



N° 490

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 décembre 2007.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION  
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

*sur la mise en **application de la loi n° 2006-685** du 13 juin 2006 relative au **droit de préemption** et à la **protection des locataires en cas de vente d'un immeuble**,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. JEAN TIBERI et CHRISTOPHE CARESCHE

Députés.

---



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE DROIT DE PRÉEMPTION EN CAS DE VENTE EN BLOC D'UN IMMEUBLE DE PLUS DE DIX LOGEMENTS</b> .....	6
A. UNE MESURE DONT TOUS LES EFFETS NE PEUVENT ENCORE ÊTRE PLEINEMENT APPRÉCIÉS .....	7
1. Un ralentissement des ventes en bloc ainsi que des ventes par lots.....	7
2. L'impact sur les locataires concernés .....	8
3. L'impact sur les investisseurs institutionnels et les opérateurs .....	9
B. LES QUESTIONS SUSCITÉES PAR LE NOUVEAU DROIT DE PRÉEMPTION .....	11
1. La question des immeubles concernés par le nouveau droit de préemption.....	11
2. La question des locataires bénéficiant du nouveau droit de préemption.....	12
3. La question des ventes par adjudication.....	12
4. La question des prix de vente .....	13
5. La question des diagnostics techniques .....	14
<b>II. LES DISPOSITIFS COMPLÉMENTAIRES</b> .....	15
A. DE NOUVEAUX MOYENS QUE LES COLLECTIVITÉS NE METTENT PAS ENCORE EN ŒUVRE .....	16
1. Un nouveau droit de préemption des communes .....	16
2. Des incitations fiscales à maintenir le logement sous statut locatif.....	16
B. LA PROTECTION DES LOCATAIRES NE POUVANT SE PORTER ACQUÉREURS.....	17
1. La reconduction pour deux ans du bail en cas de congé pour vendre.....	17
2. La nullité des congés pour vente délivrés aux locataires en violation des accords collectifs de location ou de l'engagement de prorogation des baux en cours.....	18
3. La modification des règles d'extension des accords collectifs.....	19
<b>CONCLUSION</b> .....	22

<b>PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS .....</b>	<b>25</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>27</b>
<b>TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI N° 2006-685 DU 13 JUIN 2006 RELATIVE AU DROIT DE PRÉEMPTION ET À LA PROTECTION DES LOCATAIRES EN CAS DE VENTE D'UN IMMEUBLE .....</b>	<b>37</b>
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS .....</b>	<b>39</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de la dernière législature, le Parlement a adopté un certain nombre de dispositions visant à répondre aux problèmes de logements rencontrés par nos concitoyens. Au titre des lois relatives à ce problème, on peut signaler tout particulièrement la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ainsi que la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Un sujet plus ponctuel, mais néanmoins très sensible, avait attiré l'attention des parlementaires dès la fin de l'année 2004 : les locataires subissant une ou plusieurs ventes en bloc de leur immeuble, le plus souvent dans un contexte spéculatif, puis se voyant incapables de racheter leur logement lors de la vente par lots de cet immeuble et devant se reloger, avec les plus grandes difficultés en raison de la hausse des prix de l'immobilier.

Dès le 9 février 2005, notre collègue Martine Aurillac avait déposé une proposition de loi <sup>(1)</sup> afin d'apporter une réponse à ce problème. Un amendement de notre collègue Patrick Bloche avait par ailleurs été adopté en loi de finances pour 2005, afin de réduire de quatre à deux ans le délai de revente permettant aux marchands de biens d'être exonérés de droits et taxes de mutation en cas de ventes

---

(1) Proposition de loi de Mme Martine Aurillac et plusieurs de ses collègues relative au droit de préemption des locataires en cas de vente d'un immeuble, n° 2063 (XII<sup>e</sup> législature).

par lots. D'autres propositions de loi furent déposées dans les mois suivants <sup>(1)</sup>, et le groupe socialiste inscrivit l'une d'elles dans le cadre d'une séance d'initiative parlementaire à l'Assemblée nationale, sans que le processus législatif aille à son terme. La proposition de Martine Aurillac connut un sort plus heureux, puisque, après son inscription par le groupe UMP dans une séance d'initiative parlementaire à l'Assemblée nationale puis deux lectures dans chacune des deux assemblées, la convocation d'une commission mixte paritaire permit le vote d'un texte commun : la loi n° 2006-685 du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble (*Journal officiel* du 14 juin 2006).

Cette loi, bien que comprenant un petit nombre d'articles, justifie à un double titre la présentation d'un rapport sur sa mise en application : d'une part en raison de l'acuité du problème qu'elle s'efforce de résoudre, d'autre part en raison des conséquences importantes des dispositions votées sur les transactions immobilières et des interrogations qu'elles peuvent parfois susciter.

Le présent rapport, au-delà du contrôle des dispositions d'application de la loi du 13 juin 2006 (au demeurant fort peu nombreuses), vise à recenser les questions suscitées par cette loi. Il a également pour but d'évaluer dans quelle mesure cette loi apporte une réponse satisfaisante au problème des mouvements spéculatifs affectant tant la vente en bloc que la vente par lots d'immeubles à usage d'habitation.

## **I. LE DROIT DE PRÉEMPTION EN CAS DE VENTE EN BLOC D'UN IMMEUBLE DE PLUS DE DIX LOGEMENTS**

L'article premier de la loi n° 2006-685 du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble a créé un nouveau droit de préemption au profit des locataires d'immeubles de plus de dix logements dans le cas d'une vente en bloc, dès lors que l'acquéreur ne s'engagerait pas à proroger les baux en cours pendant une durée de six ans à compter de la vente.

Cette disposition avait pour principal objet d'empêcher toute revente en bloc d'un immeuble dans une perspective spéculative, puisque toute vente en bloc d'un immeuble de plus de dix logements doit être précédée soit d'un engagement de l'acquéreur de maintenir les locataires dans les lieux pour une durée de six ans, soit d'une possibilité pour les locataires d'exercer un droit de préemption.

---

(1) Proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues renforçant les protections des locataires victimes de ventes à la découpe, n° 2125 (XIX<sup>e</sup> législature), déposée le 3 mars 2005 ; proposition de loi de Mme Michèle Demessine et plusieurs de ses collègues tendant à lutter contre la vente à la découpe et la spéculation immobilière et à garantir la mixité sociale, n° 238 (session 2004-2005), déposée au Sénat le 10 mars 2005 ; proposition de loi de M. Patrick Beaudouin et plusieurs de ses collègues tendant à lutter contre les excès des ventes par lots et de la spéculation immobilière, n° 2307 (XIX<sup>e</sup> législature), déposée le 11 mai 2005. La proposition de loi n° 2125 a été rapportée devant la commission des Lois par M. Jean-Yves Le Bouillonnet (rapport n° 2290).

## A. UNE MESURE DONT TOUS LES EFFETS NE PEUVENT ENCORE ÊTRE PLEINEMENT APPRÉCIÉS

Les auditions auxquelles ont procédé vos rapporteurs tendent à prouver qu'une évaluation complète des effets de la disposition relative aux ventes en bloc d'immeubles de plus de dix logements ne peut encore être effectuée. Toutefois, certains enseignements provisoires semblent pouvoir être tirés.

### 1. Un ralentissement des ventes en bloc ainsi que des ventes par lots

Les ventes en bloc d'immeubles à usage d'habitation dans la région Île-de-France ont connu un ralentissement au cours de l'année 2006, qui se confirme lors du premier semestre de l'année 2007. D'après les chiffres de la chambre des notaires de Paris, la baisse a affecté tant Paris que la petite et la grande couronne.

#### LES VENTES EN BLOC D'IMMEUBLES D'HABITATION À PARIS ET EN RÉGION PARISIENNE

	Paris	Petite Couronne	Grande Couronne	Total	Évolution annuelle
2002	NR	NR	NR	2 917	
2003	501	1 366	1 281	3 119	+ 6,9 %
2004	NR	NR	NR	3 462	+ 11 %
2005	569	1 296	1 760	3 626	+ 4,7 %
2006	NR	NR	NR	3 322	- 8,4 %
Premier semestre 2007	163	625	771	1 559	-

Source : *Chambre des notaires de Paris*

La vente par lots d'immeubles préalablement achetés en bloc a de la même manière considérablement diminué. D'après des estimations provisoires, à Paris, ces ventes, qui représentaient en 2005 près de 15 % de l'ensemble des ventes d'appartements anciens, représentent désormais moins de 10 % de ces ventes.

**LES VENTES PAR LOTS D'APPARTEMENTS À PARIS**

	Ventes par lots	Ventes unitaires	Total des ventes	Part des ventes par lots
2001	4 410	35 940	40 350	10,9 %
2002	4 760	36 440	41 200	11,6 %
2003	5 830	35 720	41 550	14 %
2004	6 820	37 190	44 010	15,5 %
2005	6 290	37 320	43 610	14,4 %
2006	4 480	37 000	41 480	10,8 %
Premier semestre 2007	1 900	19 050	20 950	9,1 %

Source : *Chambre des notaires de Paris*

Cette décrue tant des ventes en bloc que des ventes par lots tient à la fois à des raisons économiques et à l'adoption de la loi du 13 juin 2006.

L'adoption de la loi du 13 juin 2006 a coïncidé avec l'arrivée à son terme d'un cycle de déstockage du patrimoine immobilier locatif des investisseurs institutionnels. Au début des années 2000, les investisseurs institutionnels avaient éprouvé le besoin de dégager des plus-values importantes et avaient pour cela mis en vente une partie de leurs placements immobiliers. Désormais, dans un contexte boursier plus favorable, ces investisseurs institutionnels n'ont plus besoin de dégager des plus-values dans cette partie de leur portefeuille.

