

MÉMOIRE

Référence :

Mesures d'encadrement de l'assurance des copropriétés

Déposé au Ministère des Finances

consultationsassurances@finances.gouv.qc.ca.

Yvon Rudolphe, MBA fin., É.A., CMC, F.Adm.A

Chargé de cours

Département de stratégie, responsabilité sociale et environnementale

École de la science de la gestion

Université de Québec à Montréal

ESG UQÀM

École des sciences de la gestion

Université du Québec à Montréal

28 août 2017

Retour sur certains constats concernant la problématique des copropriétés

Sans vouloir revenir sur tout le contexte de la problématique des copropriétés et sur les principes devant guider les prochains changements législatifs proposés pour favoriser l'encadrement de l'assurance des copropriétés, nous tenons à préciser quelques points relatifs aux sources des problèmes vécus par des milliers de copropriétaires.

1. À l'heure actuelle, les constructeurs sont laissés entièrement à eux-mêmes, sans paramètres pour encadrer leur processus d'évaluation des quotes-parts d'une part, et sans contrôle de la qualité des travaux effectués en cours de construction, d'autre part.
2. Les municipalités, responsables de l'émission des permis de construction, exercent un rôle limité aux exigences et règles de l'urbanisme.
3. Aucune inspection des travaux de construction en cours n'est effectuée par des professionnels reconnus, tels que les technologues, architectes ou ingénieurs.
4. L'évaluation des quotes-parts des unités de copropriété est effectuée sur une base aléatoire, et, dans certains cas, pour privilégier les intérêts du constructeur.
5. L'évaluation de la valeur de la construction est effectuée par n'importe qui, sans que ces ressources soient redevables devant le public comme le sont obligatoirement les professionnels régis par un ordre professionnel (architectes, ingénieurs, technologues, évaluateurs, administrateurs agréés...)
6. La notion « valeur de la construction » ne rend pas justice aux coûts réels des travaux à la suite d'un sinistre.
7. La notion « coût de reconstruction » au lieu de « valeur à neuf » constitue un bon pas dans la direction sans pour autant intégrer la notion de « valeur assurantielle¹ », mieux adaptée à la situation, à notre avis.
8. Aucune règle de gestion de conflits n'est précisée, ni exigée, pour des bâtiments de copropriétés de moins de cinq unités.
9. La problématique du fonds de prévoyance repose en grande partie sur une méconnaissance généralisée de son véritable rôle, notamment celui de protéger les copropriétaires et, ultimement, les autorités gouvernementales.² (Référence – État de décrépitude des bâtiments et soutien du pouvoir étatique)
10. Une incompréhension des notions de « patrimoine collectif » et de « patrimoine désigné ».

¹ Voir l'annexe 2 - Définition des termes

² Voir l'annexe 7 - Article « *Les copropriétés très dégradées : pistes de réflexions législatives* »

Des solutions simples et efficaces pour régler plusieurs problèmes reliés aux copropriétés (assurances, coût de reconstruction vs valeur assurantielle, fonds de prévoyance...)

Ces constats et la proposition de solutions simples et efficaces sont le fruit de nos nombreuses années d'expérience dans les domaines de la gestion et de l'évaluation, y compris des valeurs assurantielles et valeurs assurables.

Ces expériences ont apporté une dimension « pratique » aux recherches, réflexions et travaux théoriques réalisés à l'École de la science de gestion de l'Université de Québec à Montréal et nourri des échanges approfondis avec d'autres ressources professionnelles intéressées particulièrement par la problématique des copropriétés (Me Yves Joli-Cœur, auteur du livre « *Les copropriétés en difficultés. Constats et solutions* »).

Piste de solution 1 – Nomination d'un fiduciaire

Dans le but de régler les nombreux problèmes reliés à la quote-part, à la valeur assurantielle, au fonds de prévoyance, une mesure pourrait être mise de l'avant avec la collaboration des municipalités. Cette mesure aurait également le mérite de réduire au maximum, les difficultés auxquelles sont confrontés les syndicats des copropriétaires à leur arrivée, avec la gestion des problèmes de déficiences et de vices de construction.

Pour ce faire, le Gouvernement pourrait exiger la nomination d'un fiduciaire dès l'émission par une municipalité, d'un permis pour la construction neuve d'un bâtiment ou la conversion d'un bâtiment dont l'immeuble sera détenu en copropriétés

Rôle du fiduciaire

Ce fiduciaire agirait comme le représentant officiel du futur syndicat des copropriétaires jusqu'à son entrée en fonction. Il aurait comme tâches de :

- Sélectionner et embaucher un expert en construction de bâtiment, capable de réaliser une inspection rigoureuse en cours de construction. Cet expert devrait être issu d'un ordre professionnel reconnu (architecte, ingénieur, technologue). Au-delà de ce contrôle de la qualité de la construction, ce professionnel aurait à produire un rapport de construction et de suivis, utile tant pour le fiduciaire que pour le syndicat, appelé à prendre le relais. Cette façon de faire fournirait un encadrement plus rigoureux aux pratiques des constructeurs. Elle imposerait également un cadre de responsabilité mieux défini pour les entrepreneurs, redevables devant les syndicats de copropriétaires, pour les suivis des déficiences, défaillances et vices de construction.
- Choisir et engager un évaluateur agréé professionnel, détenant une longue expérience ou une spécialité dans le domaine des copropriétés. Ce dernier devrait être membre de l'ordre professionnel des évaluateurs agréés. En confiant le mandat global d'évaluation, comprenant l'évaluation de la quote-part selon la valeur marchande ou autres

référentiels rendant la proportion équitable de chaque unité selon des principes clairs, l'évaluation de la valeur assurantielle, sans oublier la planification du fonds de prévoyance; le fiduciaire (et par conséquent, le futur syndicat des copropriétaires), bénéficiera d'une économie d'échelle pour l'ensemble de ce dossier d'expertise. Mieux encore, tous les futurs copropriétaires seront informés des charges réelles reliées à leur unité, au lieu d'être à la merci d'estimés, souvent irréalistes, fournis par le constructeur, motivé par la vente de ses unités. Enfin, élément non négligeable, le syndicat des copropriétaires aura en sa possession, tous les documents pertinents dès son entrée en fonction. La transmission des connaissances du dossier par le fiduciaire assurera une transition plus efficace. En effet, il n'est pas rare de voir des syndicats de copropriétés être opérationnels seulement deux ans, après leur entrée en fonction. Cet état de fait a des conséquences néfastes sur la bonne gestion de l'immeuble, le suivi des déficiences sans compter, les effets pervers sur la constitution d'un fonds de prévoyance.

Piste de solution 2 – Valeur assurantielle

L'un des éléments mis de l'avant par le Ministère des Finances est de remplacer l'expression « valeur à neuf » par « coût de reconstruction ». Cette expression couvrirait « les frais liés à la construction, mais aussi les services professionnels requis pour celle-ci. »

Il s'agit d'un premier pas pertinent, certes, mais qui nécessite des précisions sur sa définition. Dans la foulée de ces changements législatifs, il serait très avisé d'intégrer dès maintenant, la notion de valeur assurantielle, plus globale et appropriée à la problématique des copropriétés.

Il n'est pas question ici de rappeler la naissance de cette notion mais pour nous assurer d'être bien compris, voici la définition reconnue par les nombreuses instances.

Valeur assurantielle :

La valeur assurantielle intègre l'ensemble des pertes attribuables à un sinistre. Elle peut inclure les pertes de revenus, la reconstruction en fonction de la nouvelle réglementation de zonage, s'il y a lieu, les frais de subsistance supplémentaires lorsque la demeure est inhabitable, ou tout autre élément qui serait convenu dans le mandat de cette expertise. La conclusion du rapport de la valeur totale pour des fins d'assurance est une valeur assurantielle.

Cette notion intègre les coûts de remplacement ou de reproduction du bien assuré dans le cas entre autres, d'un bâtiment patrimonial (reconstruction et services professionnels requis, par exemple) et les frais reliés aux pertes financières pour l'organisation, que ce soit pour la perte des salaires du personnel ou pour l'administration ou encore, tous les autres frais reliés aux opérations. Cette notion plus inclusive et globale est reconnue dans toute l'industrie. Elle devrait être mise de l'avant plutôt que de se limiter à celle du « coût de reconstruction », tel que suggéré par le Ministère des Finances.

Piste de solution 3 – Clause médiation – Convention des copropriétaires

En s'appuyant sur la volonté du Ministère d'apporter des changements législatifs pour améliorer les mesures d'encadrement des copropriétés, il nous apparaît important de signaler une solution qui dépasse le volet spécifique aux assurances. Notre objectif est de vous fournir une solution pour régler la majorité des conflits entre copropriétaires de bâtiments de moins de cinq unités.

Notre expérience sur le terrain nous a fait prendre conscience d'une problématique particulière. Le principe démocratique (50 + 1) est difficile d'application dans le cas de bâtiments de copropriétés à deux, trois ou quatre unités. Compte tenu du taux élevé de conflits potentiels qui touchent généralement le fonds de prévoyance et certains travaux d'amélioration locative, nous suggérons d'imposer dorénavant une clause de médiation dans la convention des copropriétaires.

Elle pourrait s'appliquer à l'ensemble des conventions mais particulièrement à celles des copropriétaires de bâtiments de moins de cinq unités. Les copropriétaires seraient conseillés par des notaires, avocats ou administrateurs agréés afin de trouver une solution à l'amiable pour régler ces conflits de gestion et d'administration.

Piste de solution 4 – Exigences – Dépôt des plans de la copropriété et certification

Le législateur, désireux de s'attaquer aux sources de nombreux problèmes reliés aux coûts de la reconstruction et au fonds de prévoyance, devrait imposer de nouvelles règles.

La première concerne la détention d'une certification de non-contamination des lieux (terrains) et du bâtiment et ce, avant que l'immeuble soit transféré au syndicat de copropriété.

La seconde doit imposer l'obligation pour tout constructeur, promoteur et/ou propriétaire du bâtiment de copropriété, de déposer les plans de la copropriété avant tout transfert au syndicat de copropriété. Ces plans font foi de l'unité de référence et sont primordiaux pour justifier la valeur de reconstruction à l'origine. De plus, ils sont à la source de toute étude sérieuse pour le fonds de prévoyance.

Piste de solution 5 – Sensibilisation à la gestion patrimoniale de propriété immobilière collective³

Devant la croissance fulgurante au Québec du parc immobilier collectif (copropriétés), il s'avère plus pertinent que jamais de bien connaître l'état de la situation. Au-delà des statistiques générales quant au nombre et à leur localisation, il serait pertinent d'élargir les champs de recherche pour mieux identifier les « cas problème », pour ultimement cerner les sources et les solutions.

³¹ Voir l'annexe 6 – Article « *Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés* » | Extraits *La Gazette des communes - 2012*

Dans une société où les droits individuels ont la primauté sur le collectif (préservés d'ailleurs par la législation en vigueur), le Gouvernement se doit d'assumer un rôle d'éducateur pour faciliter la compréhension des notions globales telles que le « patrimoine collectif ». Il pourrait également mettre en place des mécanismes pour sensibiliser la population en général sur les droits et responsabilités des copropriétaires et encourager le développement de connaissances plus approfondies en cette matière, pour les copropriétaires, les membres des syndicats et tous les intervenants professionnels, appelés à œuvrer dans le milieu des copropriétés.

Conclusion

La copropriété doit inclure une responsabilisation collective, mais aussi une protection contre les copropriétaires irresponsables ou négligents. Dans le cadre de la démarche actuelle, il serait approprié d'intégrer la notion d'un plan de mesures d'urgence (PMU) et d'analyse de risques surtout, en tenant compte du vieillissement de la population. Ce plan de mesures d'urgence devrait faire partie intégrante du « Guide » ou « Trousse », remis aux administrateurs et gestionnaires de copropriétés.

Rappelons en terminant que les immeubles détenus en copropriété divise ou indivise ont des usages, tant commerciaux (commerce de détail, bureau, industriel) que résidentiels ou mixtes. C'est un aspect à ne pas oublier dans l'analyse globale de la problématique concernant les copropriétés. Cette différence dans l'usage impose des agendas tout aussi différents et contribue à complexifier davantage la situation, notamment avec la formule de mixité incluant un usage résidentiel, très en vogue actuellement dans le centre-ville de la métropole ou de toute autre grande ville.

Nous espérons que ces pistes de solution et informations vous seront utiles pour nourrir votre réflexion et surtout, implanter des mesures d'encadrement bénéfiques au domaine de la copropriété, en pleine expansion au Québec. Nous sommes à votre disposition pour vous fournir des explications plus détaillées et même des mécanismes pour favoriser l'implantation de ces diverses mesures.

Nous vous remercions de l'attention portée à ce mémoire.

Yvon Rudolphe, MBA fin., É.A., CMC, F.Adm.A
Chargé de cours
Département de stratégie, responsabilité sociale et environnementale
École de la science de la gestion
Université de Québec à Montréal

Président
Rudolf Patrimoine Conseil

Annexe 1 – À propos de M. Yvon Rudolphe

Bachelier et diplômé d'un MBA en financement d'entreprise ainsi qu'un Post MBA, spécialisé en évaluation économique d'entreprise de l'Université du Québec à Montréal, Yvon Rudolphe est intervenu comme spécialiste dans le programme MBA Immobilier de l'UQAM, au MBA en financement d'entreprise dans le cadre d'évaluation d'entreprise et au DESS en gestion de patrimoine privé des HEC de Montréal.

Il a été consultant pour différentes institutions financières et sociétés en tant que conseiller financier, évaluateur et expert en placement privé. Il possède également une solide expertise en planification stratégique, marketing et finance.

Sans cesse à la recherche de connaissances, il est actuellement au troisième cycle à l'UQAM. Il est co-auteur du *Guide des meilleures pratiques en gestion de patrimoine privé* de l'Ordre des administrateurs agréés du Québec, publié aux Éditions CCH en 2008.

Dans l'univers des médias d'information, il est intervenu à la télévision avec l'animateur et économiste André Hains sur des dossiers économiques. Il a également participé à la parution d'articles pour les quotidiens *La Presse* et *le Journal de Montréal* ainsi que pour plusieurs magazines d'actualité dont *Affaires Plus* dans le cadre de certains dossiers économiques et patrimoniaux, de même qu'à la radio de la *Société Radio-Canada*.

Pendant quelques années, il a siégé sur le conseil d'administration de la Chambre de commerce et d'industrie de la Rive Sud (CCIRS) et a été président du comité de développement durable. Il a également siégé sur l'exécutif de la régionale de Montréal de l'Ordre des administrateurs agréés du Québec et sur le conseil d'administration de la Chambre immobilière du Grand Montréal. De plus, il a présidé différents comités dont celui de la révision de la *Loi sur le courtage immobilier*. Sensible à l'environnement, il a siégé comme président pour Conservaction, société à but non lucratif vouée à la protection de l'écosystème.

Il est également membre des ordres professionnels et organismes suivants :

- Ordre des administrateurs agréés du Québec (OAAQ)
- Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ)
- Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec (OACIQ)
- Chambre immobilière du Grand Montréal (CIGM)
- Conseil commercial de l'immobilier canadien

Annexe 2 - Termes et définitions

Valeur assurantielle :

La valeur assurantielle intègre l'ensemble des pertes attribuables à un sinistre. Elle peut inclure les pertes de revenus, la reconstruction en fonction de la nouvelle réglementation de zonage, s'il y a lieu, les frais de subsistance supplémentaires lorsque la demeure est inhabitable, ou tout autre élément qui serait convenu dans le mandat de cette expertise. La conclusion du rapport de la valeur totale pour des fins d'assurance est une valeur assurantielle.

Valeur assurable :

La valeur assurable est la valeur de biens en regard à la perte assurable de ces derniers. Cette valeur s'appuie souvent sur le coût de remplacement ou de reproduction du bien assuré. La valeur assurable comprend les nouvelles normes de construction du moment à la date du rapport. Elle peut déterminer les pertes de revenus, la reconstruction en fonction de la nouvelle réglementation de zonage, s'il y a lieu, les frais de subsistance supplémentaires lorsque la demeure est inhabitable, ou tout autre élément pouvant être transférés comme risque.

Coût :

En évaluation foncière comme en estimation, ce terme se définit comme étant la « somme d'argent requise pour reproduire ou remplacer un bien ». Il n'est donc pas synonyme de « valeur » et ne doit pas être interprété comme tel.

Coût de reconstruction¹ :

Ce terme signifie ce qu'il en coûte pour reconstruire un bâtiment en situation d'urgence. Ce coût intègre les coûts extraordinaires suivant un sinistre. Le coût de reconstruction varie selon qu'il s'agisse d'un coût de reproduction ou d'un coût de remplacement ou de rétablissement.

Coût de nouvelle construction :

Ce terme signifie le coût généralement observé lors d'une nouvelle construction, soit en coût de remplacement ou en coût de reproduction. Certains éléments de coûts lors d'une nouvelle construction peuvent bénéficier du principe d'économie d'échelle puisque la main-d'œuvre et les matériaux sont souvent requis en plus grand nombre par l'entrepreneur général et ensuite répartis sur plusieurs unités ou projets de construction.

