

16 janvier 2006

**ANALYSE DES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LA  
PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA PROTECTION  
DES LOCATAIRES CONCERNÉS  
PAR LES VENTES À LA DECOUPE**

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale le 15 décembre 2005 après son examen par le Sénat le 13 octobre 2005 ne règle toujours pas deux questions apparemment techniques, mais qui seront déterminantes dans les prochaines années pour juger la pertinence de la solution retenue par rapport aux problèmes créés par les techniques de cession des immeubles mises en place par les professionnels de l'immobilier.

Tout d'abord, **les locataires concernés par les opérations en cours ne seront pas protégés**. En effet, contrairement au dispositif – parfaitement reconnu comme constitutionnel – qui avait été pris par les précédentes lois de 1982 et de 1989, le texte ne contient aucune disposition pour que son contenu s'applique aux locataires concernés par les opérations en cours. Pourtant, ce sont ces mêmes locataires qui se sont mobilisés pour attirer l'attention des Pouvoirs Publics sur les errements commis dans ces opérations. Ce sont eux qui seront les victimes

**Les candidats acheteurs ne pourront pas bénéficier des prix de la première vente en bloc**, sauf dans l'hypothèse où les tribunaux pourraient prononcer la nullité de l'offre de vente qui leur aura été faite antérieurement. Les locataires ne pouvant acheter seront nécessairement évincés puisque les opérateurs spéculatifs continueront à pouvoir exercer le congé pour vente. Ainsi, **l'absence de dispositif applicable aux opérations en cours constitue une amnistie de fait, une prime à la spéculation qui aura pu jouer pleinement** tout au long de la fin du cycle haussier actuel de l'immobilier.

Par ailleurs **les récentes décisions de la Cour de Cassation et de la Cour d'appel favorables aux locataires semblent devoir être condamnées à terme par le texte adopté**.

Depuis 2004, la Cour de Cassation a modifié sa jurisprudence afin de soumettre les congés pour ventes (arrêt du 5 mai 2004 société Belles-Feuilles contre Mme Fuhrman-Gibert, note Pialoux) aux dispositions générales d'information des locataires précisées dans l'accord collectif du 9 juin 1998 (articles 2.1 à 2.5 portant sur l'information générale, l'état de l'immeuble et sur les travaux, l'information individuelle...).

La Cour d'appel de Paris (6ème chambre civile du 15 mars 2005, Levy c/Sté Aviva Assurances) a étendu cette jurisprudence aux offres de ventes, la Cour estimant que l'accord collectif du 9 juin 1998 sur les ventes de plus de dix logements ne concerne pas exclusivement la mise en œuvre des congés pour vente délivrés dans le cadre de l'application de la loi du 6 juillet 1989, mais également la mise en œuvre des offres de vente notifiées dans le cadre de l'application de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975. Ainsi l'offre de vente notifiée au locataire sans qu'aient été transmises préalablement les informations prévues à l'accord collectif de 1998, rendu obligatoire par le décret du 22 juillet 1999, doit être annulée.

**Or l'accord collectif du 13 mars 2005 exclut désormais ces informations des cas de nullité** par le jeu de son article 6 sur les sanctions qui stipule que « *Le non respect des dispositions prévues aux paragraphes 3.2, 3.3, 4.1 à 4.4 entraîne de plein droit la nullité du congé pour vente* ». C'est d'ailleurs l'une des raisons majeures pour laquelle les fédérations nationales de locataires se sont finalement prononcées à l'unanimité contre cet accord. **L'extension par décret de l'accord du 16 mars 2005 donnerait à ce dispositif une valeur juridique supérieure à celle de la jurisprudence. Les Cours d'appel, comme la Cour de Cassation, devraient alors s'incliner.**

En outre, le dispositif relatif aux conditions des offres faites aux locataires est trop imprécis pour qu'il ait un quelconque effet au profit des locataires.