L'effet de l'article premier de la loi du 13 juin 2006, qui rend plus contraignante toute vente en bloc, est également réel, mais difficile à mesurer et à distinguer de l'effet de marché. En outre, dans la mesure où l'article premier de la loi est entré en vigueur le 15 juin 2006, seules les promesses de vente intervenues à compter de cette date (et par conséquent les actes authentiques de vente postérieurs à l'été 2006) ont été soumises aux nouvelles contraintes pesant sur toute vente en bloc d'un immeuble de plus de dix logements.

**2. L'impact sur les locataires concernés**

D'après plusieurs personnes auditionnées, lors d'une vente en bloc d'un immeuble, la solution de l'engagement de prorogation des baux en cours est systématiquement préférée à la solution du droit de préemption accordé à chaque locataire. Plusieurs raisons sont données à cette préférence : les délais de la vente sont plus brefs ; l'opération est moins complexe et comporte un risque contentieux bien moindre qu'une vente avec exercice du droit de préemption ; l'acquéreur peut espérer, à un horizon prédéfini (six ans), obtenir un bien libéré de toute occupation.



De ce point de vue, l'impact de la disposition législative est significatif, puisqu'elle assure aux locataires une possibilité de rester dans les lieux pendant une durée de six ans. Votre co-rapporteur considère toutefois que la loi ne fait ainsi que différer l'éviction du locataire : elle lui donne un sursis de six ans mais le problème n'est que reporté et l'on peut s'attendre à retrouver dans quelques années des situations opposant des locataires contraints de partir à leurs propriétaires désireux de vendre.

Le principal regret des associations de locataires concerne l'absence d'effet rétroactif de la disposition. Votre rapporteur tient à souligner que le législateur n'aurait toutefois pu conférer un tel caractère rétroactif à la mesure sans créer une atteinte grave aux droits des personnes s'étant déjà portées acquéreur d'immeubles vendus en bloc, un facteur de perturbation pour le marché immobilier et une source de contentieux nombreux et durables. La loi du 13 juin 2006 a d'autre part eu un effet positif sur les locataires lors de l'étape de la vente par lots, en permettant l'extension de l'accord collectif de location du 16 mars 2005 et en apportant dans tous les cas une garantie minimale de maintien dans les lieux pour une durée de deux ans (voir *infra* B du II).

### **3. L'impact sur les investisseurs institutionnels et les opérateurs**

Les choix d'allocation d'actifs des investisseurs institutionnels ne portent plus sur l'immobilier d'habitation, en raison d'une rentabilité immédiate faible <sup>(1)</sup> et d'une complexité des rapports juridiques entre bailleurs et locataires peu attractive. Ainsi, les sociétés d'assurance favorisent désormais des placements sur les marchés boursiers. Les sociétés foncières se consacrent pour leur part dans une très large majorité à des investissements dans l'immobilier d'entreprise et l'immobilier commercial. Au 31 décembre 2006, le patrimoine des sociétés d'investissements immobiliers cotées n'est composé qu'à hauteur de 26 % d'immeubles d'habitation.

Si ce détournement des investisseurs institutionnels du marché de l'immobilier d'habitation a débuté il y a de cela une dizaine d'années, les personnes auditionnées ont toutefois fait part à vos rapporteurs du fait que l'adoption de dispositions législatives fragilisant la position des propriétaires bailleurs contribue à freiner, voire à dissuader l'investissement dans l'immobilier d'habitation. La rentabilité de court terme faible d'un placement dans l'immobilier d'habitation peut en théorie être compensée par la plus-value significative dégagée lors de la vente de l'actif, qui permet d'obtenir une rentabilité moyenne, sur la période de détention du bien, intéressante. Mais, dans un contexte où les dispositions relatives aux rapports entre bailleurs et locataires et à leurs obligations respectives semblent pouvoir être modifiées trop aisément, les investisseurs institutionnels considèrent que le risque de long terme est excessif et ne permet pas de garantir que la rentabilité moyenne sera satisfaisante.

---

(1) La rentabilité annuelle serait de l'ordre de 2,5 à 3 %.

Votre co-rapporteur estime néanmoins que l'on ne saurait tirer des enseignements définitifs de la conjoncture actuelle. Le marché de l'immobilier a été très favorable à ceux qui ont investi au cours des dernières années et il est possible que l'immobilier d'habitation soit à nouveau un secteur d'investissement attractif dans les années à venir.

Votre rapporteur et votre co-rapporteur considèrent que les propositions de la Commission pour la libération de la croissance française visant à établir des rapports plus équilibrés entre les propriétaires et les locataires <sup>(1)</sup> devraient faire l'objet d'un examen sérieux par le législateur, afin de restaurer la confiance dans l'investissement locatif.

La loi du 13 juin 2006 a d'autre part eu un effet sur les opérateurs immobiliers qui participaient à la mise en copropriété d'immeubles. Ces opérateurs se sont réorientés vers des opérations dans l'immobilier de bureau, tandis que les investisseurs institutionnels procèdent désormais eux-mêmes à la vente par lots des immeubles qu'ils possèdent, comme le confirment les données recueillies par la direction de l'urbanisme de la ville de Paris.

#### LA COMMERCIALISATION AU FIL DE L'EAU PRÉFÉRÉE À LA VENTE EN BLOC

	Mise en copropriété directe	Revente par mise en copropriété
14 juin au 31 décembre 2006	45	50
1 <sup>er</sup> janvier 2007 au 15 mai 2007	22	23
16 mai 2007 au 9 octobre 2007	47	16

Source : Direction de l'urbanisme de la ville de Paris

Cette vente par lots désintermédiée prend la forme d'une vente au fil de l'eau, c'est-à-dire d'une vente de chacun des logements lorsqu'il est libéré par le locataire. La commercialisation échelonnée des appartements d'un immeuble permet d'éviter une éventuelle confrontation avec des locataires ne souhaitant pas partir et permet d'autant mieux aux investisseurs institutionnels d'assurer eux-mêmes cette tâche, sans recourir à des opérateurs ou à des marchands de biens.

Votre co-rapporteur considère que cette vente au fil de l'eau ne permet pas de répondre à l'objectif de préservation d'un parc locatif. Or, la préservation de ce parc locatif est un enjeu primordial dans les grandes villes, et tout particulièrement à Paris où le parc locatif est majoritaire et permet seul aux catégories sociales modestes et moyennes de vivre en centre-ville.

La profession de marchand de biens, pour laquelle l'achat en bloc d'un immeuble pour le revendre par lots constitue le cœur de métier, semble être tout

---

(1) Premières propositions sur le pouvoir d'achat, *Commission pour la libération de la croissance française*, p. 26. Ces propositions portent notamment sur la réduction des délais de préavis pour le départ volontaire du locataire, sur le dépôt de garantie, sur les procédures d'expulsion et sur les conditions de résolution extrajudiciaire des contentieux.

particulièrement affectée. Les dispositions fiscales relatives à l'exercice de la profession de marchand de biens, qui permettent à ces derniers d'être exonérés de droits de mutation <sup>(1)</sup>, imposent des transactions dans des délais courts. Dès lors que l'achat en bloc d'un immeuble doit s'accompagner d'un engagement de proroger les contrats de baux en cours, les délais par lesquels sont tenus les marchands de biens sont particulièrement difficiles à respecter et leur activité est ainsi logiquement réduite.

## **B. LES QUESTIONS SUSCITÉES PAR LE NOUVEAU DROIT DE PRÉEMPTION**

### **1. La question des immeubles concernés par le nouveau droit de préemption**

Le seuil à partir duquel un immeuble doit être soumis au droit de préemption avait fait l'objet d'une divergence prolongée entre les deux chambres, avant que le seuil proposé par le Sénat (immeuble de plus de dix logements), sensiblement supérieur à celui proposé par l'Assemblée nationale (immeuble de plus de cinq logements), soit finalement retenu. Le seuil choisi par le législateur semble satisfaire l'ensemble des acteurs concernés.

Plusieurs personnes se sont interrogées sur le fait de savoir si la vente en bloc qui est visée par l'article 10-1 de la loi du 31 décembre 1975 est celle d'un bâtiment dans son entier ou bien celle d'un ensemble immobilier. L'article premier de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis s'applique à « *tout immeuble bâti ou groupe d'immeubles bâtis* ». En revanche, l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975 concerne « *la division initiale ou la subdivision de tout ou partie d'un immeuble par lots* ». Le législateur a souhaité viser à l'article 10-1 de la loi du 31 décembre 1975 le cas d'un bâtiment dans son entier, par similitude avec l'article 10 de la même loi.

Un autre problème soulevé par plusieurs personnes auditionnées est celui des immeubles à usage mixte commercial et d'habitation. En effet, l'article 10-1 de la loi du 31 décembre 1975 ne vise que le cas de la vente « *d'un immeuble à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel de plus de dix logements* ». Par conséquent, une interprétation stricte du texte de loi peut exclure du bénéfice de la disposition l'ensemble des immeubles dont le rez-de-chaussée fait l'objet d'un bail commercial. Au regard de l'effet recherché par le texte de loi, cette exclusion serait regrettable, car elle pénaliserait les locataires titulaires d'un bail à usage d'habitation dans ce type d'immeubles. L'absence de mention des immeubles à usage mixte commercial et d'habitation dans l'article 10-1 de la loi du 31 décembre 1975 est une lacune qu'il serait donc souhaitable de réparer. Il se-

---

(1) L'exonération des droits et taxes de mutations, prévue par l'article 1115 du code général des impôts, est accordée en cas de revente dans un délai de quatre ans. Toutefois, depuis la loi de finances pour 2005, ce délai est réduit à deux ans en cas de revente consistant en des ventes par lots.

rait toutefois nécessaire de préciser dans le même temps que le droit de préemption ne pourrait bénéficier aux locataires titulaires d'un bail commercial.