Coût de remplacement :

Ce terme représente le coût de remplacement requis pour construire, au prix courant, un bâtiment d'une utilité équivalente à celui évalué, utilisant des matériaux semblables et modernes, selon les normes, concepts et modes d'aménagement courants.

Coût de reproduction :

Ce terme représente le coût de substitution d'un bâtiment par un autre identique. Il renferme les frais encourus pour la construction d'une nouvelle propriété qui est l'exacte réplique de l'autre, en se fondant sur les prix courants et en utilisant des matériaux identiques ou des matériaux substituables.

¹ Source : Le magazine officiel des professionnels membres de la Chambre de l'assurance de dommages, Volume 16, numéro 4, Hiver 2015 p. 14. *L'importance de préciser la nature des protections offertes. Un cas de coût de reconstruction partiellement garanti.*

Coût de rétablissement² :

Ce terme signifie le coût qu'il faudrait payer aujourd'hui pour refaire un bâtiment ancien dans son état actuel lorsque les matériaux ne sont plus disponibles ou que les procédés de construction ont changé. En d'autres termes, c'est l'intermédiaire entre la reproduction et le remplacement.

Coût de réhabilitation³ :

C'est l'ensemble des coûts qu'il faut payer pour réhabiliter un bâtiment ancien dans une nouvelle vocation en tenant compte des coûts de rétablissement (remplacement et reproduction).

Coût de réplique⁴ :

Copie exacte d'un bâtiment ou d'un meuble pour des fins muséales.

Restauration :

Travaux exécutés sur un immeuble patrimonial endommagé ou vétuste tout en respectant son état ancien ou en le ramenant à sa forme première.

Restauration-adaptation :

Exécution de travaux « où l'on se permet certains compromis dans un but d'économiser ou de répondre aux impératifs de confort » (Carrier et al. (1993), p. 12). Dans ce type de restauration « on choisira dans la mesure du possible des matériaux similaires aux matériaux originaux » (idem, p. 12). La similarité signifie qu'ils doivent avoir une ressemblance sans avoir nécessairement la même nature. Pour respecter le principe du caractère indemnitaire, on recherchera une qualité équivalente des matériaux utilisés.

Restauration-fidèle :

Exécution de travaux « où la remise à l'état d'origine ou à l'état d'une certaine époque d'un bâtiment, sans compromis dans le choix des matériaux et dans les façons de faire » (Carrier et al. (1993), p. 11).

Tâche de l'évaluateur lors d'un sinistre - (Définition tirée de la revue des assureurs de dommages)

L'évaluateur est mandaté par l'expert en sinistre pour calculer le montant des dommages et estimer les coûts des réparations, incluant le coût des matériaux nécessaires pour vous remettre dans la même situation où vous étiez avant le sinistre. Il est important d'exiger une copie du devis ou de l'estimation et d'en discuter avec l'expert en sinistre. Ce document spécifie les travaux à être effectués, ainsi que les prix correspondants. Vous avez votre mot à dire sur les travaux proposés et le choix des matériaux (qui doivent être de même nature et qualité que ceux existants au moment du sinistre).

Source : <http://www.chad.ca/fr/consommateurs/en-cas-de-sinistre/guide-daccompagnement-du-sinistre/379/les-intervenants-qui-fait-quoi>

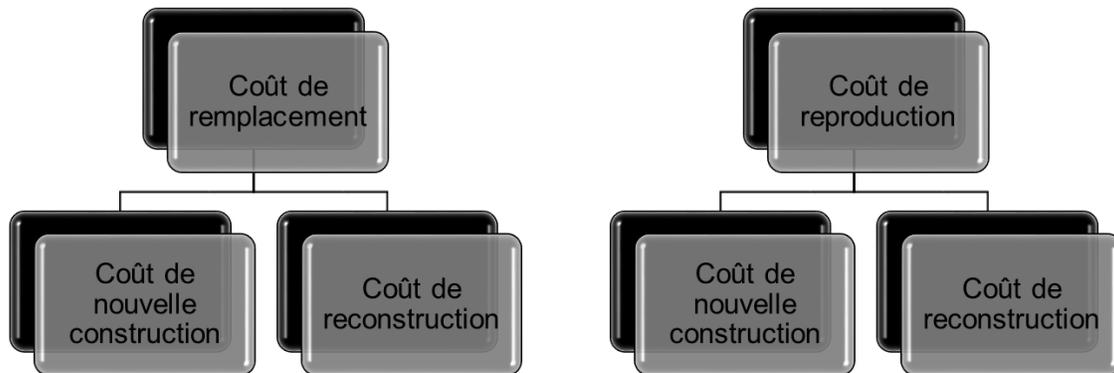
² Source : Robert Prévost, architecte, UQAM et Collège Montmorency.

³ Source : Appraising conservation and Historic preservation easements, p. 554, premier paragraphe, Appraisal Institute 2011.

⁴ Source : Appraising conservation and Historic preservation easements, p. 554, premier paragraphe, Appraisal Institute 2011.

Source : <http://www.cpcq.gouv.qc.ca/>

Annexe 3 – Précisions : coûts de remplacement vs coûts de reproduction



Précisions : Termes de la teneur des actions et affects

Termes utilisés pour la teneur des travaux et des dépréciations en détériorations physiques (court et long termes), curables et incurables, et désuétudes fonctionnelles (court et long termes), curables et incurables

- **Réparation** : Action mineure pour un résultat à court terme ou de dépannage
- **Réfection** : Action de remise à neuf
- **Rénovation** : Action de remise à neuf avec une amélioration
- **Reconstitution** : Action de remise à neuf de façon identique
- **Restauration** : Action de remise à niveau d'un élément patrimonial
- **Conversion** : Action de convertir dans un autre état d'utilité

Charges

- **Charge permanente** : structure, etc.
- **Charge vive** : mobilier, équipement mobile, etc.
- **Charge de cisaillement** : vent, érosion du sol, séisme, etc.
- **Charge concentrée** : baignoire, etc.
- **Charge d'écartement**, neige, etc.

Âge et vie

- **Âge chronologique** : Nombre d'années écoulées depuis la fin de construction.
- **Âge effectif ou apparent** : Âge d'un bâtiment analogue, ayant une utilité, un état et une espérance de vie équivalentes.
- **Vie physique** : Durée d'utilisation du bâtiment par l'usure normale.
- **Vie physique restante** : Durée entre la date d'évaluation et l'expiration physique du bâtiment.
- **Vie économique** : Période de temps de la contribution physique à la valeur de la propriété.
- **Vie économique restante** : Durée entre la date d'évaluation et la fin de la contribution physique à la valeur de la propriété.

Annexe 4 – Précisions sur l'évaluation des frais

Nous pouvons identifier quatre niveaux de débours pour le maintien de l'utilité à vocation déterminée par l'usage de l'immeuble. Ces quatre niveaux sont les suivants :

- **Dépenses d'entretien**⁵ : Ces dépenses ne sont pas liées au remplacement ou à la réparation majeure des composants ; elles relèvent plus de l'entretien usuel de l'immeuble comme le lavage des vitres, la coupe du gazon, le déneigement, les retouches de peinture, les menues réparations de plomberie, de mécanique et d'électricité, les contrats d'entretien des ascenseurs.
 - **Dépenses d'opération usuelles** : Ces dépenses usuelles sont liées à l'opération de l'immeuble. Elles comprennent notamment les frais suivants : chauffage, électricité, assurance, surveillance, taxes, gestion et administration, etc.
- **Maintenance et réparation de défaillance** : Ces dépenses sont liées à des défaillances non prévues de composants ou accidents et sinistres.
- **Entretien préventif** : Ces dépenses sont liées à l'entretien préventif permettant de maintenir et de prolonger la vie économique des composants du bâtiment, de l'aménagement extérieur et des accessoires de l'immeuble. Elles comprennent également les dépenses reliées aux études nécessaires pour accomplir son activité.
- **Remplacement et réfection de composants de l'enveloppe du bâtiment et des services** : Ces dépenses sont compensées par le fonds de prévoyance. Elles comprennent les dépenses reliées aux études nécessaires ainsi que celles des tous les composants des parties communes (liste exhaustive) d'une copropriété dont le remplacement est prévisible à court, à moyen et à long terme. Ceux-ci touchent différentes catégories des espaces communs, dont l'enveloppe extérieure du bâtiment, l'enveloppe intérieure et les finis intérieurs, les équipements mécaniques, les aménagements extérieurs, les biens meubles (mobiliers intérieur et extérieur, tracteur, etc.).
 - **Coût de remplacement de composante et composant**
 - Est le coût lié à l'organisation, aux ressources humaines, matérielles et capital requis aux prix courants pour remplacer une ou des composantes ou composants d'une utilité équivalente à celui ou ceux défaillants ou en fin de vie économique, utilisant des matériaux, normes, technologies, concepts et modes d'aménagements semblables et courants.

⁵ Source : Inspirée du document Proposition d'un standard pour l'élaboration désuétudes du fonds de prévoyance pour la copropriété au Québec au RCGQ

Plan de gestion de l'actif

Le plan inclut notamment les études du fonds de prévoyance, le carnet d'entretien et le certificat d'état d'immeuble.

Carnet d'entretien⁶

Le carnet d'entretien se veut un registre retraçant l'historique du bâti ainsi que l'ensemble des opérations faites ou à venir sur l'immeuble. Ce document contient les principales caractéristiques physiques et techniques de l'immeuble. Il répertorie les différents contrats d'entretien, de maintenance et de garantie. Il prévoit le suivi des travaux à venir aux termes du plan de gestion de l'actif. Il établit, de façon sommaire, les procédures à suivre au chapitre de l'entretien de chacun de ces composants. Les éléments sélectionnés dans cette section sont des composants requérant un entretien, et ce, afin d'augmenter leur efficacité et d'assurer leur durée de vie économique. Le coût de remplacement des composants se retrouvera dans le fonds de prévoyance (FDP) à la fin de leur durée de vie. Le fait que le remplacement d'un composant figure au FDP n'empêche pas son entretien pour maintenir une durée de vie optimale. C'est également dans le carnet d'entretien que l'on enregistre les corrections à court terme des malfaçons, s'il en est. C'est aussi dans ce document que l'on consigne les rapports et les expertises requises, le cas échéant, par la Régie du bâtiment du Québec.

Certificat d'état d'immeuble⁶

Le certificat d'état d'immeuble est un rapport basé sur une inspection exhaustive de l'état physique de tous les composants de l'immeuble au moment de l'inspection. Ce rapport se veut une photographie de l'état de l'immeuble en rapport à une analyse de cycle de vie utile ou optimal des composants. Il doit faire état de la condition des différents composants de l'immeuble et prendre en considération ces observations dans la prévention des réactions possibles des composants ou recommander des investigations supplémentaires. Ce travail est réservé par un droit de pratique exclusif aux architectes, aux ingénieurs et aux technologues professionnels.

⁶ Source : Inspirée du document Proposition d'un standard pour l'élaboration désuétudes du fonds de prévoyance pour la copropriété au Québec au RCGQ

Annexe 5 – Précisions sur les catégories de composants d'une copropriété

Nous définissons ici les catégories de composants tout en indiquant si les composants s'y retrouvant sont généralement remplaçables. Le cas échéant, les coûts de remplacement de ces composants doivent être prévus au fonds de prévoyance.

Détermination des grands groupes des composantes avec leurs composants de l'immeuble

1. **Structure** (fondations, ossature et/ou charpente du bâtiment)
2. **Enveloppe extérieure** du bâtiment (toiture, parement extérieur, fenestration, ancrage au toit, garde-corps, scellant, membrane d'étanchéité, balcons, etc.) ;
3. **Enveloppe intérieure** du bâtiment (revêtement de sol, finition de murs et plafonds, ouvertures, etc.) ;
4. **Services de mécanique** du bâtiment :
 - circulations verticale et horizontale motrices ;
 - chauffage, ventilation, climatisation, récupérateur de chaleur ;
 - plomberie (tuyauterie, chauffe-eau, drainage, etc.) ;
 - électricité (distribution du système électrique, interphone, appareils d'éclairage, etc.) ;
 - protection incendie (contrôle d'accès, caméras, système d'alarme, gicleurs, etc.) ;
 - accessoires auxiliaires (presse rebuts, etc.) ;
5. **Aménagement intérieur** (piscine, spa, sauna, etc.) ;
6. **Aménagement extérieur - terrain** (pavage, piscine, terrasse, clôture, mobilier urbain, etc.) ;
7. **Biens meubles** (équipements de gymnase, tracteur, etc.).

Structure

La structure des constructions est l'ensemble des composants permettant de supporter le ou les bâtiments. La structure regroupe autant les composants de l'infrastructure comme les fondations que les composants de la superstructure, notamment ceux faisant partie de l'ossature ou la charpente du bâtiment. Les composants faisant partie de la structure ne sont généralement pas sujets à être remplacés puisqu'ils ont une durée de vie relativement plus longue voire illimitée.

Enveloppe

L'enveloppe du bâtiment comprend à la fois l'enveloppe extérieure et l'enveloppe intérieure du bâtiment. Les composants faisant partie de l'enveloppe du bâtiment sont généralement sujets à être remplacés puisqu'ils ont une durée de vie déterminée relativement plus courte, notamment en raison de l'impact de différents agents sur ceux-ci.

Enveloppe extérieure

L'enveloppe extérieure du bâtiment est l'ensemble des composants qui délimitent et protègent l'espace intérieur du bâtiment par rapport aux conditions de l'environnement extérieur, notamment les conditions météorologiques et agents ayant un affect sur l'enveloppe extérieure.

Enveloppe intérieure

L'enveloppe intérieure du bâtiment protège la structure intérieure et accommode les personnes qui en font usage. Elle est affectée par des agents et les aléas des occupants.

Services

Les services de l'immeuble regroupent les composants faisant partie des systèmes mécaniques, de plomberie, d'électricité et de protection incendie généralement situés à l'intérieur des bâtiments. Les composants faisant partie des services sont également sujets à être remplacés puisqu'ils ont une durée de vie déterminée relativement plus courte, notamment en raison de l'usure causée par le fonctionnement des systèmes et de l'usage qui en est fait.

Terrain

La catégorie terrain regroupe les composants et l'aménagement fait au terrain ou faisant partie de l'immeuble. Elle comporte la préparation ou les améliorations faites à l'emplacement ainsi que les composants faisant partie des services de l'immeuble situés à l'extérieur du bâtiment. La durée de vie des éléments faisant partie de la catégorie terrain est relative et dépend souvent du contexte.

Accessoires

Cette catégorie comprend les biens meubles que l'on retrouve sur les lieux et qui pourraient appartenir au syndicat de copropriété. Il s'agit des équipements, du mobilier et des agencements servant généralement au fonctionnement de l'immeuble. Les composants faisant partie des accessoires sont également sujets à être remplacés puisqu'ils ont une durée de vie déterminée relativement plus courte, notamment en raison de l'usure causée par leur utilisation.

Annexe 6 – Document référence « *Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés* »

**Nom de la source**

La Gazette des communes

Type de source

Presse • Magazines et revues

Périodicité

Hebdomadaire

Couverture géographique

Nationale

Provenance

Paris, Ile-de-France, France

Lundi 6 février 2012

La Gazette des communes • no. 2112 • p. 1 • 21055 mots

Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés Extraits

Dominique Braye, président de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) janvier 2012

Sommaire

Introduction 5

1. Les copropriétés françaises : un parc divers, des équilibres fragiles, des enjeux croissants 7

1.1. Le parc de logements en copropriété 7

1.1.1. Un parc en constante augmentation, très largement associé au phénomène urbain 7

1.1.2. Un parc extrêmement divers dans ses caractéristiques et dans ses enjeux 7

1.1.2.1. Les copropriétés construites en quartiers anciens et antérieures à 1949 7

1.1.2.2. Les copropriétés construites entre l'après-guerre et le début des années 1980 8

1.1.2.3. Le parc construit depuis le milieu des années 80 8

1.1.3. Les occupants des copropriétés : mixité des statuts, profils contrastés, taux d'effort élevés 8

1.2. La méconnaissance statistique des copropriétés fragiles et en difficulté 9

1.2.1. La bonne connaissance du parc et des données socio-économiques des occupants des copropriétés 9

1.2.2. Une appréhension lacunaire de l'état qualitatif du parc 10

1.2.3. L'état du fonctionnement et de la gestion des copropriétés : un aspect mal connu 10

1.2.4. La nécessité d'améliorer la connaissance statistique des copropriétés fragiles et en difficulté 10

1.3. Le modèle juridique de la copropriété en France : une primauté de l'individuel sur le collectif, inadaptée aux enjeux d'investissement à venir 11

1.3.1. Le modèle de la copropriété française 11

1.3.2. Un modèle partagé avec d'autres pays étrangers, moyennant toutefois des adaptations 12

1.3.3. Les limites du modèle français : un statut inadapté aux très grosses copropriétés et qui ne favorise pas la gestion patrimoniale 13

1.3.3.1. Un statut juridique de la copropriété qui s'applique de façon identique quelle que soit la taille et la complexité technique et juridique de l'immeuble 13

1.3.3.2. Des règles de fonctionnement et de prise de décision en assemblée générale qui impliquent largement le consensus et sont sources de blocages 13

© 2012 La Gazette des communes, des dép. et des régions. Tous droits réservés. Le présent document est protégé par les lois et conventions internationales sur le droit d'auteur et son utilisation est régie par ces lois et conventions.



