

N° 353

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 mai 2005

PROPOSITION DE LOI

renforçant les protections des locataires victimes de ventes à la découpe,

PRÉSENTÉE

MM. Roger MADEC, Jean-Noël GUÉRINI, Jean-Pierre BEL, Jean-Marc PASTOR, Mme Nicole BRICQ, MM. David ASSOULINE, Jean-Pierre CAFFET, Mme Catherine TASCA, M. Bernard CAZEAU, Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, MM. Michel DREYFUS-SCHMIDT, Bernard FRIMAT, Yves DAUGE, Jean-Marc TODESCHINI, Bertrand AUBAN, Mmes Dominique VOYNET, Sandrine HUREL, M. Jean-Marie BOCKEL, Mme Josette DURRIEU, M. Didier BOULAUD, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Bernard DUSSAUT, François MARC, Serge LAGAUCHE, Roland RIES, Jean-Pierre GODEFROY, Mmes Gisèle PRINTZ, Michèle ANDRÉ, MM. Marcel VIDAL, Claude DOMEIZEL, Jean DESESSARD, Claude SAUNIER, Yannick BODIN, René-Pierre SIGNÉ, Yves KRATTINGER, Simon SUTOUR, Jacques MAHÉAS, Jean-Pierre PLANCADE, Mme Michèle SAN VICENTE et M. Robert BADINTER,

Sénateurs.

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

Logement et habitat.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise actuelle du logement atteint désormais les proportions d'une véritable crise de société. Si elle touche prioritairement nos concitoyens les plus modestes, elle frappe également les classes moyennes. Parmi toutes les conséquences dramatiques de cette crise, le problème de la vente à la découpe a récemment retenu l'attention de l'opinion publique.

Apparu à la fin des années 1990, le phénomène de la vente à la découpe consiste pour un bailleur institutionnel à céder à un marchand de biens ou à un fonds de pension tout un immeuble que ceux-ci revendent ensuite - à la découpe - appartement par appartement. Cette pratique a pris depuis quelques mois une ampleur qui justifie et rend urgente l'intervention du législateur. En effet, les locataires touchés ne sont plus seulement quelques résidents des plus beaux quartiers parisiens ; ce sont désormais toutes les catégories sociales qui sont menacées, sur l'ensemble du territoire.

Ces opérations de vente à la découpe contribuent d'une part à alimenter la crise du logement en accentuant la flambée des prix de l'immobilier. D'autre part, elles remettent en cause la mixité sociale puisqu'elles ont pour conséquence l'éviction des classes moyennes et des locataires de condition modeste, qui n'ont pas les moyens de racheter leur logement ou de faire face à l'augmentation des loyers qui suit la mise en vente.

Des protections existent déjà, essentiellement contenues dans l'accord collectif de juin 1998. Mais elles sont insuffisantes car trop souvent contournées et laissent les locataires mal protégés face à ce phénomène. Surtout cet accord ne cherche qu'à protéger les personnes les plus vulnérables mais ne permet en rien d'endiguer le phénomène et ses conséquences négatives.

Seule la loi peut répondre à cet objectif, c'est l'objet de la présente proposition de loi.

Le titre I vise à mieux protéger le locataire :

L'article 1^{er} crée un régime particulier pour les bailleurs, grandes sociétés ou marchands de biens (les propriétaires personnes

physiques n'étant pas concernés), qui mettent en vente par lots des immeubles de plus de dix logements. Il s'inspire, en les renforçant, des protections prévues par l'accord conclu en 1998 et rendues obligatoires en 1999.

Sont protégées contre le congé pour vente toutes les personnes en situation de faiblesse ou de difficultés graves. Les critères sont alternatifs et ne se cumulent pas. Il suffit de répondre à l'un des critères. Les autres locataires bénéficient d'un délai supplémentaire par rapport à la situation actuelle.

Ne peuvent recevoir un congé pour vente de la part de ces grandes sociétés ou marchands de biens :

- les locataires âgés de plus de 65 ans qui ne peuvent évidemment pas emprunter pour acheter leur logement ;
- ceux dont les ressources sont inférieures à 80 % des plafonds PLI et dont les possibilités financières sont insuffisantes pour acquérir leur logement ;
- ceux placés dans une situation de difficulté grave dûment justifiée. Sont reprises ici les différentes situations énumérées dans l'accord de 1998 : soit un état de santé présentant un caractère de gravité reconnue, soit un handicap physique, soit une dépendance psychologique établie.

