

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mai 1972.

PROJET DE LOI

*modifiant la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971
relative à diverses opérations de construction,*

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS,
Premier Ministre,

PAR M. ALBIN CHALANDON,
Ministre de l'Équipement et du Logement,

PAR M. RENÉ PLEVEN,
Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

PAR M. VALÉRY GISCARD D'ESTAING,
Ministre de l'Économie et des Finances,

ET PAR M. ROBERT-ANDRÉ VIVIEN,
Secrétaire d'État au Logement.

(Renvoyé à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le bon fonctionnement du marché immobilier en matière de constructions neuves exige que les rapports entre les promoteurs et les acquéreurs de logement soient clairement définis et que ces derniers soient sûrs, quelle que soit la formule juridique à travers laquelle se fait leur accession à la propriété, d'obtenir un logement conforme aux conditions de prix, de délais et de qualité qui leur avaient été annoncées.

Un progrès important dans ce domaine a résulté de l'intervention de la loi du 3 janvier 1967 qui réglemente les contrats de vente d'immeubles à construire en donnant à l'acquéreur les garanties nécessaires.

Toutefois, les dispositions de cette loi ne concernaient pas les autres formules d'accession à la propriété, sociétés de construction, sociétés coopératives, opérations réalisées par un promoteur n'intervenant qu'en tant que prestataire de services, construction de maisons individuelles par un entrepreneur.

Il était donc nécessaire de compléter la loi du 3 janvier 1967 et de prévoir dans tous les cas des dispositions qui clarifient les rapports entre promoteurs et acquéreurs, tout en donnant des garanties à ces derniers.

Tel a été l'objet de la loi du 16 juillet 1971.

En instituant un contrat de promotion immobilière et en réglementant le fonctionnement de deux types de sociétés de construction utilisés par les promoteurs immobiliers, société d'attribution (qui succède aux sociétés de la loi de 1938) et société coopérative, cette loi a entendu donner aux personnes qui accèdent à la propriété de leur logement par un contrat autre que la vente, des garanties analogues à celles résultant de la loi du 3 janvier 1967 sur les ventes d'immeubles à construire.

Toutefois le législateur avait tenu à laisser aux personnes se connaissant la possibilité de constituer une société d'attribution sans avoir recours à un professionnel. D'autre part, s'agissant de maisons

individuelles édifiées par un entrepreneur d'après un plan établi par ses soins, il n'avait pas exigé d'autre garantie que celle d'une publicité sincère indiquant à l'acquéreur tous les éléments constitutifs du prix final de l'opération. L'expérience récente a montré que les facilités ainsi données aux particuliers dans certains cas pourraient être détournées de leur objet par des personnes peu scrupuleuses. Il a donc paru préférable d'imposer également dans ces cas, l'application des garanties prévues de façon générale par la loi du 16 juillet 1971 en faveur des accédants à la propriété.

Par ailleurs, lors de la préparation des décrets d'application de cette loi, il est apparu que la rédaction de certains des articles trahissait les intentions du législateur, et rendait très difficile leur mise en œuvre.

S'agissant de dispositions concernant le droit des sociétés ou celui des obligations, il est à craindre que les juridictions civiles, et plus encore, le juge pénal, ne s'estiment tenus par une interprétation littérale de la loi.

C'est pourquoi il convient de revoir la rédaction de certains articles de cette loi.

*
* *

Le titre II de la loi du 16 juillet 1971 fixe le statut des sociétés d'attribution, c'est-à-dire des sociétés précédemment régies par la loi du 28 juin 1938, et exige que désormais les programmes de construction de ces sociétés soient réalisés par un promoteur immobilier ou sous la responsabilité personnelle de leur représentant légal ou statutaire. Seules échappent à cette obligation celles de ces sociétés dans lesquelles les parts ou actions sont incessibles pendant la durée des travaux.

Cette exception avait été introduite dans la loi afin de permettre la constitution d'une société d'attribution par un petit groupe de personnes se connaissant et désirant réaliser en commun un programme d'accession à la propriété.

Il est apparu, et les commentateurs de la loi n'ont pas manqué de le souligner, que ce texte ouvre une brèche importante dans le système mis en place pour la protection des accédants à la propriété car il aurait permis aux promoteurs de constituer, sans être tenus à aucune obligation, des sociétés dont tous les associés auraient été des accédants à la propriété.