Certificat émis le 22 août 2017 à UQAM à des fins de visualisation personnelle et temporaire.

news-20120206-MOG-16443619



- 1.3.3.3. Un fonctionnement préjudiciable à l'intérêt collectif de copropriétés majoritairement confrontées à des besoins de travaux croissants 14
- 1.3.3.4 Le rôle et les missions exercées par le syndic : un facteur clef 14
- 1.3.4. Changer de modèle de copropriété ? 14
- 1.4. Les principaux facteurs de risques et d'équilibre de la copropriété 15
 - 1.4.1. Le bon état physique de la copropriété 15
 - 1.4.2. Le bon fonctionnement des instances décisionnelles de la copropriété 15
 - 1.4.3. La bonne gestion financière de la copropriété 16
 - 1.4.4. La solvabilité des copropriétaires et de la copropriété 16
 - 1.4.5. Les modes d'occupation 16
 - 1.4.6. Les facteurs exogènes : l'environnement de la copropriété 16
- 2. Prévenir les difficultés en agissant sur le cadre de fonctionnement et sur la gouvernance de la copropriété 17
 - 2.1. Créer des copropriétés viables 17
 - 2.1.1. Mieux penser la gestion collective lors de la conception urbaine et architecturale 17
 - 2.1.2. Dissuader la création de produits logement spécifiques inadaptés à la gestion en copropriété 18
 - 2.1.3. Mieux encadrer les mises en copropriété des bâtiments existants 19
 - 2.1.3.1. La mise en copropriété des mono propriétés privées 19
 - 2.1.3.2. La mise en copropriété d'immeubles de logements sociaux 20
 - 2.2. Gérer un patrimoine commun 20
 - 2.2.1. Planifier et financer les travaux 21
 - 2.2.1.1. Connaître l'état technique de l'immeuble pour planifier les travaux nécessaires 21
 - 2.2.1.2. Susciter la décision et le financement des travaux 22
 - 2.2.2. Conserver la copropriété dans un bon état de santé financière 24
 - 2.2.2.1. Renforcer la procédure de recouvrement des impayés 24
 - 2.2.2.2. Étendre les possibilités de recouvrement judiciaire anticipé comme en matière de référé 25
 - 2.2.2.3. Élargir le champ et la durée du privilège immobilier spécial 25
 - 2.2.2.4. Inciter les créanciers du syndicat à agir rapidement en cas de factures impayées 26
 - 2.2.2.5. Faciliter et rendre plus efficace le recours au mandataire ad hoc 27
 - 2.2.3. Améliorer la gouvernance de la copropriété 28
 - 2.2.3.1. Restaurer la confiance entre copropriétaires et syndics 28
 - 2.2.3.2. Renforcer les connaissances des copropriétaires et des conseillers syndicaux sur le fonctionnement de la copropriété 28
 - 2.2.3.3. Rendre obligatoire le compte séparé 29
 - 2.2.3.4. Compléter l'arrêté « Novelli » 30
 - 2.2.3.5. Mieux traduire la dimension collective dans la gouvernance des copropriétés 31
 - 2.2.3.6. Mettre en place des modes de gouvernance adaptés aux grandes copropriétés 32
 - 2.2.4. Instaurer une « fiche synthétique de la copropriété » 33
 - 2.3. L'accession à la copropriété, un moment particulier à mieux accompagner 34
 - 2.3.1. Informer sur le contexte juridique de la copropriété 35
 - 2.3.2. Informer sur la consistance et l'état du bien dont l'acquisition est envisagée 35
 - 2.3.3. Faire barrage aux acquéreurs déstabilisateurs 36
- Conclusion 37

Introduction

Les copropriétés en difficulté sont, depuis la fin des années 80 et le début des années 90, un sujet de préoccupation pour les décideurs et pour les acteurs de l'habitat, notamment dans les territoires urbains où leur concentration est la plus élevée. De nombreux rapports et recherches ont été produits, des outils créés et mis en oeuvre, qui ont donné lieu à une amélioration progressive des mécanismes d'intervention sur ces copropriétés.

En 1992, les acteurs nationaux de l'habitat privé (l'État, l'Anah, la CDC) prennent en compte les spécificités de l'action en copropriété pour adapter les

outils opérationnels d'intervention, ce qui se traduit par la publication en 1994 de la circulaire relative aux « OPAH copropriétés ». La même année, la loi relative à l'habitat modifie le droit de la copropriété pour y intégrer, pour la première fois, la notion de « copropriété en difficulté ». Des mesures de sauvegarde sont créées, induisant une modification des équilibres entre l'intérêt individuel des copropriétaires et l'intérêt collectif de la copropriété, mieux reconnu. En 1996, la loi de mise en œuvre du pacte de relance pour la Ville permet de compléter le dispositif en créant des « plans de sauvegarde » des copropriétés en difficulté.

À l'aube des années 2000, le champ d'intervention à destination de ces copropriétés s'étend. Les copropriétés très dégradées bénéficient de financements dans le cadre d'actions de renouvellement urbain dès 1999. Les aides de l'Anah aux copropriétés en difficulté sont étendues à partir de 2002, tandis que la loi « solidarité et renouvellement urbains » de 2000, puis les lois successives concernant le logement (notamment la loi de « programmation pour la ville et la rénovation urbaine » de 2003, la loi portant « engagement national pour le logement » de 2006, la loi de « mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » de 2009) renforcent les outils juridiques de sauvegarde des « copropriétés dégradées », prévoient leur articulation avec les documents de planification des politiques de l'habitat, introduisent pour la première fois des mécanismes de prévention des difficultés, et traitent de la sortie du régime de copropriété en cas de carence du syndicat.

Progressivement, l'éventail des actions à destination des copropriétés en difficulté

s'est donc élargi. L'objet « copropriété en difficulté » se comprend comme un phénomène évolutif, et la copropriété sort du strict champ des affaires privées. Ses difficultés ont des incidences sur la vie de la cité, tandis que l'environnement a également une influence sur sa vie interne. L'intervention publique, même si elle se heurte parfois au droit de la propriété, devient légitime et même réclamée.

Car l'action à destination des copropriétés en difficulté est un enjeu majeur pour les élus locaux concernés, soucieux du maintien des équilibres au sein de ce parc privé qui représente une part non négligeable de l'offre de logements. Cet intérêt est particulièrement marqué dans les communes moyennes où de grandes copropriétés pèsent fortement sur la démographie, et dans des agglomérations denses où le logement privé est essentiellement structuré autour des copropriétés.

Malgré une action souvent volontariste des collectivités locales, le développement de dispositifs d'intervention parfois innovants et un effort national conséquent - pour la seule Anah, opérateur de l'État dédié au redressement des copropriétés en difficulté, 91 M€ ont été affecté à cet objectif en 2011, toutes aides confondues (travaux et ingénierie) - il faut admettre que les réponses à apporter aux risques et enjeux de ces copropriétés restent parfois incertaines.

Par ailleurs, le constat est posé que dans certains secteurs de renouvellement urbain, l'amélioration rapide du parc social et du cadre urbain n'a pas été suivie d'une amélioration aussi rapide des copropriétés présentes sur ces sites. L'intervention sur les copropriétés en difficulté est en effet longue et com-

plexe, et n'a pas toujours fait l'objet de priorité par rapport à d'autres interventions.

Il est à craindre, malheureusement, que ces manifestations visibles ne soient que la partie émergée d'un problème plus aigu et en devenir : au-delà des copropriétés en difficulté déjà identifiées, des copropriétés fragiles dont le nombre est malaisé à estimer, mais qui représentent de toute façon une frange non négligeable du parc (de 5 à 15 % des logements en copropriétés, selon les approches), présentent des risques de « basculement ».

Les limites du cadre général qui régit le fonctionnement des copropriétés, et de l'action publique telle qu'elle est actuellement menée, sont d'autant plus problématiques que le parc des copropriétés est en augmentation constante, que les besoins de travaux s'accroissent, et qu'une partie des copropriétaires et des occupants est économiquement fragilisée.

Ce constat justifie qu'une politique globale soit engagée sur ce sujet.

Par lettre du 6 juin 2011, le secrétaire d'État chargé du logement m'a donc donné pour mission de formuler des propositions concrètes pour prévenir les difficultés des copropriétés, et y remédier lorsqu'elles sont avérées, voire lorsque la situation est critique.

J'ai souhaité réunir un groupe de travail aux compétences larges, correspondant au champ très vaste de la mission.

Ce groupe, qui s'est réuni à 4 reprises au cours des 6 derniers mois, le plus souvent sur une journée complète, a permis d'impliquer un grand nombre d'acteurs et financeurs du logement et de la co-

propriété (cf. liste des participants annexée au rapport). La participation des membres a été remarquablement active, témoignant à la fois de la profondeur et de l'intérêt des enjeux débattus. Les échanges en séance ont été riches, et prolongés par la production de nombreuses contributions écrites.

Aux travaux de ce groupe, il faut ajouter les auditions et séances de travail (cf. annexes n° 2 et 3) avec des experts et acteurs impliqués, dont bien sûr des élus, sur un sujet qui suscite manifestement des attentes très fortes.

Les propositions et pistes d'action de ce rapport sont issues de cette démarche. Mon objectif a été de rechercher les propositions les plus appropriées aux difficultés admises par tous dans le cadre d'un diagnostic partagé. Si ce rapport traduit au final mon point de vue, nombre des propositions qu'il contient m'ont toutefois semblé faire assez largement consensus au sein du groupe de travail.

Ces propositions, qui représentent une étape, appellent une suite et des approfondissements. Elles pourraient constituer la base d'une feuille de route sur plusieurs années, à la fois en terme d'améliorations législatives, réglementaires et opérationnelles.

Pour répondre aux véritables enjeux que posent les copropriétés en difficulté, et qui s'amplifieront dans les années à venir, une politique d'ensemble me semble indispensable. Elle doit permettre d'opérer, de manière coordonnée :

- une amélioration significative du mode de gouvernance de la copropriété en France. Celui-ci apparaît en effet inadapté aux enjeux futurs d'investissement ;

- un renforcement de l'efficacité des politiques publiques de soutien à destination des copropriétés fragiles et en difficulté. Pour cela, il est essentiel de créer un dispositif global d'action qui sera d'autant plus opérant que le panel des outils destinés à remédier à des difficultés particulières sera renforcé.

Il s'agit ainsi d'éviter les actions au coup par coup pour définir un cadre permettant une action globalisée, de la prévention générale à l'observation des premières fragilités, jusqu'au traitement des cas les plus difficiles, en coordination pour ces derniers, le cas échéant, avec les interventions urbaines qui peuvent s'avérer nécessaires.

Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés : une priorité des politiques de l'habitat

1. Les copropriétés françaises : un parc divers, des équilibres fragiles, des enjeux croissants

Recouvrant des situations extrêmement diversifiées, le parc de copropriétés n'a cessé de s'étendre durant les dernières décennies, avec des enjeux techniques et sociaux croissants. Bien que malaisée à quantifier, une part de ce parc connaît des signes de fragilité voire des difficultés, que le modèle français de la copropriété ne permet pas d'aborder de manière pleinement satisfaisante, notamment lorsqu'il est confronté à des risques de déséquilibre qui mettent à mal le bon fonctionnement de la copropriété.

1.1. Le parc de logements en copropriété

Selon Filocom 2007, on dénombre 565 000 copropriétés représentant 6,2 millions de résidences principales, soit un

quart de l'ensemble des résidences principales en France.

(Source Enquête nationale logement (ENL) 2006 et Filocom - fichier des logements communaux, 2007).

1.1.1. Un parc en constante augmentation, très largement associé au phénomène urbain

Le nombre de résidences principales en copropriété a augmenté de plus de 700 000 logements entre 2002 et 2006 (source ENL 2006), et cette croissance s'est poursuivie depuis. Elle est proportionnellement plus forte que celle de l'ensemble du parc des résidences principales : 13 % en 4 ans contre 7 % pour l'ensemble du parc. La tendance se confirme et s'accroît sur une période d'observation plus longue. En 18 ans, le parc collectif en copropriété a ainsi augmenté de 44 % alors que l'ensemble du parc ne progressait dans le même temps que de 24 %.

Cette augmentation du nombre de logements en copropriété est liée d'une part à la mise en copropriété d'immeubles anciennement détenus par des propriétaires uniques et consécutive à la vente de logements par des bailleurs institutionnels ou des organismes HLM et d'autre part à la production de logements collectifs neufs, accélérée par les dispositifs fiscaux ces dernières années (Robien puis Scellier).

Le parc des copropriétés se caractérise par sa dimension urbaine. Près de 97 % des logements en copropriété se situent dans des espaces urbains, dont 67 % dans les communes centres. Les unités urbaines de plus de 100 000 habitants et l'agglomération parisienne comptent à elles seules 82 % des logements collectifs en copropriété. Les copropriétés

sont principalement concentrées sur les régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

Les territoires ruraux quant à eux n'accueillent que 2 % des logements en copropriété contre 24 % de l'ensemble des résidences principales.

Les logements en copropriétés sont relativement plus récents que l'ensemble du parc : même si les copropriétés anciennes (antérieures à 1949) représentent près de 53 % de l'ensemble des copropriétés, elles n'accueillent cependant que 28 % des logements. Plus de 72 % des logements en copropriété ont été construits après 1949, dont la moitié durant la période comprise entre 1949 et 1975.

Enfin, en cohérence avec les périodes de construction, la plupart des copropriétés sont de petite taille. Les copropriétés de moins de 10 logements et les copropriétés de 11 à 60 logements représentent respectivement 69 % et 26 % des immeubles en copropriété. La part des copropriétés de grande taille (plus de 200 logements) est très faible (0.4 %), mais ces ensembles représentent tout de même 10 % des logements en copropriété.

1.1.2. Un parc extrêmement divers dans ses caractéristiques et dans ses enjeux

Suivant l'époque de construction, on distingue deux grandes familles de copropriétés : celles construites avant 1949 et situées en quartiers anciens d'une part et celles édifiées après la seconde guerre, localisées en quartier périphérique, d'autre part.

1.1.2.1. Les copropriétés construites en quartiers anciens et antérieures à 1949

Les copropriétés en quartiers anciens sont concentrées dans un tissu le plus souvent dense. Ces ensembles immobiliers, qui résultent généralement de la mise en copropriété d'anciennes monopropriétés, présentent différentes caractéristiques. Elles peuvent disposer de qualités patrimoniales intrinsèques indéniées : formes architecturales multiples et variées, modes constructifs spécifiques voire représentatifs d'un savoir-faire local, usage pour certaines de matériaux « nobles » (bois, pierre...).

Cependant, sur le plan urbain et technique, des contraintes morphologiques peuvent considérablement impacter la qualité de vie sur le site et la qualité technique des logements : parcelles étroites, très fortes imbrications des immeubles, évolution volumétrique non maîtrisée des bâtiments, courettes annexées, logements de petite taille et mal distribués, lumière naturelle insuffisante... L'implantation anarchique de réseaux et d'équipements sanitaires, le manque d'entretien, l'inadaptation des bâtiments aux modes d'occupation, génèrent à terme des difficultés : le vieillissement des ouvrages et des équipements, une dégradation et une fragilisation du bâti, et dans certains cas extrêmes des situations d'insalubrité. Ces dégradations peuvent aboutir à des coûts de réhabilitation particulièrement élevés, notamment quand les structures sont atteintes.

En quartiers anciens, l'action publique a souvent la dégradation pour clé d'entrée, et le fait d'être en copropriété est une composante supplémentaire à intégrer, qui va peser sur les possibilités d'évolution des immeubles.

Les caractéristiques des logements en quartiers anciens (petite taille, accessi-

bilité réduite, stationnement difficile...) ainsi que les conditions du marché, participent parfois à la spécialisation de certaines copropriétés : accueil de ménages fragiles, étudiants, familles monoparentales, personnes âgées, ménages très pauvres et en sur-occupation, locataires parfois « captifs » en secteur tendu. Ce phénomène est alors accentué par la présence majoritaire de bailleurs peu investis dans l'entretien de leur patrimoine, à la recherche d'une rentabilité locative immédiate.

En revanche, ces copropriétés ont pour atout, du moins dans les marchés porteurs, une bonne localisation et une bonne desserte laissant espérer un potentiel de revalorisation.

1.1.2.2. Les copropriétés construites entre l'après-guerre et le début des années 1980

Trois sous-périodes sont à distinguer :

- Le parc des années 1950 :

Ce parc est surtout issu de la reconstruction des centres-villes, dans une logique d'éradication des taudis et d'extension urbaine. De forme architecturale peu complexe (volumes simples, modénatures sobres et épurées), les bâtiments de cette époque sont l'illustration technique des débuts de la standardisation et d'une qualité de construction assez médiocre. Ils rencontrent des difficultés techniques liées à l'absence ou à l'obsolescence des équipements et à la faible durée de vie des composants. Les charges peuvent y être assez élevées (absence de réglementation thermique avant 1975) et le confort relativement limité. Ces handicaps sont renforcés dans certains cas par une mauvaise insertion urbaine.