**La proposition de loi adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée Nationale le 15 décembre 2006 laisse ainsi pendants trois problèmes principaux :**

**1. La non application de la loi aux opérations en cours, véritable amnistie des opérations spéculatives réalisées ces dernières années à Paris ;**

**2. L'application incertaine de la loi pour les futurs candidats acheteurs ;**

**3. La remise en cause de la jurisprudence de la Cour de Cassation et de la Cour d'Appel de Paris sur la nullité des congés et des offres de ventes.**

\*

\* \*

## I/. LA NON APPLICATION DE LA LOI AUX OPERATIONS EN COURS

### Extrait du débat à l'Assemblée Nationale le 15 décembre 2005

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 24.

La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonnet, pour le soutenir.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Je souhaite développer un peu l'exposé sommaire de cet amendement, bien qu'il ait le même objet que le précédent. Nous avons engagé un processus assez laborieux, qui n'aboutira qu'au printemps prochain. Pour l'heure, **la situation des immeubles vendus à la découpe n'est toujours pas réglée et ceux qui se sont battus contre les difficultés que nous évoquons depuis l'ouverture de nos débats ne seront pas protégés par cette loi. N'y a-t-il pas là une injustice criante ? Cela revient à donner une prime aux spéculateurs qui ont su être rapides pour engranger de gros profits**. Nous avons évoqué quelques cas aujourd'hui, Patrick Bloche et moi-même, et chacun en connaît. Nous proposons donc de suspendre les ventes à la découpe chaque fois que le processus de vente des immeubles n'est pas totalement achevé. C'est le moins que nous puissions faire en faveur de citoyens qui, soumis à ces pratiques, ont les premiers nourri la réflexion, guidant celle du Gouvernement et celle du législateur.

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

M. Christian Decocq, rapporteur. La loi, une fois publiée, s'appliquera à tous les congés en cours dont le délai de préavis n'est pas encore échu. Ce délai de congé pour vente est de six mois. La commission considère donc qu'il existe déjà une forme de rétroactivité de six mois au maximum. Aller au-delà reviendrait à introduire une insécurité juridique, ce qu'elle ne peut approuver. Elle a donc rejeté cet amendement.

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

Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. Pour prolonger la démonstration de M. le rapporteur, je ferai remarquer que la rétroactivité serait, je crois, anticonstitutionnelle. C'est pourquoi le Gouvernement rejette également l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. **L'anticonstitutionnalité de la rétroactivité du dispositif des lois de 1982 et de 1989 n'a pas été retenue, et elles ont pu s'appliquer immédiatement aux situations en cours. C'était d'ailleurs une nécessité pour éviter d'énormes problèmes et pour ne pas aller à l'encontre de ce que souhaitait le législateur.**

Je voudrais cependant, madame la ministre et monsieur le rapporteur, que vous répétiez ce que vous venez d'indiquer, car il ne me paraît pas que le texte du Sénat ait un effet sur les congés en cours. Juridiquement parlant, cette affirmation est, sinon inexacte, du moins contestable. **Pouvez-vous confirmer, madame la ministre, que les congés qui ne sont pas purgés sont bien concernés par le dispositif ?** Si c'est le cas, vous aurez apaisé une de nos appréhensions et je m'en réjouirai, mais je suggérerai alors une rédaction plus explicite.

M. le président. La parole est à Mme Martine Billard.

Mme Martine Billard. Madame la ministre, ***j'attire votre attention sur tous les locataires qui, confrontés à cette situation il y a un an, se sont battus pour l'intérêt général, mais qui ne pourront bénéficier de ce qu'il faut bien appeler les améliorations \_ même si nous les jugeons insuffisantes \_ de la proposition de loi. Accepteriez-vous de recevoir soit les représentants des locataires de ces immeubles, soit les locataires eux-mêmes, de façon à voir ce qu'il est possible de faire pour eux, afin qu'ils n'aient pas l'impression d'avoir été les sacrifiés d'un débat qui aura duré plus d'un an ?***

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonec.