## **2. La question des locataires bénéficiant du nouveau droit de préemption**

Le champ très large des locataires pouvant bénéficier du nouveau droit de préemption a suscité des réactions critiques de plusieurs commentateurs, qui ont considéré que le législateur aurait pu atteindre son objectif en restreignant le bénéfice du droit de préemption lors de la vente un bloc d'un immeuble aux seuls locataires occupant leur logement à titre d'habitation principale <sup>(1)</sup>.

Toutefois, il convient de signaler que si le législateur n'a pas souhaité établir de distinction entre les différents types de locataires ou occupants de bonne foi, c'est dans un souci d'assurer une possibilité d'exercice du droit de préemption par chacun des locataires, à l'instar du droit de préemption dont bénéficie chacun des locataires en cas de première vente suivant la mise en copropriété d'un immeuble (art. 10 de la loi du 31 décembre 1975).

En outre, le décret n° 75-1351 du 31 décembre 1975 a complété les conditions relatives au titulaire du droit de préemption de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975, en ajoutant une condition d'occupation effective (ce qui revient à exclure de fait les personnes morales du bénéfice de la disposition). Il serait sans doute possible d'apporter le même type de restriction en ce qui concerne les bénéficiaires du droit de préemption de l'article 10-1 de la loi du 31 décembre 1975, sans affaiblir ni l'intention du législateur ni la portée du dispositif.

## **3. La question des ventes par adjudication**

La disposition relative au nouveau droit de préemption du locataire ne prévoit pas le cas des ventes par adjudication. Comme le font remarquer des commentateurs : « *L'absence de régime dérogatoire analogue à celui prévu par l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975 fait qu'en pratique le mécanisme du nouveau droit de préemption est, à défaut d'adaptation légale, incompatible avec celui des enchères publiques* » <sup>(2)</sup>.

Le II de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975 prévoit en effet que, dans l'hypothèse d'une vente par adjudication volontaire ou forcée, le locataire ou

---

(1) Béatrice Vial-Pedroletti a estimé que « ce droit de préemption ne devrait pas, à notre sens, être étendu aux locataires personnes morales » (in *Loyers et Copropriété*, n° 9, septembre 2006, pp. 5-12). Le cabinet d'avocats Lefèvre, Pelletier et associés a dit pour sa part « regretter que la loi nouvelle accorde ainsi une protection inattendue aux locataires qui n'ont dans l'immeuble qu'un pied-à-terre, à ceux qui louent un logement meublé, ou encore aux sociétés qui louent un logement pour l'usage de leur gérant ou d'un membre de leur personnel » (in *Les droits de préemption du locataire d'habitation : ce que change la loi Aurillac*, juin 2006).

(2) Fascicule n° 621 *Jurisque*, Jacques Lafond et Philippe Pelletier.

occupant de bonne foi doit y être convoqué par lettre recommandée avec avis de réception au moins un mois avant la date de l'adjudication.

Le problème auquel a été confronté le législateur, lors de la rédaction de l'article 10-1 de la loi du 31 décembre 1975, est l'impossibilité de prévoir une disposition analogue à celle de l'article 10 de la même loi, dans la mesure où l'on ne peut savoir, tant qu'aucun locataire n'a exercé son droit de préemption, si la vente à laquelle il sera procédé sera une vente en bloc ou une vente par lots.

En l'absence de disposition législative explicite, il faut considérer que le cahier des charges impose désormais aux enchérisseurs de proroger les baux en cours s'ils deviennent adjudicataires. En effet, dans l'hypothèse inverse, le mécanisme de la vente en bloc de l'immeuble par adjudication ne permettrait pas de respecter les dispositions de l'article 10-1 de la loi du 31 décembre 1975.

#### **4. La question des prix de vente**

La question du prix respectif de l'immeuble en bloc et de chacun des logements faisant l'objet d'un droit de préemption au profit des locataires a été posée par plusieurs commentateurs de la loi.

Afin de lever tout doute qui pourrait encore subsister, votre rapporteur et votre co-rapporteur tiennent à réaffirmer très explicitement, conformément aux travaux préparatoires, que le vendeur est libre de fixer un prix de vente pour les lots supérieur au prix de vente en bloc de l'immeuble. Cette différence de prix est en effet justifiée dans la mesure où la mise en copropriété est une démarche coûteuse, qui n'est imposée au vendeur que dans l'hypothèse où au moins l'un des locataires exerce son droit de préemption et provoque ainsi une vente par lots de l'immeuble.

Votre co-rapporteur estime toutefois que, dès lors que l'on souhaite faciliter l'acquisition de leur logement par les locataires, la question du prix de vente se pose. En effet, le marché de l'immobilier est un marché de la rareté, dans lequel, l'offre étant inférieure à la demande, la tendance fondamentale est à la hausse. Il semble dès lors difficile d'assurer le maintien des locataires par la voie de l'accession à la propriété sans leur offrir une incitation à l'achat. Tant la proposition initiale de notre collègue Martine Aurillac que la proposition de loi rapportée par notre collègue Jean-Yves Le Bouillonnet comportaient des dispositions permettant une acquisition de leur logement par les locataires à des prix plus favorables. Cette idée mériterait sans doute d'être reconsidérée par le législateur.

Votre rapporteur tient à rappeler que la commission des Lois, qui avait examiné avec attention ces deux propositions de loi, n'a pu souscrire à de telles dispositions en raison de leur inconstitutionnalité. Par ailleurs, si le prix de vente fixé par le vendeur est libre, et permet ainsi de respecter le droit de propriété, le juge peut néanmoins être amené à vérifier que ce prix n'est ni exorbitant ni dissua-

sif, afin de s'assurer que le locataire peut pleinement exercer son droit légal de préemption.

Une question accessoire mérite également d'être abordée. Dès lors que l'un ou plusieurs des locataires exercent leur droit de préemption, l'immeuble ne peut être vendu en bloc mais doit être mis en copropriété. Une fois le droit de préemption purgé et les lots préemptés achetés, le vendeur peut toutefois souhaiter vendre le solde des lots non préemptés en une seule fois à la personne qui était initialement intéressée par un achat en bloc de l'immeuble. Or, dans la mesure où, afin de respecter la logique du droit de préemption, le législateur a instauré un droit de préemption subsidiaire en cas de vente du logement à un prix inférieur à celui initialement proposé au locataire, l'acheteur du solde des lots non préemptés ne pourra acheter ce solde au prix initialement prévu dans l'hypothèse d'une vente en bloc.

Ce dispositif, qui est logique, n'en emporte pas moins un certain nombre de conséquences fâcheuses : la personne initialement intéressée par un achat en bloc n'aura que très peu d'intérêt à se porter acquéreur du solde des lots non préemptés ; le vendeur de l'immeuble devra vendre un par un chacun des lots n'ayant pas été préempté, ce qui aura pour effet de prolonger la durée déjà significative de l'opération de vente.

C'est pourquoi, reprenant l'analyse qui était faite par notre ancien collègue Christian Decocq dans son rapport de deuxième lecture sur la proposition de loi, il est possible de s'interroger sur la pertinence de l'existence d'un droit de préemption subsidiaire dans le cadre du droit de préemption en cas de vente en bloc d'un immeuble de plus de dix logements <sup>(1)</sup>. Il serait sans doute possible de concilier les intérêts du propriétaire et ceux du locataire en permettant à la personne se portant acquéreur de l'ensemble des lots non préemptés par les locataires d'acquérir ces lots sous la forme d'un lot unique de copropriété. Cette solution permettrait à l'acquéreur du solde des lots non préemptés de payer un prix proportionnellement proche de ou équivalant au prix initialement envisagé pour la vente en bloc. Pour le vendeur, cette solution éviterait un délai supplémentaire dû à la vente distincte de chaque logement et, le cas échéant, à la purge du droit de préemption subsidiaire. Enfin, cette solution ne priverait pas le locataire de l'exercice d'un nouveau droit de préemption, en vertu de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975, lors de la vente ultérieure de son logement consécutive à la subdivision du solde des lots non préemptés.

## **5. La question des diagnostics techniques**

Afin que chaque locataire puisse exercer son droit de préemption en toute connaissance de cause, l'article 10-1 de la loi du 31 décembre 1975 prévoit une notification qui comporte non seulement l'indication du prix et des conditions de la vente de l'immeuble en bloc ainsi que de la vente pour le local qu'il occupe

---

(1) Rapport n° 2749 de M. Christian Decocq au nom de la commission des Lois (XII<sup>e</sup> législature), pp. 17 et 18.

mais également la communication d'un projet de règlement de copropriété et des résultats d'un diagnostic technique.

Le diagnostic technique exigé par l'article 10-1 de la loi du 31 décembre 1975 est identique à celui prévu par l'article L. 111-6-2 du code de la construction et de l'habitation pour toute mise en copropriété d'un immeuble construit depuis plus de quinze ans. Il s'agit 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 de sécurité* ».

Bien que l'article 10-1 ait précisé que ce diagnostic doit être 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, plusieurs personnes auditionnées ont évoqué l'existence de nombreux contentieux prenant leur source dans ce diagnostic technique.

