

N° 215

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990 - 1991

Rattache pour ordre au procès verbal de la séance du 16 janvier 1991

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 janvier 1991

PROJET DE LOI

relatif aux sociétés anonymes de crédit immobilier,

PRÉSENTÉ

au nom de M. MICHEL ROCARD,

Premier ministre,

Par M. Louis BESSON,

ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer

(Renvoyé à la commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) ont aujourd'hui une double nature : à la fois organismes d'habitations à loyer modéré et établissements de crédit. Leur statut particulier les soumet à la loi de 1966 en leur qualité de sociétés commerciales, tout en y apportant des dérogations dues à leur nature d'organismes d'habitations à loyer modéré ; elles sont par ailleurs soumises à la loi bancaire.

Elles ont pour objet principal l'octroi à des personnes physiques de ressources modestes de prêts aidés d'accession à la propriété, ainsi que la construction et la gestion des logements correspondants.

Ces sociétés ont aujourd'hui le souci d'améliorer leur gestion, de se moderniser et de renforcer leurs garanties. C'est pourquoi elles ont envisagé de se constituer en réseau et de se doter de règles de discipline professionnelle spécifiques.

Elles doivent, par ailleurs, faire face depuis le début de l'année 1990 à de nouvelles règles financières en matière de couverture de risques. Ces règles, propres aux établissements bancaires, découlent de la mise en application progressive en droit français des directives européennes et seront applicables dans leur totalité aux établissements français parmi lesquels figurent les SACI, au 1er janvier 1993. Cette perspective a conduit les crédits immobiliers à s'engager encore plus fermement dans la voie de la constitution d'un réseau, afin que les mécanismes de garantie ainsi créés leur permettent plus aisément de remplir les conditions qui s'imposent à elles.

De plus, les sociétés anonymes de crédit immobilier ont d'ores et déjà entamé un mouvement de diversification de leurs activités que le présent projet de loi va leur permettre d'accroître. En effet, à côté de leur activité traditionnelle de distribution de prêts aidés à la propriété (P.A.P.), elles proposent également à leur clientèle des prêts conventionnés (P.C.) et parfois même certains autres prêts immobiliers.

Enfin, les sociétés anonymes de crédit immobilier ont amorcé depuis plusieurs années un mouvement de regroupement que leur constitution en réseau va permettre de renforcer. Ainsi, leur nombre est-il passé de 200 environ il y a 10 ans à 143 en 1991.

La réforme proposée est d'abord celle du mode d'organisation de la profession : elle vise à créer un réseau bancaire, c'est-à-dire un système performant de garanties et de discipline professionnelle rendu nécessaire par l'application des nouvelles règles européennes, mais aussi par la volonté d'éviter des sinistres comme ceux qui ont pu être constatés dans un passé récent. Elle conserve cependant leur double nature à ces sociétés : organismes de crédit et sociétés d'HLM.

Elle vise également à élargir l'objet social des sociétés afin de leur permettre de diversifier leurs activités, de mieux faire face à la concurrence et de renforcer leur surface financière.

Ce texte devrait conduire à une modification profonde de la profession des crédits immobiliers dont la compétence et la place dans le secteur du logement sont unanimement reconnues et qui désire légitimement se doter des moyens pour faire face à ses ambitions de développement et de modernisation. Il apporte enfin aux accédants à la propriété qui auront recours aux services des sociétés de crédit immobilier les garanties et la sécurité qu'ils sont en droit d'attendre.

*

* * *

Le projet de loi crée un réseau au sens de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 modifiée relative à l'activité et au contrôle des établissements bancaires, constitué notamment :

- des sociétés anonymes de crédit immobilier elles-mêmes et de leurs filiales établissements de crédit ;

- de la caisse centrale, qui est un établissement de crédit chargé de collecter des fonds nécessaires à l'alimentation financière du réseau et de garantir la liquidité globale des sociétés ;

- d'un "organe central" dont le président est également président de la caisse centrale. Cet organe est chargé de la discipline du réseau et, à ce titre, est doté des pouvoirs de contrôle et de sanction propres aux organes centraux des réseaux bancaires tels qu'ils sont prévus par la loi du 24 juillet 1984. Cet organe est une association et prendra le nom de "chambre syndicale des sociétés de crédit immobilier".