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Monsieur le président, je ne voudrais pas mettre Mme la ministre en difficulté. Je me suis permis de lui demander d'explicitier la réponse déjà très claire qu'elle nous a faite lorsqu'elle a dit que la loi aurait un effet sur les congés en cours. Il ne me semble pas que cela soit aussi évident dans la rédaction du Sénat. Si telle est bien l'intention du Gouvernement, je ne peux que l'encourager à aller jusqu'au bout de sa démarche, car cela répond exactement au problème que nous soulevons. Peut-être Mme la ministre a-t-elle donné une appréciation extensive, ***mais il est très important de faire toute la clarté possible : si le texte s'applique à tous les congés non purgés à la date de publication de la loi, c'est une excellente nouvelle ; si ce n'est pas le cas, mais que telle est bien l'intention du Gouvernement, faisons en sorte de rédiger le texte, ici ou au Sénat, dans cet esprit.***

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

Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. ***À question précise, réponse précise : la loi peut s'appliquer aux congés non purgés.***

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 24.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**Extrait du courriel envoyé par le conseiller technique  
du Ministère du Logement à Mme Martine Aurillac**

23 décembre 2005

Chère Madame,

Je vous donne ci-dessous des éléments de réponse à votre mail et au fax.

***a) Compte tenu du principe constitutionnel de non rétroactivité des lois pour des rapports privés, la future loi ne pourra s'appliquer qu'à partir de sa date de publication*** et aux seuls actes non encore définitifs. Ecrire dans la loi qu'elle s'applique à partir du 1.01.05 serait non constitutionnel.

Ceci signifie :

- pour les ventes en bloc (qui ne comportent pas de congés) la loi s'appliquera aux opérations non encore conclues, donc aux promesses de ventes en cours. Dans ces cas les locataires pourront faire jouer le nouveau droit de préemption.

***- pour les congés pour vente, les locataires ayant déjà reçu un tel congé à la date de publication ne pourront pas se prévaloir de la loi, mais seulement des accords collectifs. La loi ne s'appliquera qu'aux congés délivrés après cette publication***. De la même l'extension de l'accord ne s'appliquera qu'à la date de publication du décret correspondant.

#### **Commentaire :**

**Contrairement à l'affirmation du ministre selon laquelle la loi peut s'appliquer aux « congés non purgés », l'administration indique très clairement que les locataires ayant déjà reçu un congé à la date de publication de loi ne pourront pas se prévaloir de ses dispositions, quand bien même il s'agirait a minima de congés non parvenus à terme. La loi ne s'appliquera bien qu'aux congés délivrés après cette publication.**

**C'est pourquoi, pour prendre en compte la volonté clairement exprimée par le gouvernement et par le Parlement, le texte doit préciser qu'il s'applique bien aux offres de vente dont le local n'a pas fait l'objet de vente, ainsi qu'aux congés non exécutés.** Nul principe – et certainement pas celui qui vient d'être inventé par l'administration de « *non rétroactivité des lois pour des rapports privés* » - ne s'oppose en effet à ce qu'une loi, qui s'appuie - nécessairement - sur des éléments du passé (délivrance d'un congé et offre de vente) et qui constate des faits présents (non exécution du congé, absence de vente), dispose pour l'avenir (champ d'applicabilité de la loi).

#### **Amendement additionnel proposé :**

***« Dans les opérations en cours, les dispositions de la présente loi sont applicables aux congés pour vente non exécutés et aux offres de vente dont le local n'a pas fait l'objet de vente. Les opérations en cours sont les opérations relatives à un immeuble dans lequel au moins un lot n'a pas fait l'objet d'une vente. »***

#### **Autre rédaction simplifiée :**

***« Les dispositions de la présente loi sont applicables aux congés pour vente non exécutés et aux offres de vente dont le local n'a pas fait l'objet de vente. »***

**II/. L'APPLICATION INCERTAINE DE LA LOI POUR LES FUTURS**  
**CANDIDATS ACHETEURS**

**Extrait de la proposition de loi en cours d'examen**

Article 1er

I. - Après 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, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé :

