

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre,

Mes chers collègues,

J'ai le plaisir et l'honneur d'ouvrir les débats consacrés à l'examen de la proposition de loi tendant à renforcer les protections des locataires victimes des ventes à la découpe. Rédigé sous la direction de notre collègue Patrick BLOCHE, ce texte est le résultat de la réflexion collective des socialistes et de leurs rencontres avec les différentes organisations représentant ces locataires.

La vente à la découpe est l'une des manifestations de la crise du logement dans notre pays. Elle ne la résume malheureusement pas. Désormais, la crise du logement, véritable crise de société, ne touche plus seulement les plus modestes ; elle frappe également les classes moyennes. Si 3 millions de nos concitoyens souffrent du « mal-logement », c'est en effet l'ensemble des Français qui subit la hausse vertigineuse des prix à la location et à l'acquisition.

Parmi toutes les manifestations dramatiques de cette crise, le problème de la vente à la découpe retient l'attention de l'opinion publique. Depuis plusieurs mois, la presse fait régulièrement état des nombreux cas de résistance de locataires, qui refusent les projets de vente, appartement par appartement, des immeubles qu'ils habitent. L'ampleur du phénomène révèle aussi bien la gravité de leur situation que la généralisation de la crise du logement.

Selon les termes de l'accord collectif du 9 juin 1998, une vente à la découpe est constituée lorsqu'un bailleur décide « *de mettre en vente par lots plus de 10 logements dans un même immeuble* ». Ces opérations sont faites – et c'est bien là le cœur du problème – dans le seul but de percevoir d'énormes plus-values.

Les dérives spéculatives des ventes à la découpe ont donné lieu à une première série de mesures d'encadrement dans l'accord collectif du 9 juin 1998 étendu par le décret du 23 juillet 1999. Mais celles-ci ne suffisent plus.

Pour faire face à la recrudescence des ventes à la découpe – en augmentation de 50% à Paris depuis 2001 – des parlementaires issus de diverses formations politiques ont suggéré l'intervention du législateur. Le texte que nous examinons ce matin est, manifestement, le plus abouti. Il offre des garanties efficaces contre les dérives des ventes à la découpe.

Avant de vous présenter les dispositions de cette proposition, je voudrais rappeler l'étendue des problèmes posés par les ventes à la découpe et les limites des règles actuellement en vigueur.

I. LES PROBLEMES POSES PAR LA VENTE A LA DECOUPE

A. Les problèmes posés aux locataires

Les premières victimes des ventes à la découpe sont naturellement les locataires habitant les immeubles concernés. Il est en effet presque systématique que la vente par appartements s'accompagne d'un congé donné aux locataires, pour valoriser le bien vendu. Le locataire doit faire face à une alternative délicate : acheter l'appartement qu'il occupe ou être obligé de le quitter à l'issue de son bail. Dans les deux cas, le locataire rencontre de sérieuses difficultés.

1. Les problèmes du locataire qui ne peut pas acheter

Ces difficultés sont évidentes pour les locataires qui n'ont pas les moyens de racheter leur logement. Dans une période de prix élevés – et alors même que les ventes à la découpe alimentent les tendances spéculatives du marché – les locataires sont pour la plupart incapables d'acheter et doivent renoncer à rester dans les lieux. Leur projet de vie s'en trouve alors bouleversé.

La perte du logement emporte en effet avec elle tout le tissu social que chaque habitant crée dans son quartier: les familles, les enfants, les personnes âgées doivent reconstituer leur cadre de vie et de relations. Dans les cas les plus graves, l'éloignement du relogement peut compromettre l'emploi.

Dans ces conditions, la résistance de certains locataires, dont la presse se fait régulièrement écho, n'est pas étonnante. Au sein de diverses associations, ils mènent une lutte pour faire valoir leurs droits et attendent avec une anxiété mêlée d'impatience, la réaction des pouvoirs publics.

Les locataires mis en demeure de quitter les lieux ne sont pourtant pas les seules victimes des ventes à la découpe. Ceux qui décident de racheter leur logement peuvent également s'exposer à de graves problèmes.

2. Les problèmes du locataire qui veut racheter

Dans un contexte de pénurie de logements, le prix de vente s'avère toujours très élevé, malgré le bénéfice théorique d'une décote au profit du locataire. Outre le prix de vente, d'autres éléments peuvent par ailleurs rendre l'acquisition impossible comme l'âge ou l'état de santé incompatibles l'obtention d'un prêt.

