

MODIFICATION DU REGIME JURIDIQUE DES VENTES PAR LOTS DES APPARTEMENTS ET LA PROTECTION DES LOCATAIRES

28 juin 2005

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture le 16 juin 2005 une proposition de loi « *relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble* ».

Ce texte s'inscrit dans un vaste débat lancé il y a maintenant plusieurs mois par des associations de locataires regroupées depuis quelques mois dans un Collectif des locataires découpés et qui mettent en cause la régularité des opérations de ventes par lots d'immeubles placés sous la régime de la mono-propriété (¹).

Pour apprécier le sens du débat législatif en cours, il faut d'abord en rappeler le contexte.

I. LE CONTEXTE DES VENTES « A LA DECOUPE »

a) L'ampleur des ventes par lots depuis 2001

Les démembrements d'immeubles par appartements se pratiquent en France depuis l'institution de la copropriété dans la première moitié du XXème siècle, sans que ces opérations aient jusqu'à présent créé d'émotions particulières. En revanche depuis quelque temps, ces opérations suscitent une véritable fronde, tant dans les « *beaux quartiers* » que dans les quartiers plus populaires de Paris, de la Banlieue et en Province. Les raisons tiennent autant aux nouvelles méthodes employées par les vendeurs que par l'ampleur des opérations réalisées.

Entre 2001 et 2003, les deux plus grandes sociétés foncières propriétaires d'appartements en location ont en effet vendu à Paris plus de 11.000 appartements.

Selon la chambre des notaires de l'Ile de France, en 2004, les ventes d'appartements anciens dans des opérations par lots ont représenté 15 % des ventes totales ; les ventes s'étalant sur plusieurs années au fur et à mesure du non renouvellement des baux de locations, la proportion d'appartements concernés est naturellement très supérieure à ce chiffre. Elle explique que certains opérateurs puissent dicter les prix dans certains quartiers.

Actuellement, on estime que plusieurs centaines d'opérations sont en cours, rien qu'à Paris et en Banlieue, concernant des milliers d'immeubles et des dizaines de milliers d'appartements. Au moins 30.000 personnes seraient touchées. Toutes les couches de la

¹ Internet : www.locatairesdecoupees.net

population sont atteintes, à commencer par les classes moyennes et moyennes supérieures. A l'évidence, la question du logement et de la mixité sociale sera un des enjeux des prochaines élections municipales - voire nationales -.

En moyenne, un tiers des locataires se portent acquéreurs et deux tiers sont évincés à terme, notamment lors de la revente à une tierce personne physique, de leur appartement. Le nombre de locataires acheteurs est en baisse permanente depuis plusieurs années du fait de la progression importante du prix de l'immobilier et de l'impossibilité pour certains d'entre eux d'obtenir un prêt bancaire en raison de leur âge.

La plus grosse opération a concerné en 2003 la cession à un fonds d'investissement spéculatif, Westbrook-Partners, par la société GECINA (dont les actionnaires étaient alors les AGF, AXA et GMF Vie) d'une centaine d'immeubles comportant un peu moins de 4.000 appartements. Ceux-ci sont revendus à la découpe par différents mandataires dont la société Boccador (composée d'anciens employés des sociétés Simco et Gecina) et différents intermédiaires Marchands de biens, comme Féau, Saggel, Ad Valorem, Gérer etc....

Le conseil juridique de ces opérations est le cabinet de Maître Philippe Pelletier, défenseur de Gecina, Boccador et Westbrook . Il est également président de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) ; à ce titre il distribue des subventions publiques et il siège à la Commission Nationale de Concertation (CNC).

b) l'influence des fonds d'investissement spéculatifs dans l'immobilier

La déstabilisation de l'immobilier locatif, non seulement en France, mais dans l'Europe toute entière, résulte en grande partie de l'intervention récente des *Real Estate Investment Trusts (REIT's)*, qui sont des sociétés immobilières cotées en bourse.

Apparues d'abord aux Etats-Unis (mais contenues depuis 1999 par un dispositif très rigoureux à New-York, dispositif qui soumet les opérations à l'agrément de la majorité des locataires concernés), **ces sociétés sont apparues en France grâce à une modification du régime fiscal des Sociétés immobilières d'investissement cotées en Bourse (SIIC)**, qui leur accorde un statut de transparence fiscale pour les opérations de récupération de plus-values latentes (amendement Marini).