Pour les autres locataires, un délai supplémentaire de trois ans est prévu par le texte pour leur permettre de rechercher dans des conditions plus favorables une autre solution de logement, compte tenu notamment des délais pour l'obtention d'un logement social ou pour une acquisition moins coûteuse. Une indemnité d'éviction, équivalant à un mois de loyers hors charges par année d'occupation du logement leur est, en outre, proposée.

L'**article 2** porte de deux mois à quatre mois les délais prévus pour l'exercice du droit de préemption dont bénéficie le locataire.

L'article 3 fait de même pour les délais offerts au locataire en cas de congé pour vente.

L'**article 4** instaure l'obligation, à la charge et aux dépens du bailleur, de faire établir un audit contradictoire. Le bailleur supporte également l'obligation de financer les travaux identifiés par l'audit qui découlent d'obligations légales.

Les **articles 5, 6 et 7** renforcent les protections du locataire qui occupe un logement racheté par une personne physique. L'introduction d'une réduction de droits de mutation pour l'acquéreur (qui ne bénéficie pas des effets de la délivrance d'un congé vente par le précédent bailleur) est conditionnée à l'engagement de ne pas délivrer de congé au locataire. Enfin, le locataire qui avait conclu un bail de six ans avec une personne morale et dont le logement est vendu à une personne physique continue à bénéficier de renouvellements de six ans.

L'**article 8** instaure une décote, fonction de l'ancienneté dans les lieux, au bénéfice du locataire qui souhaite acheter le logement qu'il occupe. Cette décote est plafonnée à 30 % du prix du bien vendu à un autre acheteur.

Le titre II réglemente l'activité de marchand de biens :

L'**article 9** définit enfin l'activité de marchand de biens, comme le recommandait un rapport administratif de 1991, afin de la moraliser par des règles déontologiques.

L'**article 10** énonce les conditions pour exercer cette activité :

- un capital social minimum ;
- un ratio de fonds propres ou une caution bancaire ;
- une garantie financière pour le cas où le marchand de biens reçoit des fonds avant la livraison du bien ;
- les assurances et garanties normales en matière de responsabilité civile professionnelle, de bonne fin des opérations, de bonne réalisation des travaux ;
- enfin tout logement vendu par un marchand de biens doit être en état décent.

Des sanctions dissuasives sont prévues en cas de non respect de ces règles (interdiction d'exercer, dissolution de la société, amende pénale).

En revanche, des dispositions particulières sont prévues pour les organismes sociaux qui s'occupent de redresser des copropriétés en

difficulté.

L'**article 11** réserve la possibilité d'utiliser le congé pour vente pour les véritables bailleurs de logements.

Le marchand de biens ne peut donc plus l'utiliser, sauf lorsqu'il possède un logement depuis six ans, durée d'un bail conclu par une personne morale, et qu'il fait ainsi la démonstration qu'il s'est engagé sur le long terme.

Les bailleurs personnes physiques ne sont naturellement pas concernés, ni les personnes morales qui se contentent de louer des logements. Seuls sont concernés par cette exception les sociétés qui bénéficient du statut de marchands de biens.

L'**article 12** prolonge l'amendement adopté en loi de finances pour 2005, à l'initiative des députés socialistes, consistant à ramener le délai d'exonération des droits de mutation bénéficiant aux personnes utilisant le régime fiscal des marchands de biens à un an, lorsqu'il s'agit d'une vente à la découpe. Le délai conditionnant l'exonération serait fixé à quatre ans lorsqu'un engagement serait pris de ne pas utiliser le congé pour vente. Il serait porté à six ans pour les organismes sociaux qui s'occupent de redresser les copropriétés en difficulté.

Le titre III précise et pérennise l'accord national conclu en 1998 qui est favorable aux locataires.

Cet accord prévoit une information des locataires et des protections minimales. Les **articles 13** et **14** précisent que le champ de l'accord porte sur tous les immeubles de plus de dix logements quels que soient l'occupation et le statut de location des logements ; ils maintiennent l'obligation d'appliquer l'accord au nouveau propriétaire.

Le titre IV instaure des sanctions dissuasives en cas de non respect du texte.