Vos rapporteurs s'interrogent dès lors sur la possibilité pour le pouvoir réglementaire de préciser le contenu du diagnostic prévu par l'article L. 111-6-2 du code de la construction et de l'habitation ainsi que par l'article 10-1 de la loi du 31 décembre 1975. Cette précision permettrait d'apporter une sécurité juridique plus grande aux opérations de mise en copropriété d'immeubles ainsi qu'aux reventes qui peuvent avoir lieu dans les trois ans <sup>(1)</sup>.

Toutefois, il est possible que l'exigence nouvelle de certification des personnes effectuant certains diagnostics techniques <sup>(2)</sup>, bien que ne s'appliquant pas au diagnostic précité, contribue à faire disparaître les contentieux liés de manière générale aux diagnostics techniques.

## II. LES DISPOSITIFS COMPLÉMENTAIRES

Si le nouveau droit de préemption constitue le cœur du dispositif visant à lutter contre les reventes spéculatives d'immeubles en bloc, il était nécessaire de combiner cette disposition avec des dispositions complémentaires permettant de traiter le problème en aval, lors de la vente par lots. Deux de ces dispositions dépendent de l'initiative des collectivités territoriales et n'ont pour l'heure pas fait l'objet de mises en œuvre permettant d'en apprécier l'efficacité. En revanche,

---

(1) En effet, l'article 46-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis prévoit que le diagnostic technique prévu à l'article L. 111-6-2 du code de la construction et de l'habitation « est porté à la connaissance de tout acquéreur par le notaire lors de la première vente des lots issus de la division et lors de toute nouvelle mutation réalisée dans un délai de trois ans à compter de la date du diagnostic. »

(2) Le décret n° 2006-1114 du 5 septembre 2006 relatif aux diagnostics techniques immobiliers et modifiant le code de la construction et de l'habitation et le code de la santé publique a prévu que cette certification est obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2007.

d'autres dispositions relatives aux locataires ne pouvant se porter acquéreurs de leur logement ni bénéficier d'une prorogation de leur bail pour une durée de six ans ont des effets positifs.

## **A. DE NOUVEAUX MOYENS QUE LES COLLECTIVITÉS NE METTENT PAS ENCORE EN ŒUVRE**

### **1. Un nouveau droit de préemption des communes**

Le droit de préemption urbain peut être exercé par les communes pour l'un des motifs prévus par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme <sup>(1)</sup> ou pour constituer des réserves foncières (en vertu de l'article L. 210-1 du même code).

Le nouvel article L. 210-2 du code de l'urbanisme, introduit par le II de l'article premier de la loi du 13 juin 2006, permet d'exercer ce droit de préemption pour un nouveau motif : « *assurer le maintien dans les lieux des locataires* ». Cette possibilité peut constituer un outil efficace pour maintenir conjointement les locataires menacés par un congé pour vente ainsi qu'un parc de logements locatifs.

Toutefois, les décisions d'exercice du droit de préemption urbain sont souvent attaquées en justice. Les services juridiques des administrations municipales sont donc particulièrement vigilants dans la rédaction des motifs d'exercice du droit de préemption. La direction de l'urbanisme de la ville de Paris a fait part à vos rapporteurs de la crainte que l'exercice d'un droit de préemption sur le seul fondement du nouvel article L. 210-2 du code de l'urbanisme soit juridiquement plus fragile qu'un exercice du droit de préemption urbain utilisant également un motif prévu par l'article L. 300-1 du même code. Votre rapporteur et votre co-rapporteur tiennent donc à souligner que l'intention du législateur n'a pas été d'introduire un simple motif supplémentaire d'exercice du droit de préemption urbain mais bien un moyen alternatif et suffisant à soi seul. Ils souhaitent que l'intention du législateur soit pleinement prise en compte et que les opérations de préemption puissent intervenir sur le seul fondement de l'article L. 210-2 du code de l'urbanisme. Votre co-rapporteur suggère également que le recours à la délégation du droit de préemption urbain, permis par l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme, soit plus fréquent.

### **2. Des incitations fiscales à maintenir le logement sous statut locatif**

La possibilité offerte aux conseils généraux et aux conseils municipaux de voter respectivement une réduction jusqu'à 0,5 % du taux de la taxe de publicité foncière et une réduction jusqu'à 0,5 % du taux de la taxe communale addition-

---

(1) Ces motifs sont la mise en œuvre d'un projet urbain, d'une politique locale de l'habitat, l'organisation de l'extension ou de l'accueil des activités économiques, le développement des loisirs et du tourisme, la réalisation des équipements collectifs, la lutte contre l'insalubrité, le renouvellement urbain, la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti.



nelle à la taxe de publicité foncière dès lors que l'acquéreur du logement vendu par lots s'engage à affecter le logement à la location pendant une durée de six ans a été introduite par l'article 2 de la loi du 13 juin 2006.

Cette faculté offerte aux collectivités de créer une incitation fiscale au maintien du secteur locatif a été mentionnée dans la circulaire du ministère de l'Intérieur du 21 juin 2007 concernant les informations relatives aux délibérations fiscales à prendre par les collectivités territoriales en 2007 pour application différée.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur et votre co-rapporteur, cette faculté n'aurait pas encore été utilisée par une collectivité territoriale. Cela est peut-être dû non à l'absence d'intérêt pour la mesure mais à sa mention tardive dans une circulaire d'application, qui en a retardé la connaissance par les élus comme par les services locaux.

Votre rapporteur et votre co-rapporteur regrettent cette mention tardive. Si l'on peut aisément comprendre qu'une disposition publiée le 14 juin 2006 ait pu difficilement être mentionnée dans la circulaire annuelle du ministère de l'Intérieur relative aux délibérations fiscales à prendre par les collectivités territoriales (circulaire qui a été publiée le 29 juin 2006), on peut toutefois s'étonner que ladite disposition n'ait pas été mentionnée dans le télégramme en clair du 9 août 2006 complétant l'information apportée par la circulaire du 29 juin 2006 pour les dispositions relatives à la fiscalité locale qui figuraient dans la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

La circulaire du 21 juin 2007 précise que les décisions de réduction des droits de mutation à titre onéreux devront être portées à la connaissance des services fiscaux par l'intermédiaire des services préfectoraux avant le 31 mars, pour pouvoir prendre effet le 1<sup>er</sup> juin suivant.

## **B. LA PROTECTION DES LOCATAIRES NE POUVANT SE PORTER ACQUÉREURS**

### **1. La reconduction pour deux ans du bail en cas de congé pour vendre**

L'article 4 de la loi du 13 juin 2006 a transformé la faculté de reconduire les baux en cours en cas de ventes par lots avec délivrance d'un congé pour vente, prévue par l'article 11-1 de la loi du 6 juillet 1989, en une obligation, à la demande du locataire. De la sorte, tout locataire se voyant délivrer un congé pour vente dans le cadre d'une vente par lots par un bailleur des deuxième ou troisième secteurs locatifs <sup>(1)</sup> peut obtenir un maintien dans les lieux pendant une durée minimale de deux ans à compter de la notification du congé pour vente.

---

*(1) Le deuxième secteur locatif est le secteur public et semi-public et le troisième secteur locatif est le secteur institutionnel privé.*

Certaines personnes auditionnées estiment que cette mesure a un effet pervers, puisqu'en même temps qu'elle assure un répit au locataire, elle avalise son congé à terme. Votre co-rapporteur renouvelle ici les observations relatives à l'engagement sexennal de prorogation des baux : l'éviction du locataire est seulement différée et le problème est ainsi reporté plutôt que résolu.

Les personnes auditionnées s'accordent toutefois pour reconnaître que cette disposition offre une garantie de maintien dans les lieux supplémentaire.

En outre, l'accord collectif de location du 16 mars 2005, rendu obligatoire pour l'ensemble des bailleurs des deuxième et troisième secteurs locatifs par le décret du 10 novembre 2006, offre dans certains cas des possibilités de maintien dans les lieux encore plus favorables aux locataires :

— lorsque le locataire occupe le logement depuis plus de six ans à la date de l'offre de vente, le bail étant alors prorogé d'un mois par année d'ancienneté, sans que la prorogation puisse être supérieure à trente mois ;

— lorsque le locataire a des enfants scolarisés à sa charge, le bail étant alors prorogé jusqu'à la fin de l'année scolaire ;

— lorsque le locataire ne peut déménager en raison de son état de santé présentant un caractère de gravité médicalement reconnue, lorsqu'il est âgé de plus de 70 ans à la date d'expiration du bail ou lorsqu'il est titulaire d'une rente d'invalidité du travail correspondant à une incapacité égale au moins à 80 % ou d'une allocation servie à toute personne dont l'infirmité entraîne une telle incapacité permanente, le bail étant alors renouvelé de plein droit.

## **2. La nullité des congés pour vente délivrés aux locataires en violation des accords collectifs de location ou de l'engagement de prorogation des baux en cours**

L'article 5 de la loi du 13 juin 2006 a introduit dans l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 une sanction spécifique en cas de violation de l'engagement de prorogation des baux en cours pour une durée de six ans à compter de l'achat en bloc d'un immeuble de plus de dix logements : l'annulation de plein droit du congé pour vente. Cet article prévoit également l'annulation du congé pour vente en cas de violation de l'une des obligations relatives au congé pour vente de l'accord collectif de location rendu obligatoire par décret.

Certaines personnes auditionnées ont fait part de leur crainte que le juge, tenu par cette nouvelle disposition législative, ne procède plus à l'annulation d'actes préalables à la délivrance du congé pour vente. Votre rapporteur et votre co-rapporteur tiennent à signaler que cette interprétation de la volonté du législateur serait erronée. L'intention du législateur a été de rendre très dissuasive toute violation de dispositions obligatoires assurant la protection du locataire. Cette sanction obligatoire de la violation de dispositions obligatoires ne dispense pas le juge saisi d'une requête d'un examen sur le fond des griefs pouvant être soulevés à

l'encontre d'opérations préalables à la délivrance d'un congé pour vente, et d'une éventuelle annulation de l'opération préalable qui n'aurait pas été effectuée selon les formes prescrites.