- Le parc des années 1960-1975 :

Il résulte de la politique de production de masse de logements « confortables » et de grands ensembles à l'extérieur des villes. C'est notamment dans cette période que sont construites les copropriétés les plus grandes, dont parfois des immeubles de grande hauteur qui doivent respecter une réglementation contraignante et coûteuse, et que sont mises en place des organisations juridique et urbaine complexes (urbanisme de dalle, imbrication de volumes, gestion non clarifiée, enclavement des sites, vastes espaces extérieurs, insuffisance du lien « physique » avec la ville-centre...), génératrices de difficultés de gestion et de charges élevées.

En situation de dévalorisation urbaine et sociale, certaines de ces copropriétés souffrent de la médiocrité de leurs prestations techniques de base, et toutes, de la faiblesse de leur performance énergétique.

- Le parc des années 1975-1984 :

Face à la crise issue du choc pétrolier et à l'échec des Grands Ensembles, les politiques de construction ont été réorientées à la fin des années 70 sur la conception d'opérations de plus petite taille, mais associée à une ambition architecturale plus forte (formes architecturales variées, terrasses et balcons en façade...). Or les moyens techniques et financiers n'ont pas toujours été à la hauteur de la complexité des systèmes constructifs recherchée par les concepteurs, d'où l'émergence de difficultés techniques liées surtout à la médiocrité et au vieillissement des matériaux et des équipements.

Au global, le parc très nombreux de logements en copropriété construits dans les quarante années qui ont suivi la

deuxième guerre mondiale est porteur d'enjeux lourds :

- la conjugaison d'une « fin de cycle technique », entraînant des besoins de réinvestissements importants, et d'une nécessité d'améliorer la performance énergétique, représente des enjeux colossaux. Une étude de l'Anah publiée début 2011 évalue entre 40 et 70 milliards d'euros (selon le degré de performance énergétique visé), soit 12 000 à 20 000 € TTC par logement, le montant des travaux de parties communes qui seraient nécessaires dans les dix ans à venir pour remettre ce parc à niveau ;

- sur le plan urbain, certaines copropriétés de cette période souffrent de l'enclavement et de la déqualification des sites où elles sont implantées ;

- sur le plan juridique et organisationnel, c'est principalement parmi les copropriétés de cette période que l'on rencontre les pires complexités, engendrant des charges élevées ;

- sur le plan social enfin, ces copropriétés sont marquées par le départ des propriétaires de classe moyenne et des propriétaires « d'origine », remplacés par des accédants modestes, qui risquent de ne pas pouvoir faire face aux charges et aux travaux, ainsi que par des locataires pauvres.

1.1.2.3. Le parc construit depuis le milieu des années 80

Il ne s'est pas encore imposé comme un objet d'études visant à cerner les pathologies qui l'affectent, et il serait d'ailleurs temps de s'en préoccuper. Nous y reviendrons par la suite : cette période de construction est notamment marquée par la mise en oeuvre continue de politiques de soutien à la construction

et à l'investissement locatif privé via des dispositifs fiscaux, dont les effets suscitent aujourd'hui des inquiétudes. Il est fort possible qu'un gisement de futures copropriétés en difficulté sommeille dans ces ensembles-là également.

1.1.3. Les occupants des copropriétés : mixité des statuts, profils contrastés, taux d'effort élevés

Les occupants du parc de logements collectifs privés en copropriété se répartissent comme suit :

- 47 % de propriétaires occupants (2,9 millions de ménages) dont 17 % de ménages modestes et très modestes au sens des plafonds d'éligibilité aux aides de l'Anah (correspondant à environ la moitié des plafonds HLM),

- 45 % de locataires du parc privé (2,8 millions de logements) - dont 17 % de ménages sous le seuil de pauvreté (1).

- 6% de locataires du parc public,

- 2 % d'autres statuts (essentiellement des occupants à titre gratuit).

La composition de l'occupation des copropriétés varie en fonction de leur localisation et de leur époque de construction, entre les copropriétés à dominante locative, les copropriétés mixtes, ou les copropriétés à dominante de propriétaires occupants.

La répartition des statuts d'occupation dans le parc privé est sensible aux époques de construction, particulièrement pour les propriétaires. Dans le parc ancien, ces derniers sont sous-représentés : seulement 23,1 % des copropriétaires occupants habitent un logement datant d'avant 1949 (contre 30,9 % des locataires en copropriété). Ils sont en re-

vanche sur-représentés dans le parc d'après-guerre : 42,6 % des copropriétaires occupants habitent un logement construit entre 1949 et 1975.

Les locataires en copropriété sont plus concentrés dans les communes centres (pour deux tiers d'entre eux), alors que les propriétaires occupants se répartissent à 56 % dans les communes centre et à 42 % dans les communes périphériques.

Le profil des ménages habitant les copropriétés est différent selon leur statut d'occupation.

Les locataires en copropriété sont plutôt jeunes, célibataires, localisés en ville centre et restent peu longtemps dans leur logement : 56,2 % ont moins de 40 ans, 74 % sont actifs, 54,2 % vivent seuls, 60 % occupent leur logement depuis moins de 4 ans et habitent dans des petits logements (2,4 pièces en moyenne).

Quant aux propriétaires occupants, ils sont plus âgés, en moyenne plus aisés que l'ensemble des ménages français, vivent seuls ou en ménage et occupent leur logement depuis plusieurs années : 44 % d'entre eux ont plus de 60 ans, 40 % sont retraités, 46 % vivent seuls et 48 % en couple avec ou sans enfant, 47,3 % vivent dans leur logement depuis plus de 12 ans et dans des logements de taille moyenne (3,4 pièces).

Le taux d'effort net des ménages vivant en copropriété est très supérieur à celui de l'ensemble des ménages métropolitains. Les dépenses liées au logement représentent en moyenne 19,4 % de leur revenu total contre 16,6 % pour l'ensemble des ménages. Ceci est notamment à relier à la localisation urbaine, dans les marchés les plus tendus, et à la forte proportion de locataires.

Le taux d'effort des locataires vivant en copropriété (27,2 % de leur revenu) est ainsi plus de 10 points supérieur à la moyenne métropolitaine (16,6 % pour l'ensemble des ménages).

En revanche, le taux d'effort énergétique reste globalement moins élevé que dans l'ensemble des résidences principales : en moyenne, un ménage en copropriété consacre 10 €/m²/an en dépense d'énergie contre 13 €/m²/an pour l'ensemble des résidences principales.

On note une nette corrélation entre la part des dépenses d'énergie et :

- l'âge du bâti : le poids des dépenses est plus lourd lorsque le logement est plus ancien ;

- la surface : plus le logement est grand, plus le poids relatif des dépenses d'énergie diminue ;

- le mode de chauffage : le chauffage central collectif abaisse le poids des dépenses d'énergie ;

- le niveau de confort : les logements confortables sont aussi ceux pour lesquels les dépenses d'énergie sont les moins pesantes.

Globalement 6,6 % des ménages vivant en copropriété consacrent plus de 10 % de leur revenu aux dépenses énergétiques, alors qu'ils sont 13,2 % parmi l'ensemble des ménages métropolitains.

1.2. La méconnaissance statistique des copropriétés fragiles et en difficulté

Si le nombre de copropriétés en difficulté qui ont été prises en charge dans les dispositifs d'action publique n'a cessé d'augmenter, l'ampleur du phénomène est imparfaitement mesurée.

L'évaluation et le repérage des copropriétés en difficulté supposent en effet l'existence de données statistiques sur les différents facteurs de fragilisation d'une copropriété : fonctionnement, gestion, état technique, occupation et solvabilité des ménages. Or les données sont d'une exhaustivité et précision très variables selon le champ mesuré et l'échelle retenue pour la mesure.

1.2.1. La bonne connaissance du parc et des données socio-économiques des occupants des copropriétés

L'état actuel des sources et des données statistiques permet aux acteurs nationaux et locaux de disposer d'une connaissance satisfaisante sur le parc de copropriétés et les caractéristiques des ménages qui occupent ces logements. Deux sources sont mobilisées pour cela : l'ENL et Filocom.

L'Enquête Nationale Logement, une des principales enquêtes de l'INSEE, constitue une source statistique majeure permettant de décrire les conditions de logement des ménages. Réalisée tous les 4 à 6 ans sur la base d'un échantillon de ménages (43 000 en 2006), elle permet de décrire le parc de résidences principales, dont celles en copropriété, et les caractéristiques socio-économiques des occupants, propriétaires ou locataires (âge, ressources, composition du ménage, ancienneté d'occupation...). Grâce à cette enquête, l'Anah a pu réaliser une description exhaustive des caractéristiques des logements en copropriété (Étude Anah « Les logements en copropriété exploitation ENL 2006 »). En revanche, les données de l'ENL ne sont pas territorialisées.

Le fichier des logements par commune (Filocom) est une base de données con-

sacrée au logement qui offre l'avantage de couvrir l'intégralité du territoire et d'être disponible à l'échelle de la section cadastrale. Filocom permet de disposer des principales données socio-économiques des occupants : âge, composition de la famille, ressources..., à une échelle beaucoup plus fine que celle de l'ENL. Les données Filocom sont également exploitées à l'échelle nationale (voir à ce propos l'estimation des logements en copropriétés potentiellement fragiles, 1.2.4).

À l'échelle locale, d'autres sources peuvent être mobilisées : fichiers fiscaux, fichiers des mutations, recensement de la population.

1.2.2. Une appréhension lacunaire de l'état qualitatif du parc

L'état qualificatif du parc de logement est quant à lui plus ou moins bien cerné selon l'échelle d'observation qui est retenue.

À l'échelle nationale, l'ENL constitue un bon outil de connaissance de la qualité du parc. Il donne une description des conditions de logement (date de construction du bien, taille du logement, niveau de confort, dysfonctionnements dans le logement...) et des dépenses liées au logement (taux d'effort, dépense énergétique...).

Selon la méthodologie proposée par l'Anah pour mieux appréhender la qualité des logements au-delà de l'approche restrictive du « confort de base » (2), 12,5% de ce parc serait en mauvais état et 2,1 % sans confort soit 830 000 logements en « mauvais état » ou « sans confort ».

L'ENL permet donc de qualifier et quantifier l'état global du parc, d'identifier les

enjeux techniques à l'échelle nationale, mais comme on l'a vu elle ne permet pas une territorialisation de l'information.

C'est au plan local, que la déclinaison des enjeux nationaux en matière d'état du parc demeure aujourd'hui le plus problématique, les collectivités se heurtant à l'imperfection des sources de données.

À l'échelle locale, concernant le confort ou l'état du parc, les services déconcentrés de l'État disposent, d'un indicateur de la qualité globale des logements à travers les catégories cadastrales du fichier Filocom. Il s'agit d'une classification des logements fixée par la Direction générale des impôts (DGI) au début des années 70, à partir d'une nomenclature type comportant 8 catégories définies en fonction de l'impression d'ensemble dégagée, depuis les immeubles de grand luxe (catégorie 1) jusqu'aux très médiocres (catégorie 8).

Les critères pris en compte concernent le caractère architectural, la qualité de la construction, la distribution du local et son équipement.

Toutefois, l'actualisation des classements cadastraux, réalisée lors des commissions communales des impôts directs (CCID) à la lumière généralement des permis de construire et des déclarations de travaux, souffre parfois de retards. Par ailleurs, beaucoup de rénovations ou travaux d'amélioration sont effectués sans nécessiter d'autorisation d'urbanisme. Par conséquent des logements continuent d'être classés comme « médiocres » alors qu'ils ont fait l'objet d'une réhabilitation de qualité. Inversement des immeubles qui pouvaient être considérés comme d'un bon standing au

début des années 70 sont aujourd'hui des copropriétés dégradées.

L'identification des difficultés et la mise en oeuvre de politiques publiques sur les copropriétés sont aujourd'hui sévèrement entravées par les difficultés de quantification, de qualification et de localisation des phénomènes à fine échelle.

1.2.3. L'état du fonctionnement et de la gestion des copropriétés : un aspect mal connu

L'état du fonctionnement et de la gestion des copropriétés est abordé dans l'ENL mais de manière restreinte et peu satisfaisante.

Sur les charges, les questions posées aux ménages de l'échantillon concernent la fréquence du paiement des charges, la répartition des copropriétaires selon le montant des charges mensuelles et le mode de chauffage, la fréquence et l'importance des impayés de charge. Sur le fonctionnement des copropriétés, elles portent sur le mode de gestion de la copropriété, la fréquence des réunions d'assemblée générale, la fréquence de participation aux assemblées générales et l'opinion sur le fonctionnement des copropriétés. Ces informations n'étant communiquées que par les propriétaires occupants (question non posée aux bailleurs), les données sur la gestion et le fonctionnement demeurent limitées et incertaines.

Sur la base de l'exploitation de l'ENL, si l'on estime que les impayés de charges « nombreux et importants » constituent un signe clair de difficulté financière de la copropriété, et en extrapolant les données disponibles pour les seuls propriétaires occupants, alors, environ 260 000 ménages occuperaient un logement situé

dans une copropriété certainement en difficulté financière.

En tenant compte des 5,6 % des copropriétaires qui déclarent que leur copropriété « fonctionne très mal », on peut estimer que 340 000 ménages pourraient être concernés.

Les approches s'appuyant sur l'ENL permettent ainsi d'estimer qu'entre 260 000 et 340 000 résidences principales seraient situées dans des copropriétés en difficulté financière ou de fonctionnement.

À l'échelle locale, les collectivités disposent de peu de données statistiques agglomérées, accessibles et lisibles. Seules celles qui ont mis en place une démarche d'observation sur la base d'indicateurs pertinents peuvent espérer obtenir des données sur le fonctionnement et la gestion des copropriétés.

1.2.4. La nécessité d'améliorer la connaissance statistique des copropriétés fragiles et en difficulté

De ce manque de connaissance globale des copropriétés résulte un manque de connaissances statistiques des copropriétés fragiles ou en difficulté. Il s'explique par :

- des données qualitatives insuffisantes : les données statistiques sur l'état du parc, le fonctionnement de la copropriété et la situation financière ne permettent pas aujourd'hui de disposer d'une photographie précise du nombre et des caractéristiques des copropriétés en difficulté tant à l'échelle nationale que locale ;

- un manque d'échanges sur les données récoltées entre les échelles nationales et locales : lorsque les collectivités mettent

en place des démarches d'observation celles-ci ne sont pas reliées aux dispositifs d'observation nationaux. Inversement, les données exploitées au niveau national ne font pas l'objet d'un échange avec le niveau local ;

- un manque d'outil de centralisation des connaissances acquises. L'information est aujourd'hui dispersée, très hétérogène d'un territoire à l'autre et n'est pas consolidée au niveau central.

La copropriété fragile ou en difficulté n'a donc pas d'existence statistique. Elle n'est connue que par son intégration dans des dispositifs d'actions publiques, c'est-à-dire quand les difficultés sont telles qu'elles amènent les acteurs publics locaux à décider d'intervenir. Le dénombrement des copropriétés en difficulté par le nombre de copropriétés intégrées à un dispositif opérationnel (OPAH Copropriété, plan de sauvegarde, OPAH en quartier ancien avec volet copropriété), conduit à plus de 1 000 copropriétés représentant 50 000 à 60 000 logements, et sous-estime donc fortement le phénomène.

Afin d'améliorer la connaissance des copropriétés fragiles ou en difficulté, l'Anah et la DGALN ont lancé depuis 2009 un projet expérimental qui consiste à définir un outil statistique de pré-repérage des copropriétés fragiles (à l'échelle nationale et locale) à partir de Filocom. Le principe retenu est une notation de l'ensemble des copropriétés au regard d'un certain nombre d'indicateurs ou critères de difficulté : caractéristiques socio-économiques des occupants, état du bâti, positionnement sur le marché, difficulté des propriétaires pour faire face aux dépenses de travaux, forte présence de personnes morales (en stock et en flux).

Cet outil de pré-repérage doit encore être fiabilisé. Il a néanmoins permis d'établir une première estimation en dénombant 19 % de copropriétés « à surveiller » sur le champ de l'observation, soit 1,2 million de logements en copropriétés « potentiellement fragiles » (tous types de logements compris : résidences principales, résidences secondaires et logements vacants), correspondant à 1 million de résidences principales.

Propositions :

L'État, l'Anah et les collectivités territoriales doivent poursuivre leurs efforts pour renforcer la connaissance statistique sur les copropriétés, en particulier les copropriétés fragiles ou en difficulté.

Pour cela, il est proposé de :

- Poursuivre le développement de l'outil de pré-repérage du parc de copropriétés potentiellement fragiles « PCPF » en accompagnement de l'observation locale. Il s'agit d'expérimenter la démarche sur des territoires volontaires pour tester l'efficacité de l'outil et, si nécessaire, identifier les améliorations à apporter à la méthode.

- Créer un pôle national d'appui et de connaissance en capacité de centraliser l'information sur les copropriétés repérées, aidées, redressées, grâce notamment aux données d'activité de l'Anah et aux données issues des dispositifs locaux de veille et d'observation ou des études ou diagnostics locaux. Il conviendra également de prévoir des échanges de données avec le ministère de la Justice. Cette proposition de création d'un pôle national est détaillée en partie 3 (cf. 3.2) ;

- Mettre en place une immatriculation des copropriétés. Cette immatriculation permettrait de reconnaître la copropriété comme une entité à part entière (rappelez que le syndicat de copropriété est la seule personne morale à ne pas être immatriculée). Outre qu'elle faciliterait une identification certaine de la copropriété tout au long de sa vie, indépendamment de l'identité de son syndic, cette immatriculation permettrait de croiser aisément des données, aux échelles nationale et locale et permettrait d'améliorer considérablement la connaissance statistique.