Des sanctions s'appliquent lorsque le marchand de biens ne respecte pas la loi de 1989 sur les relations bailleurs locataires, les règles du permis de démolir, les règles relatives aux travaux dans des logements locatifs occupés.

Le titre V organise le rôle du maire.

Celui-ci apparaît de plus en plus comme en charge des problèmes de

logement, notamment à travers son obligation de disposer sur sa commune de 20 % de logements sociaux, le permis de construire, le permis de démolir.

Le bailleur qui vend par lots un immeuble de plus de dix logements doit informer le maire et les locataires au moins trois mois avant la mise en copropriété. Si un tiers des locataires refusent l'acquisition de leur logement, ils peuvent demander au maire l'organisation d'une enquête publique. Pendant cette enquête, la mise en copropriété ne peut intervenir. Après résultats de l'enquête et en cas de pénurie de logements locatifs dûment justifiée, le maire peut par arrêté suspendre la mise en copropriété jusqu'à ce que le vendeur démontre qu'il maintient un nombre suffisant de logements en statut locatif.

Le titre VI prévoit les mesures transitoires.

L'urgence sociale commande que les nécessaires nouvelles protections prévues par la présente loi s'appliquent le plus tôt possible au plus grand nombre possible de victimes de la découpe. Par respect pour le principe d'égalité, il convient en outre de s'assurer que les nouvelles protections prévues par la présente loi bénéficieront à l'ensemble des locataires concernés par une même opération de découpe.

Ainsi, les dispositions de la présente loi s'appliquent aux opérations en cours mises en oeuvre dans les conditions visées à l'article 11-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989. Une opération en cours est une opération relative à un immeuble dans lequel au moins un lot n'a pas fait l'objet d'une vente.

Afin de prévenir toute contestation, lorsque l'entrée en vigueur de la présente loi entraîne l'annulation d'une transaction, les protections qu'elle prévoit ne s'applique que si elles sont plus favorables pour le locataire. C'est le cas notamment lorsque la décote prévue par la loi est plus importante que l'éventuelle ristourne concédée au locataire qui aurait acheté son logement.

Bien évidemment, avant l'entrée en vigueur de la loi, même si elle peut intervenir rapidement dès lors que le Gouvernement l'inscrit prioritairement à l'ordre du jour et selon la procédure d'urgence, un certain laps de temps sera néanmoins nécessaire. C'est la raison pour laquelle un moratoire sur les opérations de ventes à la découpe est plus que jamais nécessaire, de façon complémentaire et

indissociable à cette proposition de loi.

Le titre VII prévoit que ces dispositions sont d'ordre public.

PROPOSITION DE LOI

Titre I. - De la protection des locataires

Article 1er

L'article 15 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 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux alinéas précédents, lorsque le bailleur vend par lots un immeuble de plus de 10 logements, que ces logements soient loués ou non et quel que soit leur statut locatif, il ne peut s'opposer au renouvellement du contrat en donnant congé dans les conditions définies au paragraphe I ci-dessus à l'égard de tout locataire âgé de plus de 65 ans ou dont les ressources sont inférieures ou égales à 80 % des plafonds de ressources prévus à l'article R. 391-8 du code de la construction et de l'habitation, ni à l'égard de tout locataire placé dans une situation de difficulté grave dûment justifiée telle qu'un état de santé présentant un caractère de gravité reconnue, un handicap physique, une dépendance psychologique établie. Pour les autres locataires, le congé pour vendre le logement ne peut être donné avant un délai de trois ans après la mise en copropriété de l'immeuble et l'individualisation du lot qu'ils occupent. Dans ce cas, le bailleur verse aux locataires une indemnité d'un montant égal à un mois de loyer hors charges par année d'occupation du logement ».

Article 2

I. - Dans le troisième alinéa du I de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants des locaux à usages d'habitation, les mots : « deux mois » sont remplacés par les mots : « quatre mois » et les mots : « quatre mois » par les mots : « six mois ».

II. - Dans le cinquième alinéa du I de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants des locaux à usages d'habitation, les mots : « deux mois » sont remplacés par les mots : « quatre mois » et les mots : « quatre mois » par les mots : « six mois ».