« Art. 10-1. - I. - A. - 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 au profit d'un acquéreur ne s'engageant pas à proroger les contrats de bail à usage d'habitation en cours à la date de la conclusion de la vente afin de permettre à chaque locataire ou occupant de bonne foi de disposer du logement qu'il occupe pour une durée de six ans à compter de la délivrance du bien, **le bailleur doit 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, dans sa totalité et en une seule fois, de l'immeuble ainsi que l'indication du prix et des conditions de la vente pour le local qu'il occupe.**

« Cette notification doit intervenir à peine de nullité de la vente, dans sa totalité et en une seule fois, de l'immeuble. Elle s'accompagne d'un projet de règlement de copropriété qui réglera les rapports entre les copropriétaires si l'un au moins des locataires ou occupants de bonne foi réalise un acte de vente, ainsi que des résultats d'un diagnostic technique, portant constat de l'état apparent de la solidité du clos et du couvert et de celui de l'état des conduites et canalisations collectives ainsi que des équipements communs et de sécurité. Ce diagnostic est établi par un contrôleur technique au sens de l'article L. 111-23 du code de la construction et de l'habitation ou par un architecte au sens de l'article 2 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, qui ne doit avoir avec le propriétaire de l'immeuble ou son mandataire aucun lien de nature à porter atteinte à son impartialité ou à son indépendance.

« Nonobstant les dispositions de l'article 1751 du code civil, cette notification est de plein droit opposable au conjoint du locataire ou occupant de bonne foi si son existence n'a pas été préalablement portée à la connaissance du bailleur. Elle vaut offre de vente au profit du locataire ou occupant de bonne foi.

**Commentaire :**

**Cet article concerne « une vente, dans sa totalité et en une seule fois » d'un ensemble immobilier. Ses dispositions pourraient être facilement contournées par au moins deux moyens très simples :**

- soit le recours à **une opération, autre qu'une vente, qui transfère néanmoins la propriété** (notamment par cession, apport ou transfert d'activité) ;

- soit **la vente d'un seul local** (par exemple d'une **annexe** : cave, etc.) **avant celle des autres lots** de l'ensemble immobilier de telle sorte

que les ventes suivantes ne concernent plus un immeuble « *dans sa totalité et en une seule fois* ».

**La loi ne fixe en outre aucune règle pour le calcul du prix de vente proposé au locataire pour l'appartement qu'il occupe.** Il sera alors très difficile pour le locataire de rapprocher les deux prix faute d'information sur les superficies concernées. C'est pourquoi **il est indispensable que ce rapprochement soit effectué par le moyen d'une information faisant apparaître les prix au mètre carré habitable.**

La nouvelle rédaction proposée pour l'article premier de la proposition de loi traduit ces deux préoccupations.

**Premier amendement proposé :**

**Dans l'article premier, remplacer à chaque fois les mots « *la vente, dans sa totalité et en une seule fois* » par « *l'opération conduisant à un changement de propriétaire* », et les mots « *la vente* » par le mot « *l'opération* ».**

**Second amendement proposé :**

Ajouter après le second paragraphe de l'article premier un nouveau paragraphe ainsi rédigé :

**« *Sont notamment assimilés à une opération au sens du présent article, toute vente, cession, apport, transfert, cessation de l'activité ou cessation des opérations ainsi que tout transfert entre différents secteurs d'activités* »**

**Troisième amendement proposé :**

Compléter le deuxième paragraphe de l'article 1<sup>er</sup> par la phrase suivante :

**« *Le prix indiqué à chaque locataire pour un local qu'il habite est égal au prix au mètre carré habitable de l'opération conduisant à un changement de propriétaire* ».**

**III/. LA REMISE EN CAUSE DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION ET DE LA COUR D'APPEL DE PARIS SUR LA NULLITE DES CONGES POUR VENTE ET DES OFFRES DE VENTE**