Les principaux opérateurs en Europe sont les Fonds FORTRESS, CERBERUS (Goldman Sachs), CORPUS (Morgan Stanley), TERRA FIRMA/VITERRA (Nomura Bank), METROVACESA (en cours d'OPA sur GECINA avec Hypo-Vereinbank et Merrill Lynch), CARLYLE (avec Deutsche Bank). Les immeubles proviennent la plupart du temps des patrimoines des sociétés d'assurance (AGF en France), des collectivités publiques (Ville de Berlin), des secteurs industriels (THYSSEN dans la Ruhr). Il est probable que le patrimoine des collectivités publiques en Europe sera dans un proche avenir la cible principale de ces Fonds.

Les conséquences de ce système sont nombreuses :

- **Le mécanisme de titrisation des immeubles facilite la récupération des plus-values dans des paradis fiscaux ;**

- **La recherche d'un rendement supérieur à 20 % par an (au lieu d'un rendement normal de l'ordre de 5 %) pousse à des ventes spéculatives qui sont effectuées par des intermédiaires spécialisés ;**

- **Les ventes sont effectuées la plupart du temps sans négociation possible pour les locataires** avec des manœuvres pour obtenir le départ rapide des locataires (travaux intempestifs, harcèlement, refus de prise en charge des grosses réparations, contestation de la représentation des associations etc...) ;

- **Le parc locatif disparaît dans les centres villes et pousse les classes moyennes à migrer vers les périphéries urbaines ;**

- **La concentration des opérateurs leur permette d'agir sur le niveau des prix de l'immobilier** (pression à la hausse, y compris des loyers), avec un risque de création de bulles spéculatives confortées par l'augmentation des encours de crédits bancaires (dénoncés régulièrement depuis plusieurs mois par la BCE et la Banque de France) ;

- **Les capacités d'influence de ces trusts sur les acteurs politiques sont renforcées par leur puissance financière.**

II. LE DEBAT JURIDIQUE ACTUEL EN FRANCE

a) les propositions législatives

Pour limiter le phénomène, différentes propositions ont été faites au Parlement :

- **réduction de 4 à 2 ans de l'exonération des droits de mutation** (voté en décembre dernier sur un amendement présenté par les socialistes à l'Assemblée Nationale) ;

- dépôt d'une proposition de loi UMP tendant à **la création une contribution annuelle de 10 % sur les plus-value, retirées des ventes par lots déclenchant le droit de préemption** (proposition Beaudoin) ;

- dépôt de **quatre propositions de loi (UMP, socialistes et communiste) renforçant les droits des locataires.**

Par ailleurs, à l'initiative de la Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF), **un accord collectif a été proposé en janvier dernier aux fédérations de locataires pour renforcer les protections existantes** dans le précédent accord collectif de 1998 (accord Besson). Cet accord (dit accord Daubresse), bien que signé le 16 mars 2005 par l'ensemble des fédérations de bailleurs a été repoussé par une majorité de fédérations de locataires, qui considéraient en effet que cet accord ne traitait pas le problème de la spéculation dans les opérations de cession d'immeubles en bloc avant revente par lot. La réécriture de la

proposition de loi de Mme Martine Aurillac par la commission des lois de l'Assemblée nationale ne satisfait toujours pas les associations de locataires.

b) les principales critiques à la proposition de loi en cours de discussion

1°) **La proposition de loi n'a aucun effet pour les locataires actuellement concernés par les opérations, alors même que les effets juridiques de ces opérations s'étalent jusqu'à 6 ans, durée maximale d'un bail.** Elle régularise les irrégularités passées et n'aura d'effet que pour les opérations qui démarreront après la promulgation de la loi ;

2°) **la proposition distingue utilement les opérations normales des opérations spéculatives** (opérations d'achats – ventes effectuées pendant une période inférieure à 6 ans) ; si le texte a pour conséquence l'obligation, pour le vendeur, de faire une offre aux locataires dès la vente en bloc, en revanche il ne fixe pas la méthode de calcul du prix de vente aux locataires par rapport au prix de vente en bloc ;

3°) Etant donné que les deux-tiers des locataires ne peuvent se porter acquéreurs, **la très grande majorité des familles concernées ne seront toujours pas protégées par les congés-ventes** dans des opérations spéculatives ; la seule mesure sérieuse, en parallèle avec le dispositif de l'article premier, est l'interdiction du congé pour vente dans ce genre d'opérations, telles que décrites à l'article premier de la proposition de loi ;

3°) **les protections des accords collectifs de 1998 et 2005 restent relatives à la qualité du propriétaire** ; en effet la revente de l'appartement, notamment à une personne physique fait tomber ces protections (âge, santé, revenus) ; en outre la protection en fonction du revenu est purement fictive, puisqu'il ne s'agit pas d'un droit au logement, mais simplement d'une proposition de logement ; la seule protection serait en réalité l'institution d'une servitude sur l'appartement ;