Article 3

Après le troisième alinéa du II de l'article 15 de la loi n° 89-462 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 , il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la vente est mise en oeuvre dans les conditions visées à l'article 11-1, les délais de deux mois visés au premier et au troisième alinéa du II sont portés à quatre mois et le délai de quatre mois visé au troisième alinéa est porté à six mois ».

Article 4

Lorsque la vente est mise en oeuvre dans les conditions visées à l'article 11-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, toute offre de vente doit avoir été précédée d'un audit établi de façon contradictoire avec le locataire ou une association représentative au sens de l'article 44 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière. Les dépenses afférentes à cet audit sont à la charge du bailleur. Les dépenses de travaux de mise aux normes et de sécurité qui relèvent d'obligations légales ou réglementaires, qui doivent être effectuées dans les trois années suivant l'année de réalisation de l'audit, sont à la charge du bailleur.

Article 5

En cas de vente d'un logement occupé et lorsque l'acquéreur personne physique s'engage à ne pas donner congé pour reprendre ou pour vendre le logement pendant une période de six ans, les droits et taxes de mutation sont réduits à 1 % de l'assiette imposable. En cas de départ du locataire pendant cette période de six ans, la réduction est diminuée d'un sixième par année de bail non accompli par le locataire.

Article 6

Lorsqu'un congé pour vendre le logement a été donné par un bailleur et que le logement, après le refus par le locataire de l'offre de vente, est vendu occupé, le nouveau bailleur ne peut invoquer à son profit le congé donné par le vendeur.

Article 7

En cas de vente d'un logement occupé, le locataire qui bénéficie d'un bail de 6 ans renouvelable par périodes de six ans continue à bénéficier de renouvellements de la même durée quel que soit le secteur locatif du bailleur acquéreur.

Article 8

I. - Le I. de l'article 10 de la loi n° 75-1351 relative à la protection des occupants des locaux à usage d'habitation est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Lorsque la vente est mise en oeuvre dans les conditions visées à l'article 11-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, le prix proposé comporte une décote minimum de 10 % par rapport au prix de l'appartement vendu libre de toute occupation, à laquelle est ajoutée une décote de 2 % minimum par année de présence du locataire ou de l'occupant, sans que la décote totale puisse dépasser 30 % du prix de l'appartement vendu libre ».

2° Dans la première phrase de l'avant-dernier alinéa, après les mots « pour l'acquéreur », sont insérés les mots « que celui notifié au locataire ou à l'occupant de bonne foi en application du premier alinéa du I. de cet article ».

II. - Le II. de l'article 15 de la loi n° 89-462 tenant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, est ainsi modifié :

1° Après la première phrase du premier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Lorsque la vente est mise en oeuvre dans les conditions visées à l'article 11-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, le prix proposé comporte une décote minimum de 10 % par rapport au prix de l'appartement vendu libre de toute occupation, à laquelle est ajoutée une décote de 2 % minimum par année de présence du locataire ou de l'occupant, sans que la décote totale puisse dépasser 30 % du prix de l'appartement vendu libre ».

2° Dans la première phrase du quatrième alinéa, après les mots « pour l'acquéreur », sont insérés les mots « que celui notifié au locataire ou à l'occupant de bonne foi en application du premier alinéa du II. de cet article ».

Titre II - De l'activité de marchands de biens

Article 9

Toute personne pratiquant habituellement l'acquisition de biens immobiliers affectés en tout ou partie à l'habitation, l'acquisition de logements, d'actions ou de parts de sociétés immobilières possédant des logements, en vue de leur revente dans un délai inférieur à six ans, à hauteur de plus de deux reventes par an, exerce l'activité d'intermédiaire commercial dénommée activité de marchand de biens.

Article 10

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'exercice de l'activité de marchand de biens dans le domaine mentionné à l'article précédent concernant le logement.

Il fixe en particulier le montant minimum du capital social pour les personnes morales, un ratio de fonds propres, éventuellement une garantie financière, proportionnel à la valeur des actifs immobiliers possédés ou ayant donné lieu à signature d'un acte ou document contractuel engageant le marchand de biens à les acquérir, le mode de calcul de la garantie financière nécessaire lorsque le marchand de biens reçoit des fonds des acquéreurs avant livraison du bien, les modalités d'assurance en matière de responsabilité civile professionnelle, les garanties relatives à la bonne fin des opérations et à la bonne réalisation des travaux. Tout logement vendu par un marchand de biens doit être décent au sens de l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

Le non-respect de ces obligations entraîne interdiction d'exercer l'activité de marchand de biens pour les personnes morales et pour les personnes physiques exerçant une fonction d'administration ou de direction de l'activité, la dissolution de la personne morale, le paiement d'une amende pénale de 100 000 euros.