1.3. Le modèle juridique de la copropriété en France : une primauté de l'individuel sur le collectif, inadaptée aux enjeux d'investissement à venir

1.3.1. Le modèle de la copropriété française

La copropriété est une forme d'organisation juridique de la propriété immobilière collective. Le statut de la copropriété des immeubles bâtis est fixé par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 et par ses textes d'application.

Tout immeuble ou groupe d'immeubles bâtis est impérativement soumis au statut de la copropriété lorsqu'il est divisé en lots comportant des parties privatives et une quote-part de parties communes, et que ces lots appartiennent à au moins deux copropriétaires différents.

Chaque copropriétaire est propriétaire à titre exclusif de ses parties privatives, et propriétaire, en indivision forcée avec les autres copropriétaires, des parties et équipements qui, par leur nature et leur destination, sont communs à plusieurs ou à tous les copropriétaires. Le lot de copropriété est constitué de manière indivisible des parties privatives et de la

quote-part de parties communes. En contrepartie de son droit de propriété indivis sur les parties communes, le copropriétaire a l'obligation de participer au paiement des charges.

La collectivité des copropriétaires est constituée en un syndicat des copropriétaires, qui a la personnalité morale, et qui a pour objet la conservation de l'immeuble et l'administration des parties communes.

Le règlement de copropriété est le document fondateur du lien juridique qui unit le syndicat à chacun des copropriétaires. Il est obligatoire, à valeur contractuelle, et son respect s'impose aux copropriétaires comme aux locataires.

Le règlement de copropriété détermine :

- la destination de l'immeuble (habitation, commerce, bureaux, mixte...),
- l'usage des lots (logement, cave, garage...),
- la répartition entre parties communes et parties privatives, la répartition prévue par la loi ne s'appliquant qu'en cas de silence ou de contradiction entre plusieurs clauses du règlement,
- les conditions de jouissance des parties communes,
- les conditions de jouissance des parties privatives, uniquement dans la mesure où elles permettent le respect de la destination de l'immeuble et des droits des autres copropriétaires,
- la répartition des charges et la part afférente à chaque lot pour chaque catégorie de charges, dans le respect des principes généraux de répartition fixés par les textes.

L'assemblée générale constitue l'organe décisionnel du syndicat. Convoquée au moins une fois par an, elle réunit l'ensemble des copropriétaires, qui s'expriment par vote.

Le nombre de voix de chaque copropriétaire est calculé en fonction de la quote-part de parties communes comprise dans son lot.

Le copropriétaire peut être présent à l'assemblée générale, se faire représenter, ou ne pas y participer.

Afin de garantir une certaine équité et d'éviter les « abus de position dominante », les textes prévoient des limites concernant tant le nombre de délégation de vote que peut détenir chaque copropriétaire que le nombre de voix que peut détenir un copropriétaire en fonction de la quote-part de parties communes comprise dans son ou ses lots.

L'assemblée générale peut se tenir sans quorum, quel que soit le nombre de copropriétaires présents et représentés. Elle vote les décisions selon des règles de majorité prévues par les textes, graduées en fonction de la nature et de l'importance des décisions à prendre.

L'assemblée générale n'est compétente pour prendre de décision que sur les éléments communs : parties communes, équipements communs, services collectifs, règlement de copropriété.

Sauf exception prévue par les textes, elle n'est pas compétente pour décider sur les parties privatives.

Le syndic, professionnel ou non, constitue l'organe exécutif du syndicat. Mandataire représentant le syndicat, il est, sauf cas particulier, désigné par

l'assemblée générale. Son existence est obligatoire.

Il a pour mission :

- l'exécution des décisions de l'assemblée générale et du règlement de copropriété,
- l'administration de l'immeuble, à savoir la conservation, la garde et l'entretien de l'immeuble,
- la représentation du syndicat dans tous les actes civils (contrats...) et en justice.

Pour l'accomplissement de ses missions, il peut disposer de pouvoirs propres, dont la mise en oeuvre ne nécessite pas de décision préalable de l'assemblée générale.

La mauvaise exécution de ses missions engage sa responsabilité vis-à-vis du syndicat.

Le conseil syndical constitue l'organe de liaison permanent entre le syndicat et le syndic. Désigné par l'assemblée générale, il assiste le syndic et contrôle sa gestion.

Sauf cas particuliers, son existence n'est pas obligatoire.

Il est composé de copropriétaires ou de personnes juridiquement liées à ces derniers, dans les conditions prévues par les textes. Ses règles de fonctionnement sont déterminées par le règlement de copropriété ou par l'assemblée générale.

1.3.2. Un modèle partagé avec d'autres pays étrangers, moyennant toutefois des adaptations

Le modèle français de copropriété est loin d'être isolé. Une étude de l'ANIL de décembre 2005 (3) soulignait d'ailleurs

que la spécificité de la copropriété française ne résidait pas tant dans son modèle juridique que dans le très fort mixage, en son sein, entre propriété occupante et logement locatif, porteur de divergences d'intérêts entre copropriétaires.

Plusieurs modèles de copropriété existent, dans les pays occidentaux, avec une même finalité : le partage des décisions sur les parties communes, avec des règles de fonctionnement qui varient d'un pays à l'autre.

Trois principaux modèles de copropriété peuvent être identifiés :

Pleine propriété des parties privatives, propriété indivise des parties communes

Dans ce modèle, les propriétaires détiennent la pleine propriété de parties privatives, et sont propriétaires d'une quote-part de parties communes indivises, gérées par un organe collectif. Outre la France, ce modèle s'applique en Belgique, en Italie, en Espagne, en Allemagne, en Suisse, au Québec, aux Pays-Bas...

Dans ces exemples étrangers, la « copropriété » ne dispose pas toujours de la personnalité morale.

Les décisions sont prises par une assemblée générale. Les règles de majorité ménagent les intérêts individuels en exigeant souvent des majorités qualifiées pour les prises de décision importantes (à nuancer dans le cas de l'exemple allemand). La tenue des AG est le plus souvent soumise à un quorum. La gestion courante est confiée à un président, un administrateur ou un gestionnaire qui est selon les cas un membre de la copropriété ou un tiers.

L'organisation de l'immeuble sous forme de société

Dans ce modèle, les propriétaires détiennent des parts au sein d'une société, qui leur donnent des droits d'administration de l'immeuble et la jouissance exclusive de parties privatives. Les règles de majorité varient selon les pays. Les sociétaires confient la gestion à un conseil d'administration élu, qui prend toute décision et se fait assister par un gestionnaire. Ce modèle est notamment appliqué en Finlande ou en Australie.

L'Angleterre, un modèle particulier

Compte tenu de la particularité du droit de propriété anglais, deux modèles coexistent : d'une part le « leasehold », qui correspond à un bail emphytéotique octroyé par la Couronne sur les parties privatives. D'autre part le « commonhold » créé en 2002, qui se rapproche plus du concept de copropriété, et permet d'associer la pleine propriété de certaines parties d'un immeuble à l'appartenance à une société propriétaire des autres parties de l'immeuble, société qui en assure l'entretien. Chaque propriétaire est membre de droit de la commonhold association, dispose d'une voix à l'AG de la société. Le quorum est relativement bas (20 %), l'administration est assurée par un Conseil d'administration élu par les sociétaires, qui contrôlent sa gestion lors des AG.

Au-delà des différences de modèles et de leurs incidences sur les règles de fonctionnement et de gestion, il est intéressant de noter certaines particularités :

- en Espagne, les propriétaires dont les dettes sont injustifiées sont privés de droit de vote ;

- en Belgique, le compte bancaire séparé est obligatoire ;

- en Belgique et en Italie, le conseil syndical peut avoir une mission de contrôle des comptes gérés par le mandataire de la copropriété ;

- en Allemagne, les règles de majorité ont été assouplies afin de faciliter les prises de décision portant sur la rénovation des immeubles ;

- au Québec, aux Pays-Bas, en Espagne, un fonds de réserve est obligatoirement constitué pour faire face aux coûts de réparations majeures et de réhabilitation. En Espagne et au Québec, ce fond correspond à un minimum de 5 % du budget ou des charges communes ;

- en Angleterre, il est obligatoire de réaliser tous les 10 ans une expertise de l'immeuble, destinée à vérifier l'opportunité de constituer un fonds de réserve pour travaux ;

- en Australie, la médiation permet de favoriser les accords amiables en cas de litige.

1.3.3. Les limites du modèle français : un statut inadapté aux très grosses copropriétés et qui ne favorise pas la gestion patrimoniale

Si l'organisation de la propriété immobilière collective prévue par la loi de 1965 apporte une sécurité et des garanties dont l'intérêt est indéniable, cette organisation présente néanmoins plusieurs limites, qui perturbent le bon fonctionnement des syndicats de copropriétaires.

1.3.3.1. Un statut juridique de la copropriété qui s'applique de façon identique quelle que soit la taille et la

complexité technique et juridique de l'immeuble

À cet égard, si le statut de la copropriété paraît adapté à la gestion d'un immeuble composé d'un ou de quelques bâtiments réunissant quelques dizaines de lots, ce mode d'organisation est en revanche problématique lorsqu'il trouve à s'appliquer à des immeubles réunissant de nombreux bâtiments et plusieurs centaines voire milliers de lots de copropriété, le syndicat de copropriétaires ayant alors la taille d'un quartier, voire d'une ville.

1.3.3.2. Des règles de fonctionnement et de prise de décision en assemblée générale qui impliquent largement le consensus et sont sources de blocages

Ainsi, si l'assemblée générale peut valablement se réunir quel que soit le nombre de copropriétaires présents et représentés, elle ne peut en revanche prendre de décisions que selon les conditions de majorité fixées par les textes, en fonction de l'importance et de la nature des décisions. Le fonctionnement d'un syndicat de copropriétaires repose donc sur la nécessité, pour chaque décision, de trouver un consensus entre un certain nombre de copropriétaires.

La plupart des décisions de gestion courante requiert la majorité simple des voix exprimées des copropriétaires présents et représentés, et peut donc être prises quel que soit le taux de présence à l'assemblée, à l'exception toutefois de la désignation du syndic et du conseil syndical, qui nécessitent la majorité absolue.

En revanche, les autres décisions, notamment les décisions relatives aux travaux, requièrent à minima la majorité absolue des voix de tous les coproprié-

naires, ce qui rend nécessaire la présence ou la représentation en assemblée d'un nombre minimal de copropriétaires.

Ces différentes règles de majorité visent :

- d'une part, à réunir un consensus minimal qui facilite l'exécution des décisions prises en limitant les risques ultérieurs de contestation et en s'assurant de la capacité des copropriétaires à financer la mise en oeuvre des décisions ;

- d'autre part, à empêcher que quelques copropriétaires disposant d'un nombre important de voix et ayant recueilli les délégations de vote d'autres copropriétaires ne puissent se comporter en « seigneurs et maîtres », et à protéger les intérêts individuels de chaque copropriétaire, notamment les copropriétaires minoritaires.

Pour les mêmes raisons, si chaque copropriétaire peut déléguer son droit de vote, le nombre de délégations que peut détenir une seule personne est limité.

Si les objectifs recherchés sont légitimes, ils ont en revanche pour inconvénient de faciliter les blocages, et de paralyser la prise de décisions importantes tant pour le bon fonctionnement du syndicat des copropriétaires que pour le bon entretien de l'immeuble.

En effet, les copropriétaires étant libres d'assister ou non à l'assemblée générale et de ne pas déléguer leur droit de vote, l'absentéisme souvent important des copropriétaires nuit, parfois considérablement, à l'intérêt de la collectivité des copropriétaires. Cette difficulté, qui concerne la plupart des syndicats de copropriétaires, est accentuée dans les syndicats majoritairement composés de résidences secondaires ou de logements lo-

catifs, notamment défiscalisés, dans lesquels les taux de présence en assemblée sont extrêmement faibles.

De plus, les inévitables divergences d'intérêts entre copropriétaires résultant de leurs situations personnelles et financières, de leurs stratégies patrimoniales, de priorités d'actions différentes, voire d'inimitiés, compliquent souvent l'obtention d'un consensus, et les règles de majorité prévues par les textes favorisent alors l'apparition de minorités de blocage, au détriment de l'intérêt collectif.

Il en résulte que les majorités les plus élevées restent en pratique quasiment impossibles à réunir, même lorsque le taux de présence en assemblée est élevé, et a fortiori pour les copropriétés de grandes tailles.

1.3.3.3. Un fonctionnement préjudiciable à l'intérêt collectif de copropriétés majoritairement confrontées à des besoins de travaux croissants

Une part importante des immeubles en copropriété, construits notamment dans les années 60-70, voient ainsi leurs éléments de gros oeuvre, ainsi que leurs réseaux et équipements collectifs, arriver en fin de cycle, ce qui implique des investissements importants.

Dans les immeubles plus anciens, des phénomènes de dégradation et d'obsolescence technique peuvent rendre indispensables des travaux très lourds.

Les différentes mises aux normes obligatoires (ascenseurs, amiante, plomb...) nécessitent également des travaux onéreux.

Enfin, l'augmentation continue des prix de l'énergie et des charges de copropriété rend de plus en plus nécessaire la réalisation de travaux d'amélioration énergétique, qui permettent de réaliser des économies de charges.

Le législateur, conscient des risques de blocage et de paralysie du processus de décision, a apporté plusieurs aménagements aux règles de majorité : en abaissant les majorités les plus élevées, en abaissant la majorité requise pour le vote de travaux considérés comme prioritaires, et en créant des mécanismes de « passerelles » permettant, sous certaines conditions, un second vote sur la même décision à une majorité plus souple. Toutefois, ces évolutions demeurent insuffisantes pour prévenir les blocages du processus décisionnel.

Le traitement de la question des travaux sur un immeuble en copropriété est révélateur, au final, d'une conception française de la copropriété qui ignore largement la nécessité de travaux permettant de maintenir l'immeuble en bon état d'entretien dans les années futures.

La notion d'investissement patrimonial est peu présente, et les copropriétaires ne sont pas incités à mener une réflexion régulière sur ce sujet, accompagnée d'outils pour anticiper le financement de ces travaux futurs.

1.3.3.4 Le rôle et les missions exercées par le syndic : un facteur clef

Le bon exercice par le syndic de l'ensemble de ses missions n'est soumis qu'au contrôle, aléatoire, d'un conseil syndical dont la constitution n'est pas obligatoire, et dont certaines copropriétés sont dépourvues. Les compétences et capacités à s'investir du conseil syndical sont dépendantes de la bonne

volonté de quelques copropriétaires. Le seul recours pour les copropriétaires insatisfaits consiste à changer de syndic, puis à autoriser le nouveau syndic à rechercher en justice la responsabilité de l'ancien, au terme d'une procédure judiciaire longue, coûteuse, et dont l'issue reste incertaine.

Tout ce qui pourrait relever d'une certaine déontologie et éthique professionnelle dans l'exercice des fonctions de syndic, en terme d'obligations, de contrôle et de sanctions, est laissé à la discrétion des professionnels, ce qui pose la question de la transparence en la matière. Certaines organisations nationales de professionnels sont dotées de documents cadres et de procédures sur ces points, sans que ces systèmes donnent toujours complète satisfaction, mais les autres professionnels, affiliés ou non, ainsi que les syndics non professionnels, ne sont soumis à aucune règle.

Quant à la compétence des syndics, les exigences de formation initiale, qui concernent les seuls syndics professionnels, sont minimales, et les exigences en matière de formation continue sont inexistantes. Ce point est particulièrement problématique, alors même que les syndics sont confrontés à une réglementation de plus en plus complexe et évolutive, à un besoin croissant de compétences toujours plus multidisciplinaires, et que les attentes des copropriétaires s'accroissent.

Enfin, malgré les évolutions apportées par les modifications législatives successives sur cette question, les moyens et procédures dont dispose le syndic pour permettre le traitement et la résorption des impayés de charges nécessitent des améliorations, dans un double souci de prévention et d'efficacité.

1.3.4. Changer de modèle de copropriété ?

Certaines alternatives pourraient être expérimentées :

- un modèle basé par exemple sur la détentation des parties communes par une société à même de prendre les décisions nécessaires à la gestion, à la conservation et à l'amélioration du patrimoine commun, et dans laquelle les copropriétaires, détenteurs d'une pleine propriété sur leurs seules parties privatives, pourraient le cas échéant détenir des participations, est ainsi parfois évoqué. Il pourrait éventuellement être adapté ou expérimenté dans des cas particuliers, comme celui d'une copropriété issue d'une vente de logements HLM, toutefois il apparaît difficile de le transposer à court ou moyen terme à l'ensemble des copropriétés françaises ;

- de même, des expériences de syndicats coopératifs se développent, et certaines collectivités manifestent de l'intérêt pour ce mode de gestion. Il faut les observer et en tirer des enseignements, toutefois à court terme ce modèle semble devoir rester marginal ;

- enfin, une évolution qui verrait le conseil syndical doté de pouvoirs plus complets de décision et d'administration, le syndic n'étant plus alors un mandataire mais un simple prestataire, peut être une piste de réflexion. Un tel modèle semble pouvoir fonctionner notamment dans des copropriétés constituées d'un groupe relativement homogène de copropriétaires, vraisemblablement occupants, dotés des compétences nécessaires et formés à ce type de gouvernance. Mais, une telle solution n'apparaît pas généralisable à court terme.