### **3. La modification des règles d'extension des accords collectifs**

Au sens strict du terme, une seule disposition de la loi du 13 juin 2006 impliquait des mesures réglementaires d'application : l'article 3 simplifiant la procédure d'extension d'un accord conclu par la Commission nationale de concertation.

Constatant que trois organisations représentatives des locataires s'opposaient durablement à l'extension par décret d'un accord conclu par la Commission nationale de concertation<sup>(1)</sup>, alors même que cet accord était signé par l'ensemble des organisations représentatives des bailleurs et par deux organisations représentatives des locataires, le législateur a souhaité lever cet obstacle. Il a pour cette raison remplacé une exigence de majorité dans chacun des collèges (celui des locataires d'une part, des bailleurs d'autre part) par une exigence de majorité calculée sur l'ensemble des signataires. Du fait de la composition des collèges, cette nouvelle exigence permet de garantir qu'aucun accord ne pourra être étendu avec l'aval des représentants d'un seul des deux collèges.

Tirant les conséquences de la disposition législative, le Gouvernement a publié un nouvel avis relatif aux signataires de l'accord collectif de location du 16 mars 2005 au *Journal Officiel* du 15 août 2006. Le décret n° 2006-1366 du 10 novembre 2006 (*Journal Officiel* du 11 novembre 2006) a ensuite procédé à l'extension de cet accord, qui respectait les nouvelles conditions de majorité permettant sa généralisation.

L'accord du 16 mars 2005 est ainsi devenu obligatoire pour tous les logements des deuxième et troisième secteurs locatifs à compter du 12 novembre 2006. N'y sont en revanche pas soumises les personnes physiques ainsi que les SCI constituées entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus.

---

(1) Les trois organisations opposantes étaient la Confédération nationale du logement, la Confédération générale du logement ainsi que la Confédération syndicale des familles.

### L'ACCORD COLLECTIF DU 16 MARS 2005

L'accord du 16 mars 2005 prévoit une procédure spécifique qui doit être mise en œuvre par le bailleur lorsqu'il souhaite donner congé aux locataires pour mettre en vente par lots plus de dix logements dans un même immeuble.

Une information générale doit dans un premier temps être adressée aux locataires. Une réunion d'information, qui doit avoir lieu au moins trois mois avant l'envoi aux locataires de l'offre de vente, permet notamment de présenter les différentes phases de l'opération de vente, les droits respectifs des locataires et du propriétaire... Le maire de la commune ou de l'arrondissement doit également être informé à ce stade.

Si une association de locataires représentative existe, les modalités de réalisation de diagnostics et bilans techniques doivent être examinées entre le bailleur et cette association.

Le propriétaire communique avec l'offre de vente les diagnostics et bilans ainsi qu'un récapitulatif des travaux réalisés dans les parties communes les cinq dernières années et la liste des travaux à entreprendre à court et moyen terme.

L'information individuelle adressée au locataire doit comprendre l'état descriptif de division de l'immeuble pour les lots le concernant. Le projet de règlement de copropriété doit pour sa part pouvoir être consulté et être communiqué aux représentants des locataires.

Les locataires peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'un droit à prorogation de leur bail, pour une durée maximale de trente mois.

Si le locataire ne se portant pas acquéreur de son logement justifie d'un revenu inférieur au plafond de ressources PLI, il doit se voir proposer une offre de relogement, dans les conditions prévues par le III de l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

Le bail est renouvelé de plein droit lorsque le locataire ne peut déménager en raison de son état de santé présentant un caractère de gravité médicalement reconnue, lorsqu'il est âgé de plus de 70 ans à la date d'expiration du bail ou lorsqu'il est titulaire d'une rente d'invalidité du travail correspondant à une incapacité égale au moins à 80 % ou d'une allocation servie à toute personne dont l'infirmité entraîne une telle incapacité permanente.

Si la modification des règles d'extension des accords collectifs de location a eu un effet directement perceptible et positif pour tous les locataires des deuxième et troisième secteurs locatifs, en raison du caractère plus favorable de l'accord collectif du 16 mars 2005, elle n'en a pas moins constitué une source de complexité juridique.

En effet, la lecture conjointe des dispositions législatives introduites par la loi du 13 juin 2006 et des dispositions de l'accord collectif du 16 mars 2005 rendues obligatoires par décret peut sembler parfois difficile.

Par exemple, l'article 4 de la loi du 13 juin 2006 ouvre un droit à la reconduction du bail permettant un maintien dans les lieux pour une durée de deux ans à compter de la notification du congé pour vente. Ce droit à la reconduction du bail est distinct du droit à la prorogation du bail prévu par le point 3.2 de l'accord collectif du 16 mars 2005. Dans l'hypothèse où un locataire pourrait se prévaloir

de l'une comme de l'autre disposition, il conviendra de faire se succéder les deux dispositions, sauf à ce que le locataire renonce explicitement à l'une d'entre elles.

Ainsi, la lecture conjointe des dispositions législatives et des dispositions de l'accord locatif doit à chaque fois privilégier la disposition la plus favorable au locataire, sauf à ce que ce dernier y renonce explicitement.

L'ensemble des personnes auditionnées a reconnu le caractère efficace de l'accord collectif du 16 mars 2005 pour protéger les personnes les plus fragiles lors d'une opération de vente par lots d'un immeuble. Certaines personnes auditionnées ont attiré l'attention de vos rapporteurs sur le fait que les propriétaires personnes physiques échappent toujours à cet accord collectif, laissant ainsi subsister un angle mort dans la protection des locataires. Toutefois, imposer à des personnes physiques les dispositions de cet accord collectif serait très contraignant pour elles, leur patrimoine immobilier ne pouvant par exemple leur permettre, à la différence des personnes morales, de proposer des offres de relogement.

La modification des règles d'extension des accords collectifs de location est d'autre part regrettée par certaines personnes auditionnées, qui ont fait valoir que cette modification a mis un terme au paritarisme et à l'équilibre qui existait au sein de la Commission nationale de concertation.

Votre co-rapporteur considère que la modification de la législation sur ce point est malheureuse et peut contrarier l'établissement d'un compromis acceptable par tous les membres de la Commission nationale de concertation, car la négociation est vidée de son sens. C'est pourquoi il conviendrait de rétablir l'état du droit antérieur afin de restaurer la confiance et de sortir d'une situation de blocage.

Votre rapporteur rappelle que cette modification a eu pour objet de lever les obstacles à l'extension de l'accord collectif du 16 mars 2005, qui apporte des protections supplémentaires aux locataires. La nouvelle règle de calcul de la majorité d'opposition à l'extension par décret d'un accord conclu par la Commission nationale de concertation laisse toute sa place à la négociation des parties et à la recherche d'un compromis acceptable par tous.

## CONCLUSION

La loi du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble a été directement applicable pour l'essentiel de ses dispositions. Elle a eu un effet immédiat et réel, d'autant plus sensible qu'il s'est combiné avec une inflexion du marché des ventes en bloc et des ventes par lots d'immeubles à usage d'habitation.

La complexité et les questions soulevées par le nouveau droit de préemption institué en faveur des locataires dès le stade de la vente en bloc sont sans doute à l'origine du recours systématique aux ventes avec engagement de maintien dans les lieux des locataires pendant six ans. Afin que les deux branches de l'alternative proposée par la loi se développent (soit une vente avec engagement de maintien dans les lieux des locataires pour six ans, soit une vente avec exercice d'un droit de préemption par les locataires), il conviendrait sans doute d'apporter au dispositif quelques précisions et améliorations.

Les collectivités territoriales n'ont par ailleurs pas fait usage des nouvelles possibilités qui leur ont été offertes par la loi du 13 juin 2006 (réduction des droits de mutation à titre onéreux pour l'acquisition d'un logement maintenu sous statut locatif, nouveau motif d'exercice du droit de préemption), sans doute en raison d'une information insuffisante ou trop tardive, sans doute également par précaution à l'égard de ces innovations.

La dernière conséquence de la loi du 13 juin 2006 a été l'extension par décret à l'ensemble des deuxième et troisième secteurs locatifs de l'accord collectif de location qui avait été conclu le 16 mars 2005. Cet accord collectif assure une protection large et efficace, complémentaire de celle apportée par les dispositions législatives.

Votre rapporteur et votre co-rapporteur doivent à la vérité de signaler qu'une grande majorité des personnes qui ont été auditionnées ont souligné la difficulté d'apprécier déjà toutes les conséquences la loi du 13 juin 2006, au regard du temps long du marché immobilier <sup>(1)</sup>. Ce rapport d'application permet déjà de discerner certaines modifications, d'ordre législatif ou réglementaire, qui permettraient d'améliorer les dispositions de ce texte et de lever certaines interrogations. Ce rapport peut toutefois n'être considéré que comme une première synthèse, qui ne serait pas exclusive d'un second rapport d'application pouvant apporter un éclairage plus complet sur la question.