Dans l'improvisation de cette acquisition, le locataire prend difficilement la mesure du coût des charges de copropriété qu'il devra assumer une fois devenu propriétaire. Plus élevées que les simples charges locatives, elles peuvent inclure des dépenses afférentes à certains travaux rendus obligatoires : mise aux normes des ascenseurs, suppression des canalisations en plomb, obligations de ravalement.

B. Les problèmes posés à la puissance publique

La gravité des problèmes posés à chacun des locataires « découpés » devrait à elle seule justifier l'intervention de la puissance publique. Mais celle-ci a, par ailleurs, des raisons propres d'agir pour faire face aux dérives des ventes à la découpe. Ces dérives menacent en effet l'intérêt collectif lorsqu'elles déséquilibrent le marché immobilier et nuisent à la mixité sociale de nos villes.

1. Le déséquilibre du marché immobilier

La stratégie des vendeurs à la découpe bouleverse d'abord l'équilibre d'un marché locatif déjà fragilisé par la pénurie de logements. Les marchands de bien et les fonds d'investissement internationaux ne sont pas intéressés par la fonction locative des immeubles qu'ils acquièrent. Seule compte pour eux leur valeur patrimoniale. Cette stratégie purement spéculative contribue à faire du parc locatif un simple « actif circulant », au même titre qu'une valeur boursière ou un titre de créances. Les « découpeurs » misent sur les immeubles comme font les « golden boys » sur le cours de la bourse. De la sorte, ils contribuent fortement à alimenter l'envolée des prix de l'immobilier, pour la location comme pour l'acquisition.

Contrairement à un cliché parfois sciemment répandu, cette formidable partie de Monopoly ne se joue pas seulement sur les célèbres avenues parisiennes. A Paris même, l'arrondissement le plus touché en 2004 a été le XIX^e arrondissement. Le phénomène est aussi apparu dans l'ensemble de l'agglomération francilienne.

Je cite volontiers l'exemple d'une commune de la toute proche banlieue. Sur 950 logements construits dans la première ZAC de rénovation du centre-ville, 220 ont fait l'objet d'une revente à la découpe. Devenue endémique, la spéculation sur les ventes à la découpe touche désormais toutes les principales métropoles françaises.

Enfin, en réduisant l'étendue du parc locatif privé, les ventes à la découpe accentuent la tension sur le marché locatif social et augmentent la liste des demandeurs de logements sociaux. Une telle conséquence est inacceptable si l'on songe que le nombre de ces demandeurs dépasse actuellement 1 500 000.

2. La remise en cause de la mixité sociale

La puissance publique devrait d'autant moins l'admettre que cette spéculation nuit également à la mixité sociale dans nos villes. Le locataire ayant reçu son congé pour vente et se trouvant dans l'impossibilité d'acheter l'appartement, doit se reloger. Or l'évolution actuelle du niveau des loyers l'oblige souvent à changer de quartier, et même parfois de commune.

Cette conséquence est particulièrement manifeste pour les locataires du parc des investisseurs institutionnels. Le montant des loyers pratiqués, souvent inférieur au prix du marché, permet le maintien d'habitants aux revenus plus modestes que la moyenne de ceux du quartier concerné.

Lorsque les opérations de vente à la découpe concernent, d'un coup, une centaine de logements, c'est toute la physionomie sociale d'un quartier qui peut basculer en l'espace de quelques mois. Par leur aspect soudain, brutal et massif, les ventes à la découpe exacerbent donc les tendances à la ségrégation sociale et spatiale.

Cette dérive est particulièrement inadmissible dans la mesure où les pouvoirs publics s'efforcent depuis des années, au sein des PLU et des PLH, comme par la loi, de promouvoir la mixité sociale. Rien ne saurait légitimer que cette volonté publique soit tenue en échec pour satisfaire la spéculation financière.

II. LES INSUFFISANCES DES REGLES EN VIGUEUR

Face à l'étendue des problèmes posés aux locataires découpés et à la gravité des défis lancés à l'autorité publique, il est urgent que les Pouvoirs Publics prennent leurs responsabilités. Les protections actuelles sont en effet, largement insuffisantes et trop facilement contournées.

A. Le contournement des dispositions légales et conventionnelles

1. Les dispositions légales

Les lois portant spécifiquement sur les rapports entre bailleurs et locataires, animée de la volonté de les pacifier, ont construit un statut protecteur pour le locataire tout en ménageant les intérêts légitimes des bailleurs. Mais aucune d'entre elles n'offrent aux locataires une protection suffisante.