Il paraît donc plus réaliste, de ne pas proposer une révolution du modèle juridique de la copropriété française, mais de s'inscrire plutôt dans le perfectionnement de ce modèle.

En effet, la loi de 1965 constitue malgré tout un cadre juridique relativement adapté pour assurer le fonctionnement des syndicats et des immeubles qui ne connaissent pas de difficultés particulières.

En revanche, en dépit d'évolutions importantes depuis les années 1990, le régime actuel de la copropriété doit encore évoluer pour permettre un meilleur traitement préventif dès les premières difficultés, un redressement effectif des syndicats en difficultés graves et avérées, voire pour faciliter une sortie du régime de la copropriété dans les cas les plus extrêmes.

Cela implique quelques changements forts de paradigme :

- globalement, il est impératif de renforcer la notion de « bien commun », en donnant un poids plus important à l'aspect collectif de la copropriété. Le modèle actuel conduit trop souvent les copropriétaires à raisonner comme des propriétaires de logements individuels : il est impératif d'inverser cette tendance, et il est nécessaire que les futurs copropriétaires soient parfaitement informés de cette dimension collective pour mieux la prendre en compte dans leur projet d'acquisition. Parallèlement, il faut parvenir à impliquer davantage les copropriétaires et améliorer la gouvernance des copropriétés en général ;

- en matière de traitement des copropriétés en difficulté, une intervention publique spécifique étant nécessaire sous le pilotage d'une autorité publique

(collectivité ou préfet), le cadre juridique doit permettre une meilleure prise en compte des aspects opérationnels.

1.4. Les principaux facteurs de risques et d'équilibre de la copropriété

Une copropriété est un système complexe, il suffit pour s'en rendre compte de recenser les risques nombreux qui peuvent menacer sa stabilité et son autonomie. Le bon fonctionnement de la copropriété repose globalement sur cinq grands « piliers », auxquels s'ajoute l'environnement dans lequel elle est positionnée.

1.4.1. Le bon état physique de la copropriété

L'état des bâtiments et des équipements de la copropriété, qui lorsqu'il est dégradé constitue le signe le plus visible d'un mauvais fonctionnement de la copropriété, dépend à la fois :

- de la conception initiale du bâti et de l'adéquation de ce bâti au fonctionnement en copropriété,
- de l'entretien général de l'immeuble,
- de l'âge de la copropriété,
- du respect des normes réglementaires de santé et sécurité.

En fonction de sa situation technique, la copropriété pourra selon les cas :

- soit ne pas présenter de besoins de gros travaux à court et moyen termes, ce qui lui permet de limiter ses dépenses à du simple entretien, lui confère une forte autonomie financière et généralement un bon positionnement sur le marché immobilier. C'est notamment la

force des copropriétés très récentes, encore couvertes par la garantie décennale ou dont l'état n'impose pas encore des travaux d'ampleur ;

- soit présenter des besoins de travaux, dont l'urgence et les coûts peuvent considérablement varier en fonction de la typologie du bâti, de son entretien, des pathologies rencontrées. Le maintien de l'équilibre de la copropriété va alors fortement dépendre d'autres facteurs : la capacité à décider des travaux, et la capacité à les financer.

Un premier élément primordial en matière de prévention sera de faire en sorte que les copropriétaires soient conscients de l'état physique de leur copropriété, et des besoins en travaux futurs. La méconnaissance actuelle de la plupart des copropriétaires sur ce point, couplée au fait que les besoins en travaux devraient aller s'amplifiant dans les années qui viennent, est en effet un des principaux facteurs de risque pour les copropriétés. Ceci doit conduire à une gestion prévisionnelle et cohérente des interventions à réaliser à une échelle de temps, celle du bâtiment, qui dépasse en général l'horizon temporel des copropriétaires.

1.4.2. Le bon fonctionnement des instances décisionnelles de la copropriété

Il est fonction notamment :

- de la bonne représentation des copropriétaires en AG, qui renvoie à leur degré d'implication, et dépend de leur « culture » de la copropriété et de leur volonté de s'investir dans le fonctionnement des instances ;
- de la capacité d'entente des copropriétaires permettant de dégager des déci-

sions constructives. Cette dynamique positive est essentielle pour approuver des décisions de travaux, voire anticiper les besoins ;

- de la qualité du travail accompli par le syndicat d'une manière générale ;

- de la qualité « intrinsèque » de l'organisation de la copropriété : les organisations juridiques ou techniques trop complexes sont ainsi clairement identifiées comme un élément pathogène, de même que l'absence ou l'inadaptation, dans certains cas rares, des documents « cadres » (règlement de copropriété, statuts d'ASL, etc.).

Dans le cas contraire, peuvent apparaître des situations de blocage des décisions d'Assemblée Générale (impossibilité de réunir les majorités nécessaires, de voter les décisions permettant d'assurer la conservation de l'immeuble, impossibilité de mettre en oeuvre les actions de redressement du fonctionnement qui s'imposeraient) ou de défiance ou résistance de certains copropriétaires, qui peuvent alors refuser d'honorer les appels de fond de charges et travaux votés, ce qui aura pour effet d'endetter la copropriété, ou de multiplier les recours.

1.4.3. La bonne gestion financière de la copropriété

Elle dépend de nombreux facteurs, parmi lesquels :

- l'adhésion des copropriétaires à la décision qui motive les appels de fonds, la prise de conscience des obligations financières découlant du statut de copropriétaire ;
- la pertinence des dépenses de fonctionnement et d'investissement : les coûts des prestations et des travaux doivent

être maîtrisés, en adéquation avec les besoins de la copropriété et la capacité contributive des copropriétaires. Là aussi, certaines configurations initiales sont pathogènes (en particulier celles qui engendrent structurellement un niveau de charge élevé) ;

- la capacité contributive des copropriétaires, qui dépend fortement de leur solvabilité ;

- la bonne administration de la copropriété par le syndicat, représentant du syndicat des copropriétaires, qui tout en assurant l'entretien de l'immeuble, doit prendre toutes les mesures pour optimiser les dépenses et limiter l'endettement de la copropriété.

À l'inverse, une mauvaise gestion financière, liée à la non-maîtrise d'un de ces facteurs, aurait pour effet :

- de fragiliser la copropriété vis-à-vis de ses fournisseurs, jusqu'à risquer des coupures des prestations telles que la fourniture de fluides ou d'énergie (gaz, fioul, eau...) ;

- d'endetter la copropriété au point de remettre en cause sa capacité à réaliser les travaux d'entretien, de réhabilitation, ou de mise aux normes nécessaires à la bonne conservation de l'immeuble et à la sécurité des occupants ;

- de créer une spirale de dépréciation physique et financière de la copropriété entraînant sa paupérisation.

1.4.4. La solvabilité des copropriétaires et de la copropriété

C'est une condition essentielle au maintien du bon état des finances et du bon entretien du bâti de la copropriété. La solvabilité dépend étroitement de la po-

sition de la copropriété sur le marché immobilier, elle-même fonction de l'attractivité du produit logement.

L'absence de solvabilité de quelques propriétaires isolés pourra être correctement gérée par la copropriété, soit par des mesures d'échelonnement de dette, par l'intervention d'un tiers (cf. 3.6.4.3), ou dans les cas d'endettement non résorbables, par des procédures de saisie immobilière.

En revanche, une insolvabilité généralisée des copropriétaires mettra la copropriété dans l'incapacité d'assurer sa conservation en cas de survenance de besoins de travaux.

Ce facteur d'équilibre renvoie à l'absolue nécessité de maintenir une véritable mixité socio-économique au sein des copropriétés. Pour cela, il convient d'être particulièrement attentif aux conditions d'acquisition des biens en copropriété, car cet instant de l'entrée dans la copropriété est décisif, et le risque d'insolvabilité d'un certain nombre de copropriétaires fait peser une menace sur l'ensemble de la copropriété. Cela renvoie à une politique plus efficace d'accès au logement des ménages les plus modestes.

1.4.5. Les modes d'occupation

Ils dépendent fortement de l'attractivité de la copropriété.

En cas de paupérisation de celle-ci, l'acquisition de lots par des propriétaires bailleurs indécidés ayant une logique de rentabilité maximale risque de favoriser, d'une part, l'amplification de la dette de la copropriété par l'effet du non-paiement des charges, et d'autre part, une pratique systématique de modes d'occupation inadaptés à la copropriété,

tels que la multi-location et la sur-occupation des lots par des occupants fortement marginalisés.

Plus globalement, l'occupation des copropriétés qui commencent à rencontrer des difficultés dérive bien souvent vers une « spécialisation » néfaste : les propriétaires occupants les plus solvables fuient, et sont remplacés par des occupants beaucoup plus modestes qui ne peuvent pas accéder autrement à un logement ; les biens locatifs sont loués à des locataires n'ayant pas d'autres choix. Les problèmes d'occupation se traduisent par une fonction de parc de « relégation », qui peut à terme rendre la copropriété incapable d'assurer sa conservation.

1.4.6. Les facteurs exogènes : l'environnement de la copropriété

Au-delà de ces grands piliers « internes » de l'équilibre des copropriétés, il faut également prendre en considération des facteurs exogènes qui peuvent amplifier les dynamiques à l'oeuvre, et en sont parfois à l'origine. Ainsi en est-il lorsque l'environnement géographique, urbain et socio-économique de la copropriété, ou son positionnement sur le marché, font du logement dans une copropriété donnée un produit peu attractif.

C'est notamment le cas des copropriétés situées dans les centres-villes anciens en zone détendue où le logement en copropriété, peu adapté à la démographie ou aux attentes des classes moyennes et supérieures qui lui préfèrent les zones pavillonnaires, va conduire à une concentration de populations pauvres dans des copropriétés dégradées. C'est également le cas des copropriétés situées dans des périphéries mal desservies des grandes agglomérations, qui en raison

notamment de leur éloignement des pôles d'activités connaissent progressivement une certaine ségrégation socio-économique.

La situation de la copropriété en France aujourd'hui peut s'exprimer en peu de constats :

- des enjeux techniques certains, avec des besoins importants en travaux dans les années à venir, et un risque accru de dégradation, de dépréciation de certaines copropriétés, de basculement dans les difficultés de celles qui ne parviendraient pas à se mettre à niveau ;
- des enjeux sociaux, avec un risque de paupérisation et d'accroissement de phénomènes ségrégatifs, notamment dans les copropriétés fragiles les plus concernées par les enjeux techniques ;

Un modèle juridique et un mode de fonctionnement qui, dans ce contexte, présentent des limites, car ils sont surtout construits pour accomplir des tâches de gestion courante sur des ensembles en assez bon état et sans problème particulier. C'est dans cette situation que continue à s'inscrire la plus grande partie des copropriétés mais le modèle actuel d'organisation trouve ses limites lorsqu'il s'agit de prendre des décisions importantes, de mettre en oeuvre des projets ou de réagir quand des difficultés surviennent ;

- une gestion sans grand contrôle, une insuffisance de gouvernance ;
- des copropriétés potentiellement fragiles ou en difficulté dont la quantification n'est pas aisée, mais dont le nombre, quelles que soient les approches, n'est pas négligeable : 5 à 15 % du parc, soit 300 000 à 1 000 000 de résidences principales concernées. Dans le même

temps, on peut estimer que les copropriétés identifiées et suivies comme en difficulté comptent à ce jour 50 000 à 60 000 logements.

- un enjeu en terme de politique locale de l'habitat, des enjeux sociaux et urbains extrêmement prégnants sur certains sites.

Il en ressort le sentiment assez général d'une montée en puissance des difficultés, qui semblent, à bien des égards, très largement devant nous.

Dans ce contexte, la mise en place d'une intervention publique à visée préventive apparaît indispensable. Elle implique d'agir sur le cadre de fonctionnement et la gouvernance même de la copropriété, pour prévenir les risques de dysfonctionnement.

2. Prévenir les difficultés en agissant sur le cadre de fonctionnement et sur la gouvernance de la copropriété

Pour favoriser un fonctionnement harmonieux de la copropriété permettant d'éviter les difficultés futures et les dérives, trois leviers apparaissent fondamentaux :

- en premier lieu, beaucoup de choses se jouent dès la création : des difficultés peuvent trouver leur source dans des « défauts » d'origine, mais n'éclatent bien souvent que longtemps après la naissance de la copropriété. Il est indispensable de les anticiper ;

- en second lieu, il convient de renforcer tout ce qui peut favoriser la prise en compte du caractère collectif de la copropriété : prévenir les difficultés correspond à un état d'esprit soucieux de la bonne gestion d'un patrimoine commun. Cet objectif doit se traduire à la fois

sur le plan du fonctionnement général des instances de la copropriété et sur le plan de la santé financière du syndicat, mais aussi et surtout par le maintien et l'amélioration de l'état technique de l'immeuble en tant que bien partagé. On l'a vu, les enjeux à venir sont cruciaux, car de nombreux immeubles en copropriété vont devoir faire face dans les années qui viennent à des travaux d'une ampleur considérable, d'une part pour la mise à niveau d'un parc arrivant massivement en fin de cycle technique, d'autre part du fait du nécessaire mouvement d'amélioration énergétique général. Ce phénomène risque de faire basculer bon nombre de copropriétés et de copropriétaires dans les difficultés, soit par incapacité à financer les travaux, soit par absence de décision conduisant à une dépréciation des biens et à un accroissement des charges. C'est pourquoi il est urgent de mettre en place des mécanismes permettant autant que possible de « lisser » l'effort correspondant pour les copropriétaires ;

- enfin, le moment de l'entrée dans la copropriété est crucial : la préservation d'une copropriété repose en effet beaucoup sur la conscience, pour chacun des copropriétaires, de ce qu'implique ce statut, ainsi que sur sa capacité à en assumer les conséquences.

Il est à noter enfin que certains aspects connexes au fonctionnement des copropriétés n'ont pas pu être abordés en profondeur faute de temps, mais mériteraient que des travaux leur soient consacrés : il s'agit en particulier des questions relatives au fonctionnement des associations syndicales libres (ASL).

2.1. Créer des copropriétés viables

2.1.1. Mieux penser la gestion collective lors de la conception urbaine et architecturale

Certaines conceptions architecturales de la seconde moitié du XXe siècle sont aujourd'hui considérées comme dépassées, soit parce qu'elles ont été réalisées à une période où la sobriété énergétique n'était pas une préoccupation, soit parce qu'elles reposaient sur le gigantisme ou l'urbanisme de dalle. C'est en particulier le cas des très grandes copropriétés qui ont été conçues, parfois avec un grand degré de complexité technique, et ont intégré dans leur structure une multiplicité d'équipements qui font la ville, notamment des espaces circulés ouverts au public, ou des équipements qui devaient témoigner de leur standing, tels que des jardins, terrains de sports, bassins ou piscines...

Pour autant, les politiques d'aménagement et de construction continuent encore aujourd'hui à concevoir des copropriétés qui recèlent, dans leur organisation, des risques de dysfonctionnement futurs.

Un défaut de réflexion sur l'organisation juridique de la future copropriété, en phase de conception, peut ainsi conduire à créer des projets inadaptés au régime de la copropriété : surdimensionnement de la copropriété, inadaptation des équipements communs... Ce mauvais calibrage peut porter par exemple sur des équipements collectifs intérieurs dont le nombre ou la complexité rendent le coût d'entretien élevé, sur des équipements extérieurs pouvant, dans certains cas, être considérés comme d'intérêt public local, ou encore sur des prestations inadaptées à l'occupation des programmes après quelques années (résidences de standing dont

l'occupation se paupériserait, avec terrains de sport, jardins...).

Certaines collectivités acceptent ainsi des projets qui leur permettraient, à court terme, de ne pas avoir à financer des espaces ou voiries ouverts au public, mais qui ont pour effet de reporter cette charge sur les copropriétaires qui peuvent être en incapacité à terme de les assumer. De tels montages conduiront inévitablement à des difficultés lorsque des travaux importants deviendront nécessaires. Ils pourront être, en effet, sources d'incompréhension et de blocages dans la prise de décision, soit que le niveau des charges apparaisse excessif au regard du service rendu, soit que les espaces ou équipements soient perçus comme dépassant les besoins propres des copropriétaires (dalles, voiries, espaces verts).

Pour que les copropriétés deviennent des projets durables, élaborer un projet intégrant les contraintes de la gestion commune dès la réflexion urbaine architecturale est une nécessité.

À cet effet, il apparaît fondamental de renforcer tout d'abord la sensibilisation et l'information des acteurs locaux :

- Sensibilisation des élus locaux pour qu'ils adaptent leur politique urbaine et foncière de façon à éviter la réalisation de projets inadaptés.