**Extrait de la proposition de loi en cours d'examen**

Article 3

Le II de 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 ainsi modifié :

1° Au septième alinéa, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « quatrième » ;

2° Au septième alinéa, les mots: « de l'article 1er de la loi n° 53-286 du 4 avril 1953 modifiant la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel » sont remplacés par les mots: « de l'article L. 111-6-1 du code de la construction et de l'habitation » ;

3° Le dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En outre, ***le non-respect de l'une des obligations 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, donne lieu à l'annulation du congé.*** » ;

4° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Est nul de plein droit le congé pour vente délivré au locataire en violation de l'engagement de prorogation des contrats de bail en cours, mentionné au premier alinéa du A du I de l'article 10-1 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation. »

**Extrait de l'accord collectif du 13 mars 2005**

6. Sanctions

***Le non respect des dispositions prévues aux paragraphes 3.2, 3.3, 4.1 à 4.4 entraîne de plein droit la nullité du congé pour vente*** . (exclusion des cas de nullité des dispositions relatives à l'information collective des locataires)

**Extrait du courriel envoyé par le conseiller technique  
du Ministère du Logement à Mme Martine Aurillac**

*La clause incriminée de l'accord du 13 mars 2005 (article 6) ne jouera pas dès publication de l'extension de l'accord et de la loi, car cette dernière indique que le non respect de toutes les obligations d'un accord collectif étendu entraîne de plein droit la nullité du congé pour vente, y compris le respect des obligations d'information qui étaient écartées par l'accord.*

**Commentaire :**

**Il est incompréhensible que l'administration du ministère du logement cherche encore à profiter du changement législatif en cours pour rendre obligatoire par décret un accord collectif conclu sous l'empire d'une règle antérieure et qui est maintenant dénoncé par toutes les organisations nationales représentatives de locataires, y compris celles qui l'avaient signé, et même par une organisation de bailleurs, la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) ! A tout le moins, si une clause de cet accord (l'article 6) pose bien un problème comme le reconnaît le ministère, alors il conviendrait pour le moins d'en renégocier préalablement le contenu avant de procéder, rétroactivement, à son extension par décret, extension qui était d'ailleurs impossible sous le régime de la loi en vigueur au moment de sa conclusion.**

En réalité et contrairement à ce qui est indiqué de manière obscure par l'administration, **il ne pourra plus y avoir de nullité des congés sur la base des jurisprudences de la Cour de Cassation et de la Cour d'Appel de Paris du fait du non respect des obligations d'information collective des locataires.** La rédaction de la proposition de loi est explicite : le non-respect de l'une des obligations relatives au congé pour vente d'un accord rendu obligatoire par décret donne lieu à l'annulation du congé, ce qui veut clairement dire que, si les magistrats appliquent correctement le texte tel qu'il est rédigé, il n'y aura pas d'annulation des congés ou des offres pour le non-respect des dispositions non obligatoires (informations collectives des locataires).

C'est pourquoi, pour éviter tout risque de remise en cause des jurisprudences actuelles, **il convient d'indiquer explicitement dans la loi que le non respect des obligations d'information collective des locataires entraîne automatiquement la nullité des offres et des congés.**

**Amendement proposé :**

**Compléter le 4° de l'article 3 par la phrase suivante :**

***« ainsi qu'en cas de non respect des obligations d'information collective des locataires mentionnées à l'article 10-1 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation »***

**Si le texte n'est pas modifié avant sa promulgation, le volet législatif des ventes à la découpe révélera progressivement devant les tribunaux civils les conséquences humaines et sociales d'opérations qui auront été finalement amnistiées par le Parlement.**

**Certains pensent sans doute que le problème disparaîtra avec le temps et les locataires concernés.**

**C'est oublier que les ventes à la découpe se poursuivent toujours et que le scandale comporte un autre volet, - fiscal et financier - qui, lui, rejoindra nécessairement un jour le volet juridique, ne serait-ce qu'en raison des procédures administratives et pénales qui sont en cours.**