2. Les dispositions réglementaires et conventionnelles

Le constat est identique pour les dispositions réglementaires et conventionnelles actuellement en vigueur. Créée par la loi du 23 décembre 1986, la Commission Nationale de Concertation a permis la signature d'un accord collectif en juin 1998 entre des organisations représentatives de bailleurs et de locataires, étendu par un décret pris par le précédent Gouvernement en juillet 1999.

A l'époque déjà, ces dispositions voulaient entraver les calculs purement spéculatifs des vendeurs à la découpe par diverses obligations.

Ces mesures ont, dans un premier temps, entraîné une baisse sensible des ventes à la découpe. Sur la seule ville de Paris, le nombre de logements vendus à la découpe est passé de 7030 en 1998 à 4389 en 2001 – soit une baisse de 38%.

Mais avec l'explosion du cours de l'immobilier et l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché de la vente à la découpe, ces protections sont devenues aujourd'hui largement inopérantes. Il suffit en effet aux bailleurs des secteurs II et III de revendre un appartement occupé à un intermédiaire pour que celui-ci ne soit plus tenu par les mêmes obligations.

B. Les mauvais choix de la nouvelle majorité

Alors que ces dispositions en vigueur révélaient leur limite, l'amendement du sénateur Marini a eu un effet incitatif pour les spéculateurs et désastreux pour les locataires.

Dans cette situation, il est regrettable que l'Assemblée ait rejeté, lors des débats sur la loi Cohésion Sociale, l'amendement du groupe socialiste permettant une décote sur le prix de vente au profit du locataire

Enfin l'accord du 16 mars 2005 de la CNC, qui ne constituait en fait qu'un toilettage du précédent et n'offrait aucune garantie sérieuse, a été de ce fait, refusé par une majorité d'associations représentatives de ces locataires. Il serait peu élégant de tenter de leur imputer la responsabilité d'un échec alors que la solution législative s'impose à l'évidence.

3. La proposition de loi Martine AURILLAC

Quant à la proposition de loi de Madame Martine AURILLAC, son intérêt demeure limité puisqu'elle porte essentiellement sur un dispositif concernant les seuls locataires qui souhaitent acheter.

La proposition de loi, que je vous présente veut être, au contraire, une solution globale aux différents problèmes provoqués par les ventes à la découpe.

III. LES DISPOSITIONS DE NOTRE PROPOSITION DE LOI

A. La réponse aux problèmes posés aux locataires

Une première série de dispositions permet d'apporter des solutions à l'ensemble des problèmes posés aux locataires.

1. Les protections pour le locataire qui ne peut pas acheter

Contrairement à la proposition de loi de Madame Martine AURILLAC, celle de Patrick BLOCHE et du groupe socialiste prend en compte les locataires qui ne sont pas en mesure de racheter leur logement. Afin de protéger au mieux les droits de ces locataires, elle garantit le maintien dans les lieux en limitant, sans l'interdire, le droit d'exercice du congé pour vente :

Dans la droite ligne de l'accord collectif de juin 1998, l'article 1 instaure des obligations de renouvellement du contrat de bail pour les locataires les plus fragiles. En outre, il garantit un délai de trois ans à tout locataire dont le logement fait l'objet d'une vente par lots de plus de dix appartements.

L'article 5 incite fiscalement l'acquéreur d'un logement vendu à la découpe à ne pas utiliser le droit de congé dont il dispose pendant les six prochaines années.

L'article 6 interdit la transmission du congé pour vente déclenché par le vendeur au profit de l'acheteur.

L'article 7 garantit au locataire le maintien d'un bail de six ans une fois l'appartement acquis par une personne physique.

Enfin, les articles 13 et 14 étendent le champ de validité des accords collectifs de location.

2. Les protections pour le locataire qui souhaite acheter

Une seconde série de mesures permet aux locataires d'accéder à la propriété dans les conditions de lisibilité et sérénité qu'exige toujours un tel projet.

Les articles 2 et 3 allonge les délais d'exercice du droit de préemption prévu par les lois de décembre 75 et de juillet 89. Ces délais plus longs doivent permettre au locataire de se décider après avoir examiné toutes les possibilités financières permettant l'acquisition.

L'article 4 instaure l'obligation pour certains bailleurs de faire précéder l'offre de vente d'un audit contradictoire. Cet article met également à la charge du bailleur les dépenses de travaux de mise aux normes et de sécurité.