Les règles locales d'urbanisme doivent permettre une meilleure maîtrise des projets publics comme privés. Concernant les projets d'initiative publique, la limitation de la taille des parcelles destinées à la commercialisation en copropriété et l'établissement des fiches de lot devraient permettre de mieux encadrer le dimensionnement des constructions.

- Formation des professionnels (architectes, urbanistes, notaires, promoteurs...) et renforcement du partage d'expérience entre acteurs de l'urbanisme et de l'habitat pour rapprocher les problématiques de la conception architecturale et de la gestion en propriété partagée.

Pour être suivies d'effet, ces mesures pourraient utilement s'accompagner d'une réforme des textes en vue de :

- Rendre obligatoire l'insertion du volet gestion dans les projets urbains.

Ce volet serait intégré dans les mentions obligatoires des cahiers des charges de cessions de terrains en ZAC et DUP, prévus à l'article L.311-6 du code de l'urbanisme et par décret n° 55-216 du 3 février 1955.

En complément, l'intégration d'un volet « conception des copropriétés » dans les missions des aménageurs pourrait être préconisée par circulaire.

- Encadrer le choix des modes de gestion :

La mission a été alertée sur le développement récent d'une pratique consistant à utiliser la division en volumes lors de la création d'ensembles immobiliers non complexes, afin de se soustraire aux contraintes de la loi de 1965. Cette pratique peut parfois être justifiée (par exemple : un équipement public au pied d'un immeuble de logements), mais dans d'autres cas elle aboutira à un découpage permettant à certains volumes d'échapper au financement de dépenses communes. Le caractère inéquitable de la répartition des charges qui en découle risque alors de n'être découvert que bien des années

plus tard, lorsque des travaux importants seront nécessaires.

Un certain encadrement législatif du choix des modes de gestion est donc préconisé, avec :

- la création d'un régime de division en volumes réservé aux ensembles complexes en raison de leur volumétrie, ou de spécificités fonctionnelles telles que la présence d'équipements publics,

- le maintien impératif du cadre de référence de la copropriété en l'absence de réelle complexité. Ceci nécessite de poser une définition des ensembles immobiliers complexes.

Propositions :

- Encadrer au plan législatif le régime de la division en volume, en l'autorisant dans des cas limitativement énumérés, et en donnant une définition des ensembles immobiliers complexes ;

- Rendre obligatoire l'insertion du volet gestion dans les projets urbains, en modifiant les articles L.311-6 du code de l'urbanisme et du décret n° 55-216 du 3 février 1955 portant sur le contenu des cahiers de charges de cession de terrain.

- Sensibiliser les élus et services en charge des questions urbaines aux problématiques de gestion des copropriétés et former les professionnels de la construction.

2.1.2. Dissuader la création de produits logement spécifiques inadaptés à la gestion en copropriété

Depuis 1984, plusieurs mécanismes fiscaux d'incitation à l'investissement locatif dans le neuf se sont succédés : les dispositifs Méhaignerie et Quilès - Méhaignerie (1984-1997), Périssol

(1996-1999), Besson (1999-2002), Robien (2003-2006), Robien recentré et Borloo populaire (2006-2009) et enfin les dispositifs Scellier et Scellier intermédiaire (2009-2012).

Alors que la fin du soutien fiscal à l'investissement locatif dans le neuf est annoncé à partir de 2013, ces dispositifs ont permis la construction et la livraison de plus de 1,5 million de logements en 15 ans. La quasi-intégralité des ventes d'immeubles neufs destinés à l'investissement locatif se fait aujourd'hui à l'aide d'un dispositif fiscal. Pour plus des deux tiers, les logements « investisseurs » sont des appartements, acquis auprès de promoteurs, dans des immeubles régis par le régime de la copropriété.

Dans certains secteurs, l'inadaptation aux besoins locaux de l'offre ainsi produite, parfois massivement, a été pointée (voir à ce sujet le rapport de février 2008 du ministère du Logement et de la Ville (4)), et la difficulté à trouver des locataires est parfois venue annuler l'avantage fiscal et a conduit à des ventes avant le terme de l'engagement souscrit.

En outre, à côté des programmes classiques de construction neuve s'adressant à la fois à des ménages en accession et à des bailleurs locaux, les dispositifs d'investissement locatifs ont encouragé le développement d'opérations « mono-produit » visant une clientèle d'investisseurs dont le lieu de résidence est souvent éloigné, et qui pour certains ne verront même jamais l'immeuble. Les logements y sont plus petits qu'en accession : 3 pièces en moyenne contre 4,5, avec une surface en baisse.

Il est à craindre que certains de ces immeubles deviennent des copropriétés fragiles. En effet, les logements de ces immeubles fréquemment à 100 % locatifs, acquis pour la plupart en vue d'une détention sur la durée de l'amortissement fiscal puis d'une revente, seront cédés quasiment simultanément soit à des accédants, soit à de nouveaux bailleurs. L'immeuble, d'une qualité constructive parfois moyenne, n'aura été que peu entretenu par des investisseurs recherchant un rendement élevé. Si, de surcroît, ils n'étaient pas adaptés au marché local, ces logements trouveront difficilement preneur, attirant par exemple des ménages à faibles revenus qui auront des difficultés à faire face aux charges de travaux, au moment précis où ceux-ci deviendront nécessaires.

Les logements construits à l'aide des dispositifs les plus anciens (Méhaignerie, Quilès - Méhaignerie, Périssol et Besson) ont déjà été revendus, mais ils étaient souvent mieux situés. À compter de 2012, ce sont plus de 40 000 logements « Robien » puis « Borloo » qui risquent d'être mis en vente chaque année.

Ces dispositifs d'incitation à l'investissement locatif non meublé ont été complétés par des aides à la location meublée et dernièrement, en 2009, par le dispositif Scellier en « location meublée non professionnelle » (LMNP). Également surnommé « Censi-Bouvard », ce mécanisme est destiné à rendre plus attractif l'investissement dans les résidences services (à destination des seniors, des étudiants), les résidences de tourisme voire les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

Aux risques d'inadaptation au marché local s'ajoutent, pour ces opérations, des risques spécifiques. En effet :

- le statut de copropriété sous lequel sont placés certains de ces immeubles est totalement fictif pendant la durée de l'amortissement fiscal : le promoteur et ses filiales assurent l'ensemble des tâches (syndic 1 administrateur de bien 1 gestionnaire de l'immeuble) ;

- les investisseurs dans ce type de structure sont peu enclins à engager des dépenses pouvant survenir assez rapidement, par exemple pour remédier à une usure accélérée liée à la fréquence des changements d'occupants en résidence étudiante. Le caractère bien souvent « mono produit » de ces immeubles, et leur conception incluant des surfaces importantes de parties communes pour assurer des services, peut rendre très difficile une réinscription dans le marché « normal » si la gestion en résidence service n'est pas maintenue dans le temps. Or la rentabilité de ces produits locatifs repose principalement sur le mécanisme fiscal, d'une durée forcément limitée.

Propositions :

- Réserver les produits défiscalisés en copropriété aux zones les plus tendues ;

- À titre préventif, inclure les programmes réalisés dans les dispositifs de veille et d'observation locale (voir 3.3.1), en commençant par les programmes construits dans le cadre du dispositif « Besson » entre 1999 et 2002.

- Pour les produits d'investissement spécifiques (résidences services ou de tourisme...), privilégier la mono propriété avec investissements en parts de société (pierre-papier) et éviter le régime de la copropriété.

2.1.3. Mieux encadrer les mises en copropriété des bâtiments existants

2.1.3.1. La mise en copropriété des mono propriétés privées

La part des logements en copropriété dans le parc total de logements s'accroît non seulement par la construction neuve mais également par la mise en copropriété d'immeubles précédemment détenus par un propriétaire unique. Ainsi, les ventes d'appartements à la découpe par des propriétaires privés, des bailleurs institutionnels ou des bailleurs sociaux provoquent l'augmentation du nombre d'immeubles gérés en copropriété. D'autres mono propriétés sont mises en copropriété après réalisation de travaux de réhabilitation (opérations « marchand de biens »).

Si le changement de statut de ces immeubles n'est pas problématique en soit (il permet notamment l'accession à la propriété d'anciens locataires à un coût qui est souvent plus modeste que sur le marché libre), il peut porter le germe de difficultés de gestion futures :

- lorsque l'immeuble n'était pas conçu pour être occupé par le nombre de ménages finalement logés : l'exemple typique étant le petit immeuble ancien, dans lequel la création de plusieurs salles d'eau en vue de la vente par appartement vient fragiliser des équipements et des réseaux qui n'étaient pas adaptés à une telle charge ;

- lorsque l'immeuble a été vendu sans travaux de remise en état préalables à d'anciens locataires qui ne disposeront pas des ressources financières pour engager ces travaux ;

- lorsque l'immeuble génère structurellement des charges importantes (parties communes hors d'échelle).

Le législateur a déjà été amené à poser des interdictions à la mise en copropriété de certains immeubles. L'article L. 111-6-1 du code de la construction et de l'habitation interdit ainsi la division d'immeubles frappés d'une interdiction d'habiter, d'un arrêté de péril ou déclarés insalubres, de même que la division aboutissant à créer des logements trop petits ou non équipés, ou la division des immeubles de grande hauteur. L'article L.111-6-2 prévoit que la mise en copropriété des immeubles de plus de quinze ans est précédée d'un diagnostic technique sur l'état apparent du clos, du couvert, des conduites et canalisation, et des équipements communs ou de sécurité.

Propositions :

- Créer un dossier de mise en copropriété permettant d'assurer une information complète des acquéreurs à l'occasion de la mise en copropriété. Ce dossier devra décrire la consistance du bien, son état technique sur la base du diagnostic prévu à l'article L.111-6-2 du CCH (celui-ci pouvant être complété, par une évaluation énergétique notamment), les travaux réalisés avant mise en copropriété et les travaux restant à réaliser (équivalent à un plan pluriannuel prévisionnel de travaux cf. 2.2.1.1).

- Étudier l'opportunité et la faisabilité juridique d'un élargissement des interdictions de mise en copropriété lorsque les caractéristiques techniques du bâti sont inadéquates.

Les interdictions actuelles touchent les cas les plus criants de difficulté technique ou de gestion d'immeubles. Elles pourraient éventuellement être étendues

aux immeubles les plus énergivores ou aux immeubles comprenant des équipements collectifs inadaptés à la gestion en copropriété.

- Envisager la possibilité d'instituer localement une déclaration préalable à la mise en copropriété. À l'image des déclarations de mise en location, cette déclaration serait instruite par les collectivités locales et permettrait à minima d'alimenter des dispositifs locaux d'observation de la copropriété. Une expérimentation pourrait être lancée, le cas échéant, avec quelques collectivités volontaires.

2.1.3.2. La mise en copropriété d'immeubles de logements sociaux

La vente de logements sociaux à leurs locataires a été relancée suite à la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Certaines collectivités ayant fait état de leurs craintes de voir le parc de logements sociaux vendus se transformer en copropriétés dégradées (du fait de la faiblesse des revenus des locataires devenus copropriétaires, de leur difficulté à s'adapter à ce nouveau statut, de la nécessité de réinvestir dans les bâtiments datant des années 60 et 70 voire 80 et certaines expériences peu concluantes) la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions a prévu des mesures pour améliorer la gestion des copropriétés issues de la vente de logements locatifs sociaux et prévenir leur dégradation :

- le bailleur social doit indiquer par écrit à l'acquéreur, préalablement à la vente, le montant des charges locatives et de copropriété des deux dernières années et la liste des travaux réalisés les cinq dernières années sur les parties com-

munes. Des indications sur les travaux qu'il serait souhaitable d'entreprendre peuvent également être fournies ;

- les travaux d'amélioration des parties communes et équipements communs votés par l'assemblée générale doivent faire l'objet d'avances de la part des propriétaires (les bailleurs sociaux sont dispensés de cette obligation) ;

- dans les copropriétés issues de la vente de logements locatifs où un bailleur social détient encore au moins un lot, celui-ci peut mettre du personnel à disposition du syndicat afin d'assurer des missions relatives au gardiennage, à l'entretien et au bon fonctionnement des équipements communs.

L'article L.443-7 du code de la construction et de l'habitation indique également que les logements et immeubles « insuffisamment entretenus » ne peuvent être vendus et que le représentant de l'État dans le département peut s'opposer à la vente, après avoir consulté la collectivité concernée.

Propositions :

- Évaluer les effets de l'entrée en copropriété du patrimoine des bailleurs sociaux : une étude pourra être conduite par la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), en lien avec l'Union sociale de l'Habitat (USH), pour recueillir les pratiques des bailleurs et analyser d'anciennes opérations de vente. Elle permettra :

- d'établir un guide de bonnes pratiques pour compléter si besoin les outils déjà développés par l'USH pour aider les bailleurs sociaux dans la définition de leur stratégie de vente. Ce guide constituerait en parallèle un outil d'aide à la décision pour les services déconcentrés

de l'État, dans le cadre de l'établissement et du suivi des conventions d'utilité sociale ;

- de déterminer une méthode de suivi des copropriétés ainsi créées, permettant d'alerter les autorités publiques sur l'apparition de difficultés éventuelles.

- S'assurer du suivi des immeubles issus de la vente de logements sociaux dans les dispositifs locaux de veille et d'observation des copropriétés, préconisés au 3.3.1 ;

- Expérimenter sur des cas de vente HLM le dossier de mise en copropriété évoqué précédemment ;

- Étudier et le cas échéant expérimenter des alternatives à la mise en copropriété du parc HLM (cf. 1.3.4), qui se traduiraient par exemple par la vente d'un simple droit d'usage permettant de maintenir une gestion des parties communes par le bailleur (relation de type bail emphytéotique, mais en étudiant bien la répartition des responsabilités entre preneur et teneur).

2.2. Gérer un patrimoine commun

La copropriété se caractérise par son régime de propriété partagée des parties communes. L'immeuble en copropriété est donc à considérer comme un patrimoine commun et devrait être géré comme tel.

Or, trop souvent, les copropriétaires attentifs avant tout à ce qu'ils pensent être leur intérêt particulier, n'adhèrent pas à ce principe collectif.

Ceci s'explique notamment par une différence fondamentale d'horizons, entre chaque copropriétaire qui tend à adopter un raisonnement individuel de court

terme et la bonne gestion du patrimoine commun de la copropriété, qui nécessite de raisonner globalement sur le moyen ou long terme.

Cet aspect est primordial : prévenir les difficultés en copropriété, c'est dans une large mesure soutenir la convergence d'intérêts entre copropriétaires, et favoriser la gestion collective en la faisant primer sur les intérêts personnels.

C'est dans cet esprit que sont proposées une série de mesures visant à :

- améliorer la connaissance par les copropriétaires de l'état technique de leur copropriété, et à leur donner les moyens de maintenir et d'améliorer leur patrimoine. Le pivot en est l'instauration d'un triptyque « diagnostic plan pluriannuel de travaux fonds travaux » obligatoire pour toutes les copropriétés ;

- conserver la copropriété en bon état de santé financière : il s'agit là, principalement, d'éviter tout développement d'impayés ;

- améliorer d'une manière générale la gouvernance et la gestion des copropriétés, notamment en rétablissant la confiance entre les copropriétaires et les syndics ;

- permettre aux copropriétaires et futurs copropriétaires, enfin, d'accéder à une information claire et synthétique sur la situation de la copropriété.

2.2.1. Planifier et financer les travaux

Pour faciliter la décision de travaux des copropriétaires, il est nécessaire à la fois de leur donner une vision globale de l'état technique de leur immeuble, et de mettre en place les outils facilitant le financement des travaux.

2.2.1.1. Connaître l'état technique de l'immeuble pour planifier les travaux nécessaires

Au-delà des difficultés de gouvernance, la dégradation du bâti constitue l'un des principaux facteurs d'enlisement d'une copropriété dans une spirale de déqualification. L'absence d'entretien régulier ou de travaux d'amélioration des parties communes engendre, en sus d'une dévalorisation immobilière, des besoins en travaux et en investissement trop importants ensuite pour pouvoir être assumés par les copropriétaires. Les principaux travaux alors décidés sont ceux qui font l'objet d'une obligation réglementaire (ascenseurs, canalisations en plomb...) sans que ces derniers soient dans tous les cas les plus prioritaires.

Pour engager une décision cohérente et régulière de travaux, il faut d'une part, la prise de conscience par les copropriétaires de l'état du bâti et des actions à conduire, d'autre part, la définition d'un programme hiérarchisé de travaux, visant à éviter les réalisations techniquement incohérentes, souvent constatées dans les copropriétés qui réalisent des travaux.

La connaissance de l'état des ouvrages et des équipements d'un immeuble repose avant tout sur la réalisation d'un diagnostic permettant d'identifier des dysfonctionnements existants ou à venir et de définir un plan de travaux préventifs et curatifs décliné dans le temps. Or en général, au sein d'une copropriété, il n'existe pas de connaissance partagée de l'état du bâti. Par ailleurs, les éléments de connaissance sur l'état technique du bien sont aujourd'hui trop parcellaires pour susciter chez les copropriétaires une réelle prise de conscience.

Plusieurs outils sont aujourd'hui prévus par le législateur., sous forme de diagnostics obligatoires, principalement dans le cas de la vente d'un bien.