Par ailleurs, votre rapporteur et votre co-rapporteur estiment que l'enjeu que pose ce texte de loi est plus large : c'est celui du maintien d'un secteur locatif in-

---

(1) Ce temps long est par exemple sensible en matière de statistique. Les données sur les transactions immobilières en région Île-de-France sont établies par la chambre des notaires de Paris sur une base trimestrielle et avec un délai de trois mois par rapport à la période qui est renseignée. Ainsi, les derniers chiffres connus à l'heure actuelle sont ceux du deuxième trimestre 2007, soit moins d'un an après l'entrée en vigueur de la loi.

termédiaire, notamment dans les plus grandes villes. Le maintien de ce secteur locatif passe sans doute au premier chef par les investisseurs institutionnels, qui ont pour l'heure tendance à privilégier d'autres investissements, en raison des charges trop lourdes qui leur sont imposées dans l'immobilier d'habitation et de la complexité des rapports bailleurs-locataires. Votre co-rapporteur rappelle que les bailleurs institutionnels ont une responsabilité sociale dont ils ne sauraient s'exonérer. Votre rapporteur et votre co-rapporteur considèrent qu'une réflexion sur l'équilibre entre bailleurs et locataires et sur la relance de l'investissement locatif mérite de recueillir toute l'attention du législateur.

Votre co-rapporteur, observant que les principales dispositions de la loi du 13 juin 2006 (droit de préemption accordé aux locataires, droit de préemption urbain, possibilité de réduction des droits de mutation) ne sont pas utilisées, s'interroge dès lors sur leur pertinence et leur efficacité. Il considère par ailleurs que les problèmes ne sont qu'en partie résolus, voire uniquement reportés, dans la mesure où la plupart des dispositions prévoient des reconductions ou des prorogations des baux en cours, avec un terme préfix, et ne permettent pas de répondre à la situation pouvant se présenter à cette échéance. Il estime enfin que l'on ne saurait se satisfaire d'une situation dans laquelle le législateur serait seul en charge du traitement de ce problème et qu'il est impératif que les différents acteurs trouvent un terrain d'entente pour élaborer un compromis acceptable par tous. De ce point de vue, il regrette la modification du calcul de la majorité permettant l'extension des accords conclus par la Commission nationale de concertation.





## PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

1. Faire bénéficier de la disposition prévue par l'article 10-1 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 les titulaires de baux à usage d'habitation dans les immeubles à usage mixte commercial et d'habitation.
2. Restreindre le champ des personnes pouvant bénéficier des dispositions de l'article 10-1 de la loi précitée aux seules personnes physiques dont le logement concerné est la résidence principale.
3. Préciser le contenu du diagnostic technique portant constat de l'état apparent de la solidité du clos et du couvert et de l'état des conduites et canalisations collectives ainsi que des équipements communs et de sécurité.
4. Encourager les communes et les départements dans lesquels le parc de logements locatifs est insuffisamment développé à mettre en œuvre les outils offerts par le législateur (exercice du droit de préemption, taux réduit pour les droits de mutation à titre onéreux).
5. Afin de redonner confiance aux investisseurs et de relancer l'investissement locatif, rechercher un nouvel équilibre des relations entre bailleurs et locataires.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 4 décembre 2007, la Commission a procédé à l'audition de Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville et examiné, en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, le rapport sur la mise en application de la loi n° 2006-685 du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble.

Après les exposés du rapporteur et du co-rapporteur, **le Président Jean-Luc Warsmann** a partagé les regrets des rapporteurs que le droit de préemption urbain et le taux réduit des droits de mutation n'aient jamais été utilisés. Il a estimé que le risque juridique invoqué par les services de la Ville de Paris ne justifiait pas à lui seul l'absence de mise en œuvre d'une disposition qui, compte tenu de son objet, aurait pu être un outil efficace.

**Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville**, a évoqué l'ensemble de la problématique de la vente à la découpe.

La loi du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble, qui résulte d'une proposition de loi, présentée au printemps 2005 par Mme Martine Aurillac et un certain nombre de ses collègues, pour mettre fin aux excès des ventes à la découpe, a apporté une réponse, souhaitée par tous, même si les solutions proposées pour y remédier divergeaient sensiblement.

La « loi Aurillac » est fondamentalement une loi de régulation des excès spéculatifs du marché immobilier, et non pas, comme certains l'auraient voulu, une loi brutalement attentatoire au droit de propriété.

Aujourd'hui, après un an et demi d'application de cette loi, son objectif est largement atteint car le phénomène des ventes à la découpe a largement reculé, sans remettre en cause le fonctionnement du marché immobilier.

Le phénomène des ventes par lots est d'abord l'enfant de la crise du logement. La vague des ventes par lots des années 2003, 2004 et 2005, qui avait une nature spéculative, n'était au fond qu'une expression supplémentaire des problèmes soulevés par la crise du logement, dont l'origine réside avant tout dans la faiblesse de la construction de logements sur la période 1997-2002.

La détente de la spéculation viendra de l'augmentation de l'offre nouvelle de logements. Il convient, à cet égard, de souligner l'engagement et les bons résultats du gouvernement actuel.

Les faits sont précis, les chiffres riches d'enseignement. De 300 000 logements à peine mis en chantier au tournant des années 2000, le rythme de la construction neuve s'est redressé au-delà de 420 000 logements en 2006. Environ 430 000 logements neufs seront mis en chantier au cours l'année 2007, l'objectif

du Gouvernement étant d'atteindre le plus vite possible 500 000 mises en chantier annuelles. Ainsi, le nombre de mises en chantier n'a jamais été aussi élevé depuis trente ans. De 42 000 logements locatifs sociaux seulement, financés en 2000, l'offre nouvelle est passée, en 2006, à 97 000 logements, hors les logements sociaux reconstruits dans le cadre du plan national de rénovation urbaine. L'année 2007 marquera une nouvelle progression grâce à la montée en puissance du plan de cohésion sociale, dont les objectifs ont été renforcés par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, avec le financement de plus de 110 000 logements sociaux. L'objectif du Gouvernement est de construire chaque année 120 000 logements locatifs sociaux.

Le Gouvernement est décidé à apporter beaucoup d'autres réponses pour bloquer structurellement la spéculation et défendre le pouvoir d'achat des locataires. L'une de celles-ci est l'indexation des loyers sur l'indice des prix à la consommation, réforme annoncée par le Président de la République et qui sera en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Il y a eu, au cours des années récentes, deux vagues de ventes à la découpe, la première en 1997 et 1998, la seconde de 2003 à 2005. Comme les chiffres de la Chambre des notaires de Paris le montrent de manière incontestable, la première vague fut plus forte que la seconde, tant par le nombre de logements concernés que par la part dans le total des ventes de logements anciens. Cependant la seconde vague spéculative a présenté des caractéristiques nouvelles, en raison notamment de la présence active d'intermédiaires marchands de biens, ce qui a généré le phénomène nouveau des ventes en bloc successives d'immeubles entiers. Souvent, les intermédiaires visés furent d'origine étrangère, par exemple des fonds de pension nord-américains qui ont alimenté la chronique et la critique, le plus célèbre et le plus « honni » demeurant sans conteste Westbrook. Dans tous les cas, ces ventes par lots réduisent le parc locatif et peuvent compromettre la présence, en ville, de nombreux ménages aux revenus modestes ou moyens, ce qui nuit à la cohésion sociale. La ministre a affirmé veiller particulièrement à ce qu'il y ait toutes sortes de logements dans les villes, en particulier pour les personnes aux revenus modestes et moyens, afin de maintenir un équilibre en ce domaine.

En 2005, il a fallu agir de manière immédiate pour enrayer dès le stade initial le nouveau phénomène des ventes en bloc successives. Il convenait de rendre pratiquement impossible la première revente globale de l'immeuble, d'empêcher les reventes successives, et donc d'éviter le stade final du processus, celui des reventes au détail, qui déstabilise les locataires qui en sont les victimes.

Il fallait d'abord utiliser la voie de l'accord contractuel pour endiguer la vague spéculative des ventes à la découpe puis, dans un second temps, recourir à la loi pour protéger efficacement les locataires en place.

Le Gouvernement, a demandé la passation d'un accord national entre propriétaires et locataires dans le cadre de la Commission nationale de concertation. Un précédent accord avait été obtenu à l'occasion de la première vague de ventes

à la découpe. Il est intéressant de noter que ce premier accord collectif national, conclu le 9 juin 1998 entre les représentants des grands bailleurs privés – compagnies d’assurances, sociétés foncières et immobilières – et les représentants des locataires, a très rapidement produit les effets bénéfiques escomptés. Avec la mise en œuvre de ce premier accord collectif, la part des ventes à la découpe, qui avait dépassé 18 % sur le marché de l’ancien à Paris en 1997 et 1998, était retombée à moins de 14 % dès 1999, pour atteindre ensuite son point le plus bas en 2001, en dessous de 11 %.

La solution conventionnelle, qui agit au plus près du terrain se révèle plus rapide et plus concrète que la solution normative pour résoudre les difficultés réelles des locataires en place.

Le Gouvernement a privilégié, en 2005, cette voie contractuelle, puisque le passé récent avait montré qu’elle apportait de réelles protections aux locataires victimes des ventes d’immeubles au détail. C’est ainsi qu’un second accord national a pu être conclu le 16 mars 2005, plus protecteur que l’accord de 1998. Toutefois, à défaut d’une extension, il ne pouvait couvrir la totalité des propriétaires engagés dans des opérations de découpe.

Face à la gravité des conséquences sociales et économiques du nouveau phénomène des ventes en bloc successives suivies de reventes au détail des appartements, il a fallu recourir à la loi, au-delà des protections offertes par l’accord collectif de mars 2005. Cette loi, proposée par Mme Aurillac, se devait de ne remettre en cause ni le droit de propriété, ni le délicat équilibre des rapports entre propriétaires et locataires. C’est bien ce souci de régulation, et surtout la volonté de mieux protéger les locataires, qui apparaît dans le dispositif d’ensemble de la loi.