Les pratiques frauduleuses constatées dans l'utilisation qui a été faite de la loi du 28 juin 1938 interdisent au Gouvernement de prendre le risque de laisser subsister de telles dispositions dans la loi du 16 juillet 1971.

C'est pourquoi il convient d'étendre aux sociétés d'attribution les obligations incombant aux sociétés coopératives de construction en vertu de l'article 23, c'est-à-dire d'obliger lesdites sociétés soit à conclure un contrat de promotion immobilière avec un promoteur extérieur à la société, soit à confier la réalisation de leurs programmes à leur représentant légal ou statutaire auquel incomberont les obligations du promoteur.

*
* *

S'agissant de constructions individuelles, la loi du 16 juillet 1971, dans son article 45, a imposé à l'entrepreneur qui limite son intervention à la construction sur le terrain de son client d'une maison dont il a établi ou fait établir préalablement les plans, l'obligation d'informer son client de la nature et du coût des travaux qui n'étaient pas compris dans le prix mentionné dans ses documents publicitaires et éventuellement d'en assumer la réalisation au prix indiqué.

Mais de telles dispositions sont loin de donner au maître de l'ouvrage les mêmes garanties que celles dont bénéficie l'accédant à la propriété d'une construction individuelle dans le cadre d'un contrat de vente régi par la loi du 3 janvier 1967 ou d'un contrat de promotion immobilière régi par la loi du 16 juillet 1971. Les réclamations nombreuses dont sont saisis les Pouvoirs publics dans ce domaine, démontrent la nécessité d'assurer une protection plus efficace de cette catégorie d'accédants à la propriété.

Désormais le contrat qui les liera au constructeur comportera les mêmes indications que celles contenues dans les contrats de vente ou de promotion immobilière en ce qui concerne la consistance de la construction, son prix et le délai d'exécution. Le constructeur sera en outre tenu de fournir à son client une garantie pour la bonne exécution de sa mission.

Par ailleurs, pour mettre fin à certaines pratiques, toute perception de fonds par le constructeur sera interdite avant que son client n'ait obtenu les autorisations administratives nécessaires à la construction.

*
* *

Indépendamment des deux modifications de fond ci-dessus analysées, la rédaction de certains articles de la loi du 16 juillet 1971 doit être revue pour leur restituer la portée qu'avait entendu lui donner le législateur. Trois d'entre elles méritent d'être signalées.

Le législateur a jugé inutile d'inclure dans le champ des dispositions protectrices de la loi les locaux d'habitation qui ne sont que l'accessoire de locaux commerciaux. Mais l'application littérale de ces dispositions aurait conduit à limiter les garanties instituées en faveur des accédants à la propriété aux seules sociétés ayant pour objet la construction d'immeubles à usage principal d'habitation, c'est-à-dire dans l'interprétation la plus large, ceux dont la surface affectée à l'habitation représente 51 % de la surface totale. Le projet de loi abaisse ce pourcentage à 20 %.

La loi du 16 juillet 1971 d'autre part, n'a entendu protéger que les véritables accédants à la propriété de locaux d'habitation. C'est pourquoi elle n'a pas imposé la passation d'un contrat de promotion entre le financier qui fait construire un immeuble en vue de le vendre selon les formules prévues par la loi du 3 janvier 1967 et le promoteur prestataire de services à qui il confie la réalisation de l'opération. La même préoccupation conduit le projet de loi à dispenser du contrat de promotion les personnes qui recourent à un promoteur prestataire de services pour faire édifier un immeuble qu'elles destinent à la vente « clef en mains » ou à la location.

Le deuxième alinéa ajouté par l'article 44-I de la loi du 16 juillet 1971 à l'article 6 de la loi du 3 janvier 1967 paraît enfin avoir une portée trop générale. Il résulte des travaux préparatoires que cette disposition avait pour objet d'appréhender l'activité des « vendeurs » de maisons individuelles qui, pour échapper aux dispositions de la loi du 3 janvier 1967 sur la vente d'immeubles à construire, divisent l'opération en procurant d'abord le terrain puis en se faisant donner un mandat pour réaliser la construction. Désormais, aux termes de la loi du 16 juillet, ils devront conclure un contrat de vente dès lors qu'ils ont procuré directement ou indirectement le terrain. Mais il n'entraîne pas à l'évidence dans les intentions du législateur d'imposer cette obligation à d'autres constructeurs que ceux de maisons individuelles. Or, la généralité des termes de l'article 44-I empêchera le promoteur prestataire de services de conclure un contrat de promotion avec une société de construction ou une société coopérative dès lors qu'il aura participé à la recherche de terrain, c'est-à-dire dans la majorité des cas, et l'obligera à conclure un contrat de vente