Enfin, l'article 8 prévoit une décote lorsqu'un appartement vendu par un bailleur des secteurs locatifs II ou III est acquis par le locataire. Cette décote est d'au minimum 10 % du prix de l'appartement vendu libre d'occupation, auxquels s'ajoutent 2 % par année d'occupation, dans le limite de 30 % du prix du bien. Cet article reprend une proposition qui avait déjà été défendue par votre rapporteur lors de la discussion du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

B. La réponse aux défis lancés à la puissance publique

Monsieur le Ministre, mes chers collègues, la présente proposition de loi ne prend pas seulement en charge les problèmes posés aux locataires ; elle veut répondre également aux défis lancés à la puissance publique.

1. Les mesures relatives aux marchands de bien (pour encadrer la spéculation)

Plusieurs dispositions sont d'abord prévues pour permettre à la puissance publique de protéger l'équilibre du marché immobilier en encadrant ses tendances spéculatives. A cette fin, un statut juridique de la profession de marchand de biens est pour la première fois fermement établi.

L'article 9 qualifie ainsi de marchand de biens toute personne pratiquant l'achat de biens immobiliers affectés à l'habitation en vue de leur revente dans un délai de moins de six ans, dès lors que la personne pratique plus de deux reventes par an.

L'article 10 renvoie à un décret en Conseil d'État pour préciser les règles encadrant l'exercice de cette profession dans le domaine du logement. Il prévoit également la sanction du non-respect de certaines obligations.

Sur la base de ce statut, il deviendrait désormais possible de construire un véritable code de conduite pour cet acteur du marché immobilier.

Ainsi, l'article 11 vise-t-il à supprimer le droit de recourir au congé pour vente dont disposent les marchands de biens. En effet, les marchands de biens n'exercent pas leur activité en vue de remplir la fonction de bailleur. Il est donc justifié de ne pas leur accorder les mêmes droits qu'aux « propriétaires bailleurs ». L'article prévoit cependant que les marchands de bien puissent retrouver l'usage de ce droit dès lors qu'ils agissent avec les locataires comme des bailleurs.

Enfin, l'article 12 réduit à de deux à un an le délai de revente permettant à un marchand de biens de bénéficier de l'exonération des droits de mutation lorsque le marchand de biens procède à une vente par lots. Toutefois, il ajoute à ce principe des cas dérogatoires : lorsque le marchand de biens s'engage à vendre sans utiliser le congé pour vente, il bénéficie du délai originel de quatre ans ; et lorsque la vente est faite par un organisme à vocation sociale ayant pour but le redressement des copropriétés en difficulté, le délai est porté à six ans.

2. Les mesures relatives aux pouvoirs du maire (pour protéger la mixité sociale)

En adoptant ces dispositions, le législateur donnerait à l'Etat les moyens de protéger le marché immobilier. D'autres mesures du texte donnent par ailleurs aux maires les moyens de protéger la mixité sociale de leurs villes.

L'article 17 prévoit en effet qu'un bailleur des secteurs II ou III qui procède à une vente par lots d'un ensemble de plus de dix logements avec utilisation du congé pour vente doit en informer le maire et les locataires trois mois à l'avance.

Si un tiers de l'ensemble des locataires concernés le décident, ils peuvent demander au maire une enquête d'utilité publique. Cette enquête bloque provisoirement la mise en copropriété et peut permettre au maire de prendre un arrêté de suspension de la mise en copropriété.

En garantissant de la sorte le maintien d'une part suffisante d'appartements locatifs dans les immeubles découpés, la proposition de loi permet aux maires d'enrayer le phénomène d'éviction sociale trop souvent constaté lors des ventes à la découpe pratiquées au cœur des grandes agglomérations.

CONCLUSION

Vous le constatez, cette proposition de loi appréhende l'ensemble des problèmes que soulève la vente à la découpe, en répondant le plus efficacement aux impératifs techniques et juridiques qu'il est nécessaire de prendre en compte.

Vous le savez, mes chers collègues, la Commission des Lois a décidé de ne pas examiner les articles de ce texte.

Au terme de la présentation de ce rapport, il m'appartient d'informer notre Assemblée de cette décision.

Mais je suis trop attaché à voir apporter, à nos concitoyens, les réponses qu'imposent la vraie prise en compte de leurs difficultés de logement pour ne pas exprimer ma déception et mes regrets que la Commission n'est pas cru devoir prendre en compte, la gravité de la situation et l'urgence de mettre en place un dispositif remédiant aux effets désastreux des ventes à la découpe.

Je remercie les administrateurs de la Commission des Lois qui m'ont apporté un précieux concours pour l'établissement de ce rapport.

Je vous propose, mes chers collègues, de vous saisir effectivement de cette proposition de loi. En reprenant son contenu dans le cadre de l'examen des articles, je vous invite à construire et à adopter les réponses que nos concitoyens attendent, avec une légitime exigence.