Pour les locataires en mesure d’acheter leur logement, la mesure principale de la loi est la création d’un dispositif de préemption dès le stade de la première vente en bloc d’un immeuble comportant plus de dix logements. Ce droit de préemption, toutefois, ne joue pas si l’acquéreur en bloc s’engage à maintenir l’immeuble sous statut locatif pendant six ans au moins. L’objectif est ainsi de mettre fin aux reventes successives d’immeubles entiers qui alimentent la spéculation, en offrant aux locataires en place la possibilité d’acheter leur logement au prix de gros lors de la vente au détail. On sait qu’il y a statistiquement au moins un tiers des occupants capables d’acheter ainsi leur logement, compte tenu de la décote qui leur est offerte par rapport à un bien au prix du marché. Ce dispositif de préemption dissuade donc véritablement les propriétaires institutionnels de vendre en bloc leurs immeubles.

Le bilan de ce nouveau dispositif apparaît aujourd’hui positif, le phénomène des ventes en bloc d’immeubles, suivies d’une revente lot par lot, ayant très fortement reculé. Il reste quelques ventes en bloc, mais il semble que l’engagement de maintenir en location pendant six ans soit quasi général. En ou-

tre, il semble aussi que les acheteurs en bloc aient changé, les marchands de biens français traditionnels ayant remplacé les opérateurs financiers étrangers.

Plus généralement, le nombre de logements vendus à la découpe est en nette baisse et représente désormais – au 1<sup>er</sup> semestre 2007 – à peine plus de 9 % des ventes de logements anciens à Paris, contre 15,5 % en 2004, selon les données de la Chambre des notaires.

La « loi Aurillac » fournit également des garanties importantes aux locataires qui ne sont pas en capacité financière d'acquérir leur logement. Elle prévoit que le locataire qui reçoit un congé pour vente bénéficie d'une reconduction de droit de son bail lui permettant de se maintenir dans les lieux pendant au moins de deux ans. Cette mesure, politiquement forte, semble efficace car les bailleurs trouvent que la reconduction du bail de droit, ajoutée aux délais prévus dans l'accord collectif du 16 mars 2005 et aux éventuels délais accordés par le juge en cas de litige, aboutit à une durée de maintien dans les lieux quelque peu excessive, même si l'avis des représentants des locataires est différent.

La « loi Aurillac » s'est également souciée de la force légale des obligations résultant des accords collectifs nationaux de location, quand ils sont généralisés par décret. Elle a notamment posé le principe de l'annulation des congés pour vente abusifs : la nullité est de droit, et non plus laissée à l'appréciation du juge, en cas de non-respect des dispositions obligatoires de l'accord collectif. Même si aucune jurisprudence n'existe encore sur ce point aujourd'hui, il s'agit d'une garantie extrêmement solide donnée aux locataires victimes de ventes par lots : les protections de l'accord du 16 mars 2005 joueront dans toute leur plénitude en cas de congé pour vente.

Des protections supplémentaires ont été adoptées au bénéfice des locataires les moins aisés.

Le maire de la commune est destinataire des informations sur les conditions de la vente en bloc des immeubles soumis au nouveau droit de préemption, ce qui facilite le suivi des locataires les moins aisés.

La commune peut désormais exercer son droit de préemption, s'agissant d'immeubles d'habitation de plus de dix logements, dès lors que l'objectif est de maintenir les locataires dans les lieux. Cette disposition, comme les rapporteurs l'ont fait remarquer, ne semble pas, cependant, avoir été déjà utilisée depuis la publication de la loi, ce dont on peut s'étonner.

La loi a enfin donné aux communes et aux départements la possibilité, lors de la phase de vente au détail des immeubles, d'abaisser très fortement les droits de mutation sur les appartements occupés, dès lors que l'acquéreur final, qui est en général une personne physique, s'engage à maintenir le logement sous statut locatif pendant six ans. Cette dernière incitation fiscale ouvre un véritable droit de suite aux locataires qui ne peuvent pas acheter leur logement découpé. Il ne semble pas que cette disposition ait été utilisée à ce jour, alors que cette mesure fiscale

serait pourtant très incitative pour convaincre les acquéreurs de logements occupés à maintenir les locataires en place.

L'Assemblée nationale, en votant la proposition de loi déposée par Mme Aurillac, était guidée par la volonté d'obtenir un équilibre entre, d'une part, le respect du droit de propriété, inscrit dans la Constitution – car il est nécessaire de permettre à des institutionnels d'investir dans le secteur de la location – et, d'autre part, l'obligation de faire le plus grand cas des locataires, qu'ils soient potentiellement acquéreurs de leur logement ou contraints de déménager. Tous doivent en effet être protégés dans leurs droits et accompagnés dans leur démarche.

Au total, avec l'accord collectif du 16 mars 2005, étendu par décret le 10 novembre 2006, et les dispositions introduites par la loi, les occupants d'immeubles découpés disposent de protections efficaces, qu'ils soient en mesure d'acheter ou non le bien qu'ils occupent. Le très net recul des ventes à la découpe observé en 2006 et 2007 démontre l'efficacité de ces protections. Ce résultat a été obtenu sans remettre en cause les équilibres de la loi de 1989 sur les rapports entre propriétaires et locataires, et sans porter atteinte de façon intolérable au droit de propriété. Cet équilibre est garant de la cohésion sociale de nos villes.

La ministre s'est engagée à examiner la proposition du rapporteur d'exclure de ces protections les locataires dont ce n'est pas l'habitation principale, qu'elle a jugée intéressante.

Elle s'est déclarée d'accord avec les deux rapporteurs pour encourager les collectivités territoriales à utiliser les outils juridiques qui sont en leur possession. Elle a jugé l'explication tirée de l'absence de sécurité juridique, insuffisante, estimant pour sa part anormal qu'aucune collectivité territoriale n'ait jamais utilisé le droit de préemption prévu par la loi.

La garantie des risques locatifs, qui va devenir universelle, sera l'un des moyens de diminuer, voire de supprimer complètement, les expulsions. Elle a, en effet, pour objectif de garantir au propriétaire l'absence d'impayés de loyer et, éventuellement, la remise en état du logement. Les procédures d'expulsion posent des difficultés, non seulement aux personnes qui sont expulsées, quelle qu'en soit la raison, mais également aux propriétaires, dont une partie loue des appartements pour s'assurer une retraite un peu plus confortable. La lenteur de la procédure les met souvent dans des situations difficiles, auxquelles la mise en place de la garantie universelle des risques locatifs permettra de mettre un terme. La réforme des dépôts de garantie fait partie, avec la réforme des cautions, des propositions du Président de la République. À partir du moment où les propriétaires bénéficieront de la garantie des risques locatifs, l'utilité d'un dépôt de garantie sera moindre, et la réduction de son montant justifiée.

La ministre a exprimé la volonté de réamorcer le dialogue entre les bailleurs et les locataires au sein de la Commission nationale de concertation. Elle a annoncé avoir demandé à plusieurs reprises à sa présidente, Mme Massin, de ré-

unir cette commission, en particulier sur le problème très délicat des charges locatives.

Souhaitant rassembler tous les partenaires, afin de trouver des accords entre locataires et propriétaires et entre parc privé et parc social, sans opposer les uns aux autres, la ministre a rappelé que, lors de la délocalisation de son ministère à Lyon au mois de septembre, dans une unité de temps et de lieu, elle a pu, pendant dix jours, mettre ensemble les financeurs, les bâtisseurs, les constructeurs, les maisons individuelles et le monde HLM pour répondre au considérable défi du logement. Elle a jugé inacceptable que des hommes, des femmes et des enfants ne puissent pas être logés en France.

**M. Philippe Goujon** a estimé que la « loi Aurillac », qui concerne au premier chef Paris, est une loi d'équilibre entre le droit de propriété et la protection légitime des locataires qui étaient, pour beaucoup d'entre eux, démunis face à des opérateurs qui les expulsaient sans aucun scrupule.

Il a fait observer que cette loi, qui a été appliquée rapidement, a eu un effet immédiat, faisant passer la proportion des ventes par lots d'immeubles préalablement achetés en bloc de 15 % à un peu moins de 10 % de l'ensemble des ventes d'appartements anciens.

Se félicitant que cette loi accroisse les possibilités pour les familles de classe moyenne d'acquérir un logement et donc de rester dans les villes concernées, il a néanmoins évoqué les cas de familles obligées de quitter la ville de Paris pour des communes de la proche banlieue, telles qu'Issy-les-Moulineaux, dont 25 % des nouveaux habitants viendraient du XV<sup>e</sup> arrondissement.

Il a attiré l'attention des commissaires sur le problème posé par la préférence donnée à la prorogation des baux plutôt qu'au droit de préemption, estimant comme le co-rapporteur, que cette prorogation ne fait que reporter les problèmes de six ans.

Il a ensuite exprimé ses doutes à l'égard du seuil de dix logements, préféré à celui de cinq logements dont il n'est pas certain qu'il permette d'englober toutes les catégories de population concernée.

Il s'est déclaré attaché au maintien d'un secteur locatif intermédiaire, dont les investisseurs institutionnels sont un des acteurs et qui est facteur de cohésion sociale.

Il a enfin souhaité que le recours au droit de préemption urbain et à la diminution des droits de mutation soit plus fréquent, ce qui est d'autant plus aisé pour une ville comme Paris que le produit fiscal de ces droits de mutation est une recette très importante et dynamique, qui a presque triplé en six ou sept ans.