alors qu'il n'est que prestataire de services. La portée de la loi du 16 juillet 1971 dont l'un des objets essentiels est de fixer les rapports entre les promoteurs prestataires de services et leurs clients, qui par nature diffèrent de ceux qui existent entre promoteurs vendeurs et acheteurs, risquerait d'être considérablement réduite. La précision qu'apporte le projet de loi sur ce point paraît indispensable.

Les dispositions pénales de la loi sont complétées compte tenu des modifications apportées par le présent projet de loi à certains articles.

En ce qui concerne les décrets d'application, le projet précise la délégation donnée au Gouvernement par le législateur.

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,
du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre de l'Equi-
pement et du Logement,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi, délibéré en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le Ministre de l'Equipement et du Logement qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

PROJET DE LOI

Article premier.

I. — Dans l'intitulé du chapitre II du titre II de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 les mots « à usage principal d'habitation » sont remplacés par « à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation ».

II. — Dans l'article 18 de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 les mots « à usage principal d'habitation » sont remplacés par « à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation ».

Art. 2.

L'article 12 de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 est modifié comme suit :

« Art. 12. — Les sociétés qui ont pour objet la construction d'un immeuble à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation sont tenues :

« — soit de conclure un contrat de promotion immobilière ;

« — soit de confier les opérations constitutives de la promotion immobilière à leur représentant légal ou statutaire, à la

condition que lesdites opérations aient été définies au préalable par un écrit portant les énonciations exigées par l'article 34 de la présente loi. La responsabilité du représentant légal ou statutaire s'apprécie alors, quant à ces opérations, conformément à l'article 1831-1 du Code civil.

« Avant l'approbation par l'assemblée générale de l'écrit comportant les énonciations exigées par l'article 34 de la présente loi, le représentant légal ou statutaire visé à l'alinéa précédent ne peut exiger ou accepter des associés aucun versement, aucun dépôt, aucune souscription ni acceptation d'effets de commerce pour les opérations mentionnées audit écrit. Aucun paiement ne peut non plus être accepté ou exigé avant la date à laquelle la créance correspondante est exigible. »

Art. 3.

I. — Les mots « pour un prix convenu au moyen de contrats de louage d'ouvrage » figurant au premier alinéa de l'article 33 de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 sont supprimés.

II. — Le deuxième alinéa de l'article 33 de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les dispositions du premier alinéa du présent article ne sont pas obligatoires lorsque le maître d'ouvrage est une personne qui construit un ou plusieurs immeubles en vue de la vente ou une société autre que celles visées aux titres II et III de la présente loi, faisant construire plus de deux locaux à usage professionnel ou d'habitation. »

Art. 4.

Le deuxième alinéa de l'article 34 de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Par dérogation aux dispositions qui précèdent, le contrat peut être constaté par plusieurs actes séparés comportant chacun des énonciations limitées à une phase ou à une partie de l'ensemble des opérations à réaliser. Toutefois, aucun travail matériel, hormis ceux nécessaires aux études préliminaires, ne peut être effectué sur le terrain avant la signature des actes concernant toutes les opérations à réaliser. »

Art. 5.

L'article 39 de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 39. — Toute personne qui aura exigé ou accepté un versement, un dépôt de fonds, une souscription ou une acceptation d'effets de commerce en violation des dispositions des articles 12, 15, 26, 36 et 45 de la présente loi, sera punie d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 2.000 à 40.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Art. 6.

Dans l'article 41 de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 les mots « ni conclure un contrat de promotion immobilière » sont remplacés par les mots « ou d'une société de promotion immobilière ni à la conclusion d'un contrat de promotion immobilière ou d'un contrat régi par l'article 45 de la présente loi ».

Art. 7.

Il est inséré en tête du titre VI de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 et avant l'article 44 un article 43 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 43 bis. — Pour l'application des articles 12, 18 et 33 un immeuble collectif est considéré comme un immeuble à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation lorsque 20 % au moins de sa superficie est affectée à de tels usages.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités selon lesquelles les locaux annexes sont décomptés pour l'appréciation de la condition définie ci-dessus. »

Art. 8.