4°) **la reconduction du bail pour 2 ans à compter du congé, si le congé est donné moins de 2 ans avant la fin du bail, est en retrait par rapport à l'accord collectif du 16 mars 2005** qui permettait une prolongation du bail à son terme pour une durée de un mois par année d'ancienneté avec une limite fixée à 2 ans ;

5°) Après avoir mis en avant la concertation entre bailleurs et locataires, **le gouvernement enlève pour l'avenir toute force à la négociation entre représentants des bailleurs et des locataires** ; la rédaction du texte permettrait par exemple au gouvernement de revenir sur n'importe quelles dispositions antérieures, y compris celles fixées par la loi ; ce dispositif est lourd de menaces pour l'équilibre entre les bailleurs et les organisations locataires ;

6°) **Il subsiste une incertitude sur la nullité des congés pour non observation des obligations d'information collective des locataires et des associations (telles qu'elles étaient mentionnées dans l'accord de 1998)** en raison de la limitation de ces obligations aux seules situations individuelles dans l'accord collectif du 16 mars 2005.

PROPOSITION DE LOI
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
EN PREMIÈRE LECTURE,

relative au droit de préemption et à la protection
des locataires en cas de vente d'un immeuble.

Article 1er

L'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation est ainsi modifiée :

1° Après le premier alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Préalablement à la conclusion de la vente, dans sa totalité et en une seule fois, d'un immeuble à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel de plus de cinq logements qui ne comporte pas un engagement exprès de l'acquéreur à maintenir chaque local à usage d'habitation occupé par un locataire ou un occupant de bonne foi à la date de la délivrance du bien sous statut locatif pour une durée au moins égale à six ans, le bailleur doit, à peine de nullité de la vente, faire connaître par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, à chacun des locataires ou occupants de bonne foi, l'indication du prix et des conditions de la vente de l'immeuble dans sa totalité et en une seule fois, ainsi que l'indication du prix et des conditions de la vente pour le local qu'il occupe. Cette notification vaut offre de vente au profit de son destinataire. Aux fins de l'exercice du droit de préemption, le bailleur établit et transmet à chacun des locataires ou occupants de bonne foi un projet de règlement de copropriété, qui réglera les rapports entre tous les copropriétaires si, le cas échéant, l'un au moins des locataires ou occupants de bonne foi réalise un acte de vente. Les dispositions du présent alinéa ne s'appliquent pas aux préemptions prévues au titre Ier du livre II du code de l'urbanisme. » ;

2° Au début de la dernière phrase du III sont insérés les mots : « Sous réserve des dispositions prévues au deuxième alinéa du I du présent article, ».

Article 2

L'article 41 ter 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 est ainsi modifié :

1° Dans la deuxième phrase du dernier alinéa, les mots : « **sauf opposition** de la majorité des organisations représentatives des bailleurs d'un secteur, ou de la majorité des organisations représentatives des locataires » sont remplacés par les mots : « **après consultation** par le ministre en charge du logement des organisations représentatives des bailleurs d'un secteur et des organisations représentatives des locataires non signataires » ;

2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le non-respect des dispositions obligatoires d'un accord prévu au présent article par un bailleur qui y est assujéti est puni d'une amende civile par logement concerné dont le montant ne peut excéder 10 000 €, en sus des sanctions que cet accord peut prévoir. »

Article 2 bis (nouveau)

Le premier alinéa de l'article 11-1 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 une phrase ainsi rédigée :

« Quand ce congé pour vente intervient moins de deux ans avant le terme du bail, **la reconduction du bail est de droit**, à la demande du locataire, afin de lui permettre, dans tous les cas, de disposer du logement qu'il occupe **pendant une durée de deux ans à compter de la notification du congé pour vente.** »

Article 2 ter (nouveau)

Après le premier alinéa de l'article 11-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Quand l'acquéreur d'un immeuble s'engage à maintenir cet immeuble sous statut locatif, conformément au deuxième alinéa de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation, **les baux arrivant à leur terme pendant la période durant laquelle l'acquéreur s'est engagé à maintenir l'immeuble sous statut locatif peuvent être expressément reconduits pour une durée inférieure** à celle prévue par l'article 10 de la présente loi. »

Article 3

Le dernier alinéa du II de l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En outre, le non-respect de l'une des dispositions obligatoires relatives au congé pour vente d'un accord conclu en application de l'article 41 ter 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 et rendu obligatoire par décret, **peut donner lieu** à l'annulation de ce congé. »