Après avoir rappelé que la loi du 13 juin 2006 est très éloignée, y compris dans sa philosophie, de la proposition de loi initiale de Mme Aurillac,



**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**, intervenant au titre de l'article 38 du règlement, a fait observer que les statistiques de la chambre des notaires de Paris ne couvrent pas l'intégralité des départements franciliens et ne permettent pas d'apprécier la situation dans les autres grandes agglomérations, telles que Strasbourg, Lyon ou Marseille. Il a en conséquence regretté l'absence d'un instrument statistique qui permette de mesurer les effets de la loi du 13 juin 2006.

Il a jugé que la reprise de la vente au fil de l'eau, c'est-à-dire une vente appartement par appartement au fur et à mesure qu'ils se libèrent, dont le développement s'observe notamment dans les territoires de banlieue, aboutira à la suppression du secteur locatif intermédiaire, qui constitue l'un des piliers – à côté du logement social et de l'accession à la propriété – de l'offre locative dans les milieux urbains, particulièrement dans les grandes agglomérations.

Évoquant ensuite la question du droit de préemption urbain, M. Jean-Yves Le Bouillonnet a expliqué que la solution consistant à déléguer ce droit aux bailleurs sociaux, autorisée par la loi, pose néanmoins un problème de délai car l'opération doit être effectuée dans un délai de deux mois, particulièrement court au regard de la complexité des opérations et des montants financiers en jeu.

Il a estimé que le seuil de dix logements a pu inciter certaines personnes à dissocier artificiellement des opérations concernant un même ensemble immobilier pour échapper aux nouvelles dispositions législatives, sans que cela puisse être identifié ni apprécié statistiquement.

Enfin, il a jugé qu'alors que la proposition de loi socialiste visait à maintenir le secteur locatif intermédiaire et donc à se préoccuper d'abord des locataires, la proposition de loi de Mme Aurillac a privilégié la possibilité d'acheter ; la loi finalement adoptée n'a par conséquent pas réglé le problème de ceux qui, au mieux, bénéficient d'une prolongation de leur bail et qui viendront grossir les listes d'attente des logements sociaux et pourront bientôt invoquer le droit opposable au logement.

**M. Jacques-Alain Bénisti**, se félicitant que le droit de préemption dévolu aux locataires leur permette d'accéder à la propriété, a souhaité attirer l'attention de la ministre sur le problème de l'octroi par les banques de prêts de très longue durée, qui sont actuellement conditionnés à des conditions d'âge très restrictives pouvant pénaliser à l'excès les locataires souhaitant se porter acquéreur.

**M. Christophe Caresche, co-rapporteur**, a précisé que le texte concerne les ventes à la découpe, et non l'ensemble de la problématique du logement.

Il a reconnu la difficulté d'isoler les différents facteurs, d'autant plus grande qu'il y a eu un retournement de conjoncture. Il a fait observer que les opérateurs qui s'étaient spécialisés dans les ventes à la découpe se sont recentrés aujourd'hui sur l'immobilier de bureau et que les investisseurs institutionnels désirant vendre ne recourent plus systématiquement à des opérateurs mais choisissent

la vente au fil de l'eau, la loi ayant eu sur ce plan un effet dissuasif, même si celui-ci a été accentué par la conjoncture.

Le co-rapporteur a estimé que le droit de préemption urbain est un outil intéressant pour préserver le parc locatif, que les villes et en particulier Paris devraient utiliser, notamment pour maintenir les locataires dans les lieux. Il a souhaité que le problème d'interprétation juridique relatif à l'exercice de ce droit puisse être levé par le rapport, tout en déclarant comprendre les inquiétudes des services de la ville de Paris qui connaissent déjà environ deux recours par semaine en matière de droit de préemption urbain. Il a ajouté qu'une préemption pèse sur le budget d'une commune et que la solution passe sans doute par le recours à des opérateurs qui, à travers une vente de gré à gré, permettent de régler le problème. Enfin, il a signalé que l'absence de recours au motif figurant à l'article L.210-2 du code de l'urbanisme ne signifie pas l'absence de préemption pour un des autres motifs prévus par le code de l'urbanisme.

**M. Jean Tibéri, rapporteur**, a déclaré partager pour l'essentiel les propos du co-rapporteur.

Il a rappelé, pour lever le scepticisme de M. Le Bouillonnet sur l'effet dissuasif de la loi, que, en dehors de l'aspect psychologique, on a constaté, depuis l'application de la loi, une diminution des opérations spéculatives incriminées, ce qui, sans être une preuve irréfutable, témoigne néanmoins de l'abandon du secteur par les investisseurs, qui ont sans doute pris la mesure des effets potentiels de la loi.

Il a regretté que les services de la ville n'aient pas voulu exercer la préemption pour maintenir des locataires dans les lieux, sans doute à tort, car on ne saurait *a priori* tirer des conclusions hâtives de la jurisprudence relative aux cas de préemption fondés sur des motifs différents de celui introduit par la « loi Aurillac ». Le rapporteur a souhaité qu'une pression amicale sur les services puisse les inciter à recourir à ce motif.

Il a considéré, comme M. Le Bouillonnet, qu'il est important de chercher un équilibre dans les rapports entre les bailleurs et les locataires, tout en défendant le droit de propriété, comme l'a souligné la ministre. Évoquant des lois trop dures qui ont pu conduire, dans le passé, au retrait des petits propriétaires, il a souhaité que la défense des locataires, notamment contre les propriétaires qui spéculent, se combine avec le maintien de l'équilibre entre l'accession à la propriété et le logement intermédiaire pour les classes moyennes. Il a conclu que, si la loi ne peut suffire à régler ces problèmes, elle est néanmoins un élément important pour trouver un équilibre entre les gens aisés, les gens modestes et les classes moyennes.

En réponse aux différents intervenants, **la ministre** a apporté les précisions suivantes :

— Le problème des seuils, posé par M. Goujon et M. Le Bouillonnet, réclame des instruments d'analyse plus précis. La ministre s'est engagée à les re-

chercher, tout en faisant remarquer la difficulté de la tâche. La possibilité de diviser les ensembles immobiliers complique encore cette recherche.

— Les indications données par les notaires sont, certes, très partielles mais elles montrent une tendance : manifestement il y a une baisse importante des ventes à la découpe depuis l'application de la loi, même si une partie de cette baisse peut être imputable, comme l'ont signalé les rapporteurs, à un phénomène de cycle.

— Il est souhaitable que les collectivités appliquent le droit de préemption, afin de conserver un parc locatif au cœur des villes.

— Concernant les conditions d'attribution des prêts par les banques, la ministre a déclaré qu'elle travaillait avec tous les partenaires concernés par le logement, y compris les financeurs et les banquiers et qu'elle souhaitait que le système bancaire consente des efforts.

— À l'issue de la prolongation du bail, les effets du dispositif sont appelés à s'arrêter, sauf à ce que le recours à la préemption permette d'apporter une solution.

*La Commission a autorisé le dépôt du rapport en vue de sa publication.*



**TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI N° 2006-685  
DU 13 JUIN 2006 RELATIVE AU DROIT DE PRÉEMPTION ET  
À LA PROTECTION DES LOCATAIRES EN CAS DE VENTE  
D'UN IMMEUBLE**

ARTICLE DE LA LOI	BASE LÉGALE	TEXTE D'APPLICATION	OBJET
Article 1	Art. 10-1 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975	Disposition d'application directe	
Article 1	Art. L. 210-2 du code de l'urbanisme	Disposition d'application directe	
Article 2	Art. 1584 bis du code général des impôts	Circulaire NOR/INT/B/07/00071/C du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 21 juin 2007	Modalités de la fixation du taux réduit de taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière
Article 2	Art. 1594 F <i>sexies</i> du code général des impôts	Circulaire NOR/INT/B/07/00071/C du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 21 juin 2007	Modalités de fixation du taux réduit de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement
Article 3	Art. 41 <i>ter</i> de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986	Décret n° 2006-1366 du 10/11/2006	Extension de l'accord collectif de location du 16 mars 2005 à tous les logements des deuxième et troisième secteurs locatifs
Article 4	Art. 11-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989	Disposition d'application directe	
Article 5	Art. 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989	Disposition d'application directe	



## **PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS**

### **Ministère du logement et de la ville**

M. François-Xavier SCHWEITZER, directeur adjoint du cabinet de madame le ministre du logement et de la ville

### **Direction de l'urbanisme de la ville de Paris**

Mme Catherine BARBÉ, directrice

M. Jean BOURRILLON, adjoint au sous-directeur de l'action foncière

### **Conseil supérieur du notariat**

M. Christian PISANI, président de l'Institut d'études juridiques, ancien président de la Chambre des notaires de Paris, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne

Mme Ingrid MARÉCHAL, chargée des relations institutionnelles

### **Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF)**

M. Dorian KELBERG, délégué général

### **Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)**

M. Jean-Louis BRUNET, président de la commission immobilière

Mme Annabelle JACQUEMIN-GUILLAUME, attachée parlementaire

### **Confédération nationale du logement (CNL)**

M. Didier PAVAGEAU, conseiller juridique

M. Alex MAUDET, conseiller juridique

### **Collectif des locataires découpés**

M. Benoît FILIPPI, conseiller, secrétaire général

M. Pierre FLAMENT, responsable du comité des Arquebusiers

M. Denis GETTLIFFE, porte-parole, président de l'Association de la rue de Montreuil

M. Marc-Antoine LORNE, porte-parole, président de l'Association des locataires des Ternes

**Autres personnalités**

— M. Joël MONÉGER, professeur de droit privé à l'Université Paris Dauphine, directeur de l'Institut Droit Dauphine

— M. Jacques BIENVENU, président de la société Boccador

— M. Pascal VEÏSSE, président de la société Cogedim Valorisation