4.930.000	90,5
Organismes de logement sans but lucratif	330.000	6,1
Pouvoirs publics	190.000	3,4
Total	5.450.000	100,0

Structure de Secteur locatif (Estimation 1963)

	Nombre	%
Logements locatifs sociaux subventionnés	4.000.000 (1)	40,0
Logements locatifs sociaux autres	6.000.000	60,0
Total	10.000.000	100,0

(1) dont plus de 3.000.000 de logements neufs, assujettis à des règles d'attribution.

B E L G I Q U E .  
-----STRUCTURE DU PARC DE LOGEMENTS.

	Nombre	%
Logements locatifs sociaux (1)	110.000	3,3
Logements locatifs autres	1.210.000	36,7
-----		
Total logements locatifs	1.320.000	40,0
Logements non-locatifs	1.980.000	60,0
-----		
Total logements existants	3.300.000	100,0

=====

Proportion de logements sociaux subventionnés et soumis à un régime d'attribution :

3,3 % du parc immobilier total

8,3 % du parc locatif

=====

(1) Ce groupe ne comprend exclusivement que les logements (subventionnés) relevant du patrimoine de la Société Nationale du logement et de son réseau de Sociétés de Construction agréées.

FRANCE.

## STRUCTURE DU PARC DE LOGEMENTS.

I. Par rapport à la totalité du parc (estimation) :

Proportion de propriétaires . . . . .	45 %
Proportion de locataires . . . . .	55 %
	100 %

II. Par rapport à la partie du parc occupée par les ménages non-agricoles (enquête 1961) :

Proportion de propriétaires . . . . .	40 %
Proportion de locataires . . . . .	60 %
	100 %

III. Structure du secteur locatif (Ménages non-agricoles) (Enquête 1961) :

	Pourcentage par rapport	
	au total des logements loués vides	au total du parc (non- agricoles)
Logements H.L.M. anciens (taxés)	2,9	1,2
Logements H.L.M. neufs (réglementés)	<u>9,0</u>	<u>3,8</u>
Logements non-H.L.M. anciens (en général taxés)	82,5	34,6
Logements non-H.L.M. neufs (en général libres)	<u>5,6</u>	<u>2,4</u>
Totaux logements loués vides	100,0	42,0
Logements d'employeurs		8,0
Logements gratuits (de parents ou d'amis)		6,0
Logements en hôtels ou meublés		3,0
Indéterminés		1,0
Totaux secteur locatif (ménages non-agricoles)		60,0
Logements en propriété (pour solde)		40,0
	Parc total . . . . .	100,0

## I T A L I E

STRUCTURE DU PARC DE LOGEMENTS

	Nombre	%
Logements en propriété	6.342.828	47,3
Logements en location (1)	5.805.355	43,2
Logements occupés à d'autres titres (gratuits)	1.277.757	9,5
Totaux	13.425.940	100,0

(1) 13 % des logements loués appartiennent à des organismes publics et bénéficient comme tels de loyers fortement réduits.

Répartition des logements locatifs selon le régime de location.

	Centres Ur- bains (Chefs-lieux)	Autres Communes	Moyennes pour le pays
location bloquée	36,4	20,9	28,1
location conventionnée	9,9	13,5	11,8
Totaux partiels	46,3	34,4	39,9
location libre	29,4	43,7	37,1
location libérée	24,3	21,9	23,-
Totaux partiels	53,7	65,6	60,1
Totaux généraux (secteur locatif)	100,0	100,0	100,0

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

-----

STRUCTURE DU PARC DE LOGEMENTS.

	Nombre	%
Logements en propriété	51.924	54,7
Logements locatifs	42.915	45,3
Total	94.839	100,0

=====

Logements locatifs sociaux

N.B. - La politique du logement social étant orientée surtout vers l'accès à la propriété, le parc locatif est composé, dans sa très grande majorité, de logements ne relevant pas du secteur social.

Un ordre de grandeur, en ce qui concerne le contingent de logements locatifs sociaux (lesquels, à ce titre, bénéficient de loyers fortement réduits), est donné par les chiffres (incomplets) ci-après :

Logements locatifs appartenant	
- à la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (1)	170
- à des Sociétés industrielles (4 groupes recensés)	3.016
- à des Communes (3 centres industriels)	549
	<u>3.735</u>
	=====

Proportion (approximative) de logements locatifs sociaux :

- 4 à 5 % du parc immobilier total
- 9 à 10 % du parc locatif.

(1) Cette Société, de même que la Ville de Luxembourg, comme telle, concentre principalement son activité sur la construction en vue de l'accession à la propriété.

## P A Y S - B A S

STRUCTURE DU PARC DE LOGEMENTS (1)

	Situation 30-6-56		Constructions nouvelles 1956/62		Situation fin 1962	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Logements en propriété	738.459	29,3	---	-	---	-
Logements locatifs ordinaires	1.294.572	51,4	---	-	---	-
Logements de service (ou gratuits)	48.650	1,9	---	-	---	-
Totaux logements autres que locatifs sociaux subventionnés	2.081.681	82,6	306.740	53,4	2.388.421	77,2
Logements locatifs sociaux subventionnés	437.807	17,4	267.487	46,6	705.294	22,8
Parc total des logements	2.519.488	100,0	574.227	100,0	3.093.715	100,0

(1) Les derniers relevés statistiques, - relatant les proportions respectives de logements en propriété et de logements locatifs ordinaires (1ère et 2e lignes du tableau), - remontent à 1956. Pour les 7 années suivantes, 1956 à 1962, les données relatives à l'accroissement du parc ne portent que sur la construction de logements nouveaux, répartis en deux groupes principaux : logements locatifs sociaux subventionnés (Woningwetwoningen) et tous logements autres. C'est pour cette raison que, dans la situation cumulative à fin 1962 (2 dernières colonnes du tableau), seule la ventilation entre ces deux grandes catégories a pu être donnée. Tels quels, les chiffres permettent néanmoins de suivre l'évolution du secteur locatif social au cours des dernières années.