L'organe central, en particulier, gèrera un fonds de garantie alimenté par les cotisations obligatoires des membres du réseau et par les bonis éventuels de liquidation des sociétés, dont le projet de loi prévoit expressément qu'ils lui seront attribués.

Un décret d'application fixera les modalités d'action et de fonctionnement de cet organe central et du réseau tout entier. Il approuvera les statuts de l'organe central.

Le projet élargit, par ailleurs, le cadre juridique d'activité de la profession :

- il élargit les compétences des SACI en leur permettant, à titre accessoire, d'être prêteurs ou constructeurs pour des opérations de construction ou de rénovation de logements ;

- pour les mêmes fins, il permet aux sociétés de constituer des filiales commerciales.

*

* *

Le projet se décompose ainsi qu'il suit :

L'article premier définit l'objet social des sociétés anonymes de crédit immobilier. Il élargit également cet objet en permettant aux sociétés, à titre accessoire, de proposer tout prêt d'accession à la propriété et de réaliser des opérations nouvelles, liées à l'accession à la propriété ou à la rénovation de l'habitat. Il leur permet enfin de constituer des sociétés filiales destinées à accueillir les activités nouvelles rendues possibles par cet article.

L'article 2 pose le principe de la constitution du réseau, en détermine la composition et précise la nature de l'organe central ;

il trace les grandes lignes de l'organisation et du fonctionnement de ce réseau, qui seront précisés par un décret en Conseil d'Etat ; il définit la nature et les pouvoirs disciplinaires de l'organe central et précise le mode d'exercice de ces pouvoirs, qui portent la fois sur les sociétés et sur leurs dirigeants ; il impose enfin que le président de la caisse centrale soit également le président de l'organe central.

L'article 3 du projet prévoit, en particulier, que les clauses-types des statuts des SACI fixent les règles applicables aux relations entre les SACI et leur réseau et entre les SACI et leurs filiales. Il donne, en outre, à l'organe central du réseau un pouvoir d'agrément et un droit de préemption sur toutes les cessions d'actions ou augmentations de capital des sociétés membres du réseau et de leurs filiales, ainsi qu'un pouvoir d'agrément sur certaines de leurs prises de participation ; ce pouvoir est exercé conformément à des règles qui figureront dans les clauses-types.

L'article 4 prévoit un nouveau mode de répartition des bonis de liquidation des sociétés anonymes de crédit immobilier.

L'article 5 permet aux corps de contrôle de l'administration, compétents pour l'ensemble des organismes d'HLM, de l'être également pour les filiales de crédits immobiliers, à l'occasion des contrôles exercés sur ces sociétés.

L'article 6, enfin, modifie l'article 20 de la loi bancaire pour ajouter à la liste des organes centraux qu'elle prévoit la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, du logement,
des transports et de la mer,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif aux sociétés anonymes de crédit immobilier, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

L'article L. 422-4 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art L. 422-4. Les sociétés anonymes de crédit immobilier sont habilitées, dans les conditions fixées par leurs statuts, à réaliser les opérations prévues par le présent article.

I - Ces sociétés ont pour objet :

a) de consentir aux personnes physiques des prêts ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement ;

b) de consentir des prêts complémentaires aux prêts mentionnés au a) ci-dessus ;

c) d'accorder, aux fins mentionnées à l'article L. 411-1, tout prêt qu'elles seront habilitées à distribuer par arrêté conjoint du ministre chargé du trésor et du ministre chargé du logement ;

d) d'effectuer, pour le compte d'organismes d'habitations à loyer modéré, le recouvrement des sommes dues par les acquéreurs de logements cédés dans les conditions prévues à l'article L. 443-13.

II - Ces sociétés sont également habilitées, nonobstant les dispositions de l'article 7 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 modifiée relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit :

a) à réaliser des constructions destinées à l'accession à la propriété ;

b) à réaliser des lotissements ;

c) à réaliser des hébergements de loisirs à vocation sociale dans les conditions prévues à l'article L. 421-1 ;

d) à réaliser des opérations de prestation de services liées aux activités visées aux I et II du présent article, dans des conditions fixées par les clauses-types mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 422-5.

Les opérations visées au a) et b) ci-dessus doivent porter sur des constructions susceptibles d'être financées à l'aide de prêts ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement.