Le décret fixe les conditions particulières d'exercice de cette activité pour les organismes à vocation sociale ayant pour but le redressement des copropriétés en difficulté.

Article 11

Le congé pour vendre le logement mentionné à l'article 15 de la loi

n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs ne peut être donné que par un bailleur de logements n'exerçant pas l'activité d'intermédiaire commercial dénommée activité de marchands de biens. Toutefois le congé pour vente peut être donné par le marchand de biens lorsque l'acquisition du logement date de plus de la durée d'un bail conclu par une personne morale.

Article 12

Le dernier alinéa de l'article 1115 du code général des impôts est ainsi modifié :

- les mots : « ou celui prévu à l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 » sont remplacés par les mots : « ou susceptibles de déclencher celui prévu à l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 » ;

- les mots : « deux ans » sont remplacés par les dispositions suivantes : « un an. Toutefois ce délai est porté à quatre ans en cas d'engagement de vendre sans utiliser le congé pour vendre le logement mentionné à l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989. Ce délai est porté à six ans pour les organismes à vocation sociale ayant pour but le redressement des copropriétés en difficulté ».

Titre III. Des accords nationaux entre bailleurs et locataires.

Article 13

Lorsqu'un accord national entre organisations de bailleurs et de locataires est conclu au titre de l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée, il est appliqué à toutes les ventes d'immeubles comportant plus de 10 logements, que ces logements soit loués ou non et quel que soit, en cas de location, leur statut locatif.

Article 14

Lorsqu'un accord national mentionné à l'article précédent est conclu, ses dispositions non contraires à la présente loi restent applicables à l'occupant et au nouveau bailleur en cas de cession à un bailleur appartenant à un autre secteur que celui ou ceux concernés par l'accord.

Titre IV. Sanctions.

Article 15

Lorsque le marchand de biens exerçant son activité dans le champ du logement tel que défini à l'article 1^{er} de la présente loi ne respecte pas de manière grave et répétée les dispositions de la loi du 6 juillet 1989 précitée, les règles relatives au permis de démolir, les textes applicables en cas de travaux dans des logements locatifs occupés, notamment la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation, il peut être condamné aux sanctions prévues à l'article 2 alinéa 3 de la présente loi.

Article 16

Le non-respect des articles 1^{er}, 2, 3, 4, 8, 11, 13 et 17 de la présente loi entraîne nullité du congé pour vente.

Titre V. De la défense de l'intérêt public par les élus.

Article 17

Lorsqu'un bailleur décide de mettre en vente un immeuble dans les conditions prévues à l'article 5, il en informe le maire et les locataires au moins trois mois à l'avance. Si pendant cette période un tiers au moins des locataires refuse d'acquiescer leur logement, ils peuvent demander au maire l'organisation d'une enquête publique. La mise en copropriété ne peut intervenir avant la fin de l'enquête publique. À la suite de cette enquête et en cas de situation de pénurie de logements locatifs dûment justifiée sur le territoire de la commune, le maire peut prendre un arrêté suspendant la mise en copropriété jusqu'à justification par le bailleur du maintien en statut locatif d'un nombre suffisant de logements de l'immeuble.

Titre VI. Mesures transitoires.

Article 18

Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux opérations en cours mises en oeuvre dans les conditions visées à l'article 11-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989. Une opération en cours est une opération relative à un immeuble dans lequel au moins un lot n'a pas fait l'objet d'une vente.

Lorsque l'entrée en vigueur de la présente loi entraîne l'annulation d'une transaction, les protections qu'elle prévoit ne s'appliquent que si elles sont plus favorables pour le locataire.

Titre VII. Ordre public.

Article 19

Les dispositions de la présente loi sont d'ordre public.

TITRE VIII

DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Article 20

Les pertes de recettes éventuelles qui résulteraient pour les collectivités locales de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation générale de décentralisation.

Les charges éventuelles et les pertes de recettes qui résulteraient pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux tarifs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.