Le deuxième alinéa de l'article 6 de la loi n° 67-3 du 3 janvier 1967, tel qu'il a été modifié par l'article 44-I de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables lorsque celui qui s'oblige à édifier ou à faire édifier un

immeuble ou une partie d'immeuble à l'usage prévu audit alinéa procure directement ou indirectement à celui qui contracte l'obligation ci-dessus définie le terrain ou les droits sur le terrain nécessaire à la construction, sauf si l'acquéreur du terrain est une société régie par les dispositions des titres I, II ou III de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 relative à diverses opérations de construction ou si celui qui procure directement ou indirectement le terrain est un organisme d'habitations à loyer modéré agissant comme prestataire de services. »

Art. 9.

Les trois premiers alinéas de l'article 45-I de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« I. — Tout contrat par lequel une personne se charge, en qualité d'entrepreneur d'ouvrage au sens de l'article 1779-3° du Code civil, de la construction d'un immeuble à usage d'habitation ou d'un immeuble à usage professionnel et d'habitation ne comportant qu'un seul logement d'après un plan qu'elle a proposé ou fait proposer au maître de l'ouvrage doit comporter les énonciations suivantes :

« a) L'affirmation de la conformité du projet aux règles de construction prescrites en application du Code de l'urbanisme et de l'habitation ;

« b) La consistance et les caractéristiques techniques du bâtiment à construire ;

« c) Les devis descriptifs et les conditions d'exécution technique des travaux ;

« d) Le prix convenu ainsi que les limites et conditions dans lesquelles la révision du prix peut intervenir ;

« e) Les modalités de règlement à mesure de l'avancement des travaux ;

« f) Le délai dans lequel le bâtiment doit être édifié ;

« g) La description de l'estimation du coût de ceux des travaux d'équipement intérieur ou extérieur qui sont indispensables à l'implantation et à l'utilisation ou à l'habitation de l'immeuble et qui ne sont pas compris dans le prix ;

« h) La garantie apportée par la personne qui s'est chargée de la construction pour la bonne exécution de sa mission.

« L'entrepreneur est tenu d'exécuter les travaux décrits et estimés conformément au g) ci-dessus aux prix et conditions mentionnés au contrat si le maître de l'ouvrage en fait la demande dans le délai de trois mois à partir de la signature du contrat. »

Art. 10.

Les dispositions suivantes sont insérées entre l'avant-dernier et le dernier alinéas de l'article 45-I de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 :

« Avant la signature du contrat ou avant la réalisation de la condition suspensive prévue à l'alinéa précédent, l'entrepreneur ne peut exiger ni accepter du maître de l'ouvrage aucun versement, aucun dépôt, aucune souscription ni acceptation d'effets de commerce.

« Aucun paiement ne peut non plus être exigé ni accepté avant la date à laquelle la créance est exigible.»

Art. 11.

Les dispositions de l'article 49 de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 sont ainsi modifiées :

« Des décrets en Conseil d'Etat fixeront, en tant que de besoin, les conditions et modalités d'application de la présente loi, et notamment :

« — pour l'application de chacun des articles 25 b, 34, alinéa premier e) et 45-I e) le pourcentage maximum du prix total exigible aux différents stades de la construction d'après le pourcentage de dépenses normalement faites à chacun d'entre eux, tout en laissant un solde de garantie, qui ne pourra excéder 5 % du prix total, au bénéfice du maître de l'ouvrage jusqu'à son entrée dans les lieux, sous réserve de la faculté pour celui-ci de consigner tout ou partie de ce solde de garantie en cas de litige ;

« — les conditions dans lesquelles l'exécution du contrat de promotion immobilière est réputée être commencée ;

« — la nature des garanties visées aux articles 34, alinéa premier *h*), et 45-I- *h*), ainsi que leurs modalités. »

Fait à Paris, le 8 mai 1972.

Signé : JACQUES CHABAN-DELMAS.

Par le Premier Ministre :

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Signé : René PLEVEN.

Le Ministre de l'Economie et des Finances,

Signé : Valéry GISCARD D'ESTAING.

Le Ministre de l'Equipement et du Logement,

Signé : Albin CHALANDON.

Le Secrétaire d'Etat au Logement,

Signé : Robert-André VIVIEN.