III - Les sociétés anonymes de crédit immobilier peuvent, en dehors des cas prévus au I et au II, soit directement à titre accessoire, soit par l'intermédiaire des filiales visées à l'article L. 422-4-2, réaliser toutes opérations de prêts immobiliers, de construction, de maîtrise d'ouvrage et de prestation de services, liées à l'accession à la propriété et à la rénovation de l'habitat, dans les conditions et limites précisées par les clauses-types prévues audit article L. 422-4-2."

Art. 2.

Il est ajouté au code de la construction et de l'habitation un article L. 422-4-1 ainsi rédigé :

"Art. L. 422-4-1. Les sociétés anonymes de crédit immobilier, les établissements de crédit qu'elles contrôlent ensemble ou séparément, directement ou indirectement, et leur caisse centrale sont affiliés à un réseau doté d'un organe central.

L'organe central du réseau des sociétés anonymes de crédit immobilier est régi par les articles 21 et 22 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 modifiée relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Il exerce les pouvoirs de contrôle prévus auxdits articles sans préjudice des dispositions de l'article L. 451-1 du présent code. Il a la forme d'une association de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association et prend le nom de "Chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier".

L'organe central constitue un fonds de garantie et d'intervention.

Les dirigeants de chacun des établissements de crédit, membres du réseau, mentionnés à l'article 17 de la loi du 24 janvier 1984 doivent être agréés par l'organe central, qui s'assure que ces dirigeants possèdent l'honorabilité nécessaire et l'expérience adéquate à leurs fonctions. Lorsque ces conditions ne sont plus remplies, l'agrément est retiré.

La Chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier peut prononcer à l'égard d'un établissement du réseau les sanctions disciplinaires de l'avertissement, du blâme et de la radiation de l'affiliation au réseau ; elle peut prononcer à l'égard des dirigeants les sanctions disciplinaires de l'avertissement, du blâme et du retrait d'agrément.

Le président de l'organe central est de droit président de la caisse centrale des sociétés anonymes de crédit immobilier, dont le capital est détenu majoritairement par les sociétés anonymes de crédit immobilier.

Un décret en Conseil d'Etat approuve les statuts de la chambre syndicale et précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article, notamment les conditions de mise en oeuvre des sanctions disciplinaires."

Art. 3.

Il est ajouté au code de la construction et de l'habitation un article L. 422-4-2 ainsi rédigé :

"Art. L. 422-4-2. Les clauses-types prévues à l'article L. 422-5, auxquelles doivent se conformer les statuts des sociétés anonymes de crédit immobilier, précisent notamment les conditions dans lesquelles celles-ci peuvent prendre des participations ou constituer des sociétés pour effectuer les opérations visées au III de l'article L. 422-4 et les limites apportées, le cas échéant, à l'objet social de ces sociétés.

Les clauses-types précisent, en outre, les conditions d'exercice du droit d'agrément et de préemption de l'organe central du réseau mentionné à l'article L. 422-4-1 ; le droit d'agrément porte sur les augmentations de capital et les cessions de parts ou d'actions des établissements de crédit membres dudit réseau, ainsi que sur les prises de participation de ces établissements dans les établissements de crédit ou dans des sociétés de promotion immobilière ;

le droit de réemption porte sur les cessions de parts ou d'actions des établissements de crédit membres du réseau."

Art. 4.

I - Au premier alinéa de l'article L. 422-11 du code de la construction et de l'habitation, les mots : "ou de crédit immobilier" sont supprimés.

II - Au même article, il est ajouté un troisième alinéa ainsi rédigé :

"En cas de dissolution d'une société anonyme de crédit immobilier, la portion d'actif qui excéderait la moitié du capital social, après paiement du passif et remboursement du capital social, est attribuée au fonds de garantie mentionné à l'article L. 422-4-1."

Art. 5.

A l'article L. 451-1 du code de la construction et de l'habitation, il est ajouté l'alinéa suivant :

"A l'occasion de l'inspection d'une société anonyme de crédit immobilier, et pour les besoins de cette inspection, l'administration peut étendre ses investigations aux filiales de la société visées à l'article L. 422-4 et se faire communiquer toutes les pièces relatives aux dites filiales nécessaires à sa mission."

Art. 6.

A l'article 20 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 modifiée relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, les mots : "ainsi que le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance" sont remplacés par les mots : "le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance ainsi que la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier."

Fait à Paris, le 23 janvier 1991.

Signé : MICHEL ROCARD

Par le Premier ministre :

*Le ministre de l'équipement, du logement,
des transports et de la mer*

Signé : Louis BESSON