L'obligation de diagnostic dans le cadre de la vente d'un bien :

L'article L.271.4 du CCH prévoit la communication à l'acquéreur de l'ensemble des diagnostics obligatoires en cas de vente. Depuis le 1er novembre 2007, ces différents diagnostics techniques immobiliers obligatoires sont regroupés dans un dossier unique appelé « dossier de diagnostic technique » qui doit être annexé à toute promesse de vente d'un logement. Il doit contenir le CREP : constat de risque d'exposition au plomb - qui porte sur les parties communes et le logement d'un immeuble construit avant le 1er janvier 1949 (validité 1 an), le diagnostic amiante des parties communes et du logement (validité illimitée), l'état relatif à la présence de termites pour les immeubles situés dans une zone délimitée par un arrêté préfectoral (validité 3 mois), l'état de l'installation gaz pour les immeubles dont l'installation date de plus de 15 ans (durée de validité : 6 mois), le diagnostic des risques naturels et technologiques dans les zones couvertes par un plan de prévention (validité : 6 mois), le diagnostic de performance énergétique (validité 10 ans), l'état de l'installation électrique dans les parties privatives (validité 3 ans), le diagnostic assainissement non collectif (validité 3 ans).

Ainsi, le dossier technique, qui cible avant tout les risques sanitaire et sécuritaire, contient selon les cas entre 4 et 8 diagnostics thématiques mais ne renseigne pas sur l'état global du bâti (clos et couvert, structure porteuse horizontale et verticale, réseaux d'alimentation

d'eau, réseaux d'évacuation, toiture, couverture...).

L'obligation d'audit énergétique :

Les bâtiments à usage principal d'habitation en copropriété de plus de 50 lots, équipées d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement, devront à partir du 1er janvier 2012 réaliser un audit énergétique. Cet audit, qui remplacera les diagnostics de performance énergétique (DPE) dans ces copropriétés, aura pour objectif l'établissement d'un bilan énergétique, l'estimation des consommations énergétiques et les préconisations de travaux sur la base de bouquets permettant l'amélioration de la performance énergétique. Or, réalisé sans la prise en compte des caractéristiques techniques et de l'état du bâti, cet audit risque d'aboutir à des préconisations incompatibles avec la réalité technique du bâtiment.

Les obligations relatives au carnet d'entretien :

La loi dite SRU du 1er décembre 2000 a rendu obligatoire pour tous les immeubles en copropriété l'établissement et la tenue à jour d'un carnet d'entretien afin de rendre plus transparente la gestion des copropriétés et de mieux renseigner l'acquéreur d'un logement sur l'état de l'immeuble. Le carnet d'entretien doit obligatoirement mentionner les références des contrats souscrits par le syndicat des copropriétaires et la date d'échéance de ces contrats (assurance de l'immeuble, assurances dommage-ouvrage), l'année de réalisation des gros travaux ainsi que l'identité des entreprises qui ont réalisé les travaux. Le carnet peut contenir, s'ils existent, les contrats d'entretien et de maintenance des équipements communs

ainsi que la date d'échéance des contrats, et l'échéancier du programme pluriannuel de travaux éventuellement décidés par l'assemblée générale des copropriétaires. En pratique, et de l'avis unanime des personnes consultées, le carnet d'entretien est actuellement utilisé a minima voire, pas du tout.

La réalisation d'un diagnostic global du bâti, l'information sur les travaux à réaliser, leur échéancier et leur coût prévisionnel ne sont donc pas exigés. Or cette information s'avère primordiale pour faciliter la prise de décision de travaux dans le cadre d'une bonne gestion patrimoniale.

Propositions :

- Rendre obligatoire la réalisation d'un diagnostic technique global portant sur l'ensemble des ouvrages et équipements de la copropriété. Ce diagnostic devra décrire l'état du bâti, identifier les dysfonctionnements des parties communes, établir les préconisations de travaux à réaliser et leur échéance, hiérarchiser les travaux et en estimer sommairement le coût. Il devra être articulé avec le dossier de diagnostic technique exigé lors de la vente d'un bien et pourrait intégrer le cas échéant l'ensemble des diagnostics thématiques obligatoires (plomb, amiante...). Il devra être réalisé par un ou plusieurs professionnels indépendants, architecte ou technicien du bâtiment, associé à un économiste de la construction si nécessaire, ayant une compétence dans l'habitat ancien. Il ne s'agira pas d'une étude de maîtrise d'oeuvre détaillée qui précéderait la demande de devis aux entreprises pour la réalisation de travaux mais bien d'un diagnostic général donnant une vision globale de la situation. Le diagnostic pourrait être exigé dès la fin de la

garantie décennale pour une validité de 10 ans et être réalisé en lien avec l'audit énergétique. Son contenu serait bien évidemment à coordonner avec les éléments à fournir lors de la mise en copropriété d'une mono propriété (cf. 2.1.3), de façon à ne pas imposer à la nouvelle copropriété de le refaire. Le coût de ce diagnostic d'ensemble, permettant de déboucher sur des préconisations pour un plan pluriannuel prévisionnel de travaux, est estimé pour une copropriété de taille moyenne à environ 5 000 € 50 € par logement. C'est une somme certes non négligeable, mais qui ne semble pas déraisonnable si l'on considère une périodicité d'actualisation tous les 10 ans, et si l'on tient compte des gains à attendre d'une meilleure hiérarchisation et programmation des interventions.

- Rendre obligatoire l'établissement d'un plan pluriannuel de travaux. Celui-ci devrait permettre à la copropriété d'établir une prévision d'échelonnement cohérent de travaux à réaliser en tenant compte de la capacité à faire des copropriétaires. Plusieurs scénarios devront être proposés. La hiérarchisation des travaux mettrait en évidence les priorités.

- Desserrer certaines contraintes réglementaires de travaux (sur les canalisations en plomb, par exemple) afin de différer certaines obligations réglementaires lorsque d'autres travaux plus urgents ont été mis en évidence par le diagnostic.

- Réaffirmer le rôle du carnet d'entretien et moderniser son contenu. Les éléments d'information recueillis dans le cadre du diagnostic global et du plan pluriannuel de travaux devront être intégrés dans le carnet d'entretien. Ainsi, ce dernier, en plus des travaux réalisés, permettra d'informer sur le type, l'ampleur et le

coût des travaux à entreprendre par la copropriété. Une synthèse de ce carnet pourrait être établie pour en faciliter la compréhension et alimenter la « fiche de synthèse de la copropriété » proposée au 2.2.4.

2.2.1.2. Susciter la décision et le financement des travaux

Les travaux de remise à niveau et d'amélioration des copropriétés représenteront dans les années à venir un enjeu considérable

Cet enjeu fait peser une menace très lourde de dépréciation générale du parc concerné, a fortiori dans les copropriétés « moyennes » à « fragiles », dont les copropriétaires ne seront bien évidemment pas enclins à voter de tels travaux.

Et c'est bien là que le bât blesse : le « temps du copropriétaire » n'est définitivement pas le « temps du bâtiment » constituant le patrimoine commun.

Un copropriétaire, pris individuellement, aura toujours des raisons légitimes de ne pas voter des travaux :

- sa capacité financière limitée, et l'affectation de ses moyens à d'autres dépenses considérées comme plus nécessaires ;

- un projet de vente à plus ou moins brève échéance, un temps d'implication limité dans la copropriété (un lot est détenu 7 à 8 ans en moyenne) qui n'incite pas à engager des dépenses dont on ne bénéficiera pas, ou pas longtemps ;

- cette absence de projection au-delà du court terme est renforcée chez les copropriétaires âgés ;

- une perception incertaine de la valorisation du bien ou des économies de charges qui seront permises par ces travaux : la dépense est pour tout de suite, et le gain hypothétique pour plus tard ;

- l'idée bien ancrée chez bon nombre de propriétaires bailleurs qu'un bien locatif est fait pour apporter un revenu et non pour engendrer des dépenses.

En outre, il n'y a aucune raison objective pour que les « temps » individuels des copropriétaires soient synchrones entre eux : si certains copropriétaires se projettent sur le moyen ou long terme, d'autres seront nécessairement réfractaires pour les raisons évoquées ci-dessus.

Ces considérations expliquent sans doute largement pourquoi la possibilité aujourd'hui ouverte par la loi de constituer à titre facultatif des fonds prévisionnels en vue de réaliser des travaux prévus à une échéance rapprochée, est si peu utilisée.

Or, la sensibilisation et l'information des copropriétaires sur les besoins de travaux ne suffiront pas à déclencher les décisions si les outils de financement ne suivent pas.

Plusieurs dispositifs de financement sont envisageables :

- dans un contexte de rareté de l'argent public, les aides doivent rester réservées à des cas ciblés : copropriétés en difficultés, copropriétaires à faibles revenus ;

- les certificats d'économie d'énergie (CEE), par lequel les fournisseurs d'énergie sont contraints de contribuer à des actions visant à réduire les con-

sommations énergétiques, peuvent constituer une source de financement complémentaire, de l'ordre de 5 à 10 % du coût de l'investissement. Développer ce mécanisme, le faire connaître des copropriétaires et syndics, faciliter sa mise en oeuvre, sont donc des pistes de travail ;

- pour les copropriétés qui bénéficieraient de ce potentiel, le financement de travaux au moyen de la cession d'espaces extérieurs et de droits à construire pourraient être une opportunité à développer.

Toutefois, ces mécanismes ne pourront assurer qu'une couverture partielle des besoins, et le but premier des outils de financement à imaginer sera surtout d'aider les copropriétaires à supporter la charge des travaux en la lissant dans le temps. Deux dispositifs sont de ce point de vue, indispensables :

- Le recours aux prêts collectifs :

De ce point de vue, la clarification des conditions d'octroi de prêts collectifs aux copropriétés, prévue par une proposition de loi de Jean-Luc Warsmann, est une nécessité. Elle permettra de faciliter la mise en place de l'éco-PTZ en copropriétés décidée par la loi de finances rectificative 2011.

- La mise en place de « fonds prévisionnels de travaux », destinés à faciliter le financement et la prise de décision en cumulant, sur une période relativement longue, des versements modestes mais réguliers des copropriétaires.

Ce dispositif est en effet le mieux à même de faire concorder le « temps du bâtiment » et le « temps des copropriétaires ». Il est proposé de le mettre en place selon les modalités suivantes :

Les fonds prévisionnels de travaux doivent être rendus obligatoires.

L'alimentation du fonds interviendrait dès la création de la copropriété, par une contribution modeste et régulière, qui pourrait le cas échéant évoluer dans le temps, en se renforçant dans une proportion raisonnable à mesure qu'approche le moment d'utiliser le fonds travaux, de façon à ce que tous les propriétaires successifs aient à supporter une part de l'usure du bâtiment. Il s'agit, par ce moyen, d'instaurer une forme de solidarité entre copropriétaires successifs, et de compenser le fait que les valeurs immobilières, dépendantes de multiples facteurs, n'intègrent pas de manière homogène l'état du bâti et le coût des travaux qui seraient nécessaires.

Pour éviter que les plans pluriannuels prévisionnels de travaux ne débouchent par principe sur des préconisations minimalistes en vue de réduire les versements au fonds travaux, le montant de ces versements ne serait pas calculé sur leur base. Un calcul d'amortissement basé sur la valeur et la durée de vie de chaque ouvrage ou équipement, trop complexe, est également à écarter. Le montant des versements pourrait donc plus simplement être basé sur un pourcentage du budget annuel (par exemple 5 %) ;

Enfin en lien avec la notion de paiement pour l'usage des parties communes pendant le temps de la détention du bien, il est préconisé que les versements ne soient pas récupérables au moment de la vente, ce qui éviterait à l'acquéreur de devoir reconstituer la part du fond correspondant au logement. Cette reconstitution aurait alors pour effet pervers probable d'introduire des différences de prix

du logement en fonction de la durée de détention du bien par le vendeur...

Il va de soi que de tels fonds devraient faire l'objet d'une gestion et de mesures spécifiques :

- nécessité, pour héberger ces fonds, d'un compte spécifique, au nom de la copropriété, séparé et rémunéré, ne pouvant pas être utilisé à un autre objet que la réalisation de travaux d'amélioration ;
- absence de fiscalisation de la rémunération des fonds prévisionnels de travaux, pour compenser l'obligation d'y contribuer, mais surtout pour éviter toute complexification : en cas de fiscalisation, le syndic serait contraint de procéder au calcul et de transmettre à chaque copropriétaire le montant des intérêts correspondant à sa part du fonds ;
- mise en place d'un dispositif complémentaire pour limiter l'effort des copropriétaires occupants les plus modestes et les risques d'impayés corrélatifs, tel qu'un crédit d'impôt couvrant un pourcentage à déterminer de leurs versements annuels au fonds ;
- dans les copropriétés déjà en difficultés avérées, et suivies à ce titre, il faudra prévoir des possibilités de suspension des versements au fonds travaux [copropriétés sous administration provisoire, copropriétés en plan de sauvegarde ou OPAH copropriété, ou bien encore sur préconisation du « mandataire ad hoc » (cf. 2.2.2.5)]. L'instauration d'un versement systématique à un fonds prévisionnel de travaux risque en effet dans ces situations de rester lettre morte ou d'avoir des effets contre-productifs (par exemple dans une copropriété sous administration provisoire, en plan de sauvegarde, sur laque-

lle le traitement d'impayés conséquents serait le premier axe d'intervention).

Au-delà de ces propositions, le développement de produits d'épargne incitatifs pour les copropriétés serait un « plus », et pourrait faire l'objet d'études visant à peser leurs coûts et avantages, même si le contexte actuel est peu propice à leur développement : déplafonnement du montant maximal du livret A pour les copropriétés (le plafond est aujourd'hui de 76 000 € par copropriété), voire instauration d'un mécanisme de type « Plan d'épargne copropriété » sur le modèle du plan épargne logement : les fonds prévisionnels de travaux seraient ainsi placés avec une rémunération attractive, couplée à une prime et à la possibilité de bénéficier d'un prêt à la copropriété à un taux avantageux au moment de la réalisation de travaux.

Propositions :

- Instaurer une obligation de constituer un fonds prévisionnel de travaux, alimenté par une contribution modeste et régulière, éventuellement évolutive dans le temps, basée sur un pourcentage du budget courant, dès la création de la copropriété. Les versements au fonds ne seraient pas récupérables lors de la vente du logement.
- Gérer le fonds travaux via un compte spécifique au nom de la copropriété, séparé, rémunéré, non-fiscalisé, uniquement utilisable pour son objet de financement de travaux
- Envisager des mesures spécifiques pour soutenir les copropriétaires occupants les plus modestes dans leurs versements aux fonds prévisionnels, par exemple via un crédit d'impôt ;

- Prévoir des possibilités de suspension des versements au fonds prévisionnel de travaux dans le cas de copropriétés déjà en difficultés avérées et suivies à ce titre ;

- Étudier la possibilité de développer des produits d'épargne incitatifs pour les copropriétés (déplafonnement du livret A, plan d'épargne copropriété...);

- Améliorer les conditions d'octroi des prêts collectifs et développer ces prêts ;

- Développer l'utilisation du mécanisme des certificats d'économie d'énergie en copropriété, et promouvoir d'autres sources de financement éventuel (vente potentielle de droits à construire...)

2.2.2. Conserver la copropriété dans un bon état de santé financière

2.2.2.1. Renforcer la procédure de recouvrement des impayés

Les impayés de charges, qu'il s'agisse de charges courantes du budget ou de charges pour travaux, peuvent rapidement atteindre un niveau tel qu'ils mettent en péril la santé financière du syndicat des copropriétaires.

En la matière, le syndic dispose d'un certain nombre de procédures pour assurer le recouvrement des impayés. La mise en oeuvre de ces moyens fait partie des missions du syndic, et constitue un pouvoir propre ne nécessitant pas de vote préalable de l'assemblée générale, sauf en cas de recours à la saisie immobilière.

Néanmoins, en pratique, le recouvrement des impayés n'est pas toujours assuré ou intervient souvent trop tardivement, avec de multiples conséquences pour le syndicat des copropriétaires.

Ainsi, comme en attestent les modalités de tarification couramment utilisées par des syndics, ceux-ci recourent souvent à de multiples relances auprès des copropriétaires en impayés au lieu de rapidement les mettre en demeure et d'engager une procédure judiciaire.

Une telle pratique pénalise doublement le syndicat des copropriétaires, puisque d'une part, les frais de relance antérieurs à la mise en demeure, appliqués par le syndic à chaque lettre de relance, restent à la charge du syndicat (5), et d'autre part, seule la mise en demeure permet de faire courir les intérêts de retard au profit du syndicat (6).

De plus, cette pratique ne permet pas de prévenir une augmentation rapide du montant des impayés du copropriétaire concerné, ce qui implique pour le syndicat un risque d'allongement de la durée de procédure (7). Ce risque est d'autant plus important que les décisions du TGI sont plus souvent frappées d'appel que celles du TI ou du juge de proximité (8).

En outre, l'absence d'actions efficaces et précoces engagées dès les premiers impayés entraîne souvent par contagion une augmentation du nombre de copropriétaires en impayés, avec le risque que la trésorerie du syndicat ne suffise plus à permettre la mise en oeuvre des procédures de recouvrement.

Dans ce cas, le syndicat bascule rapidement dans les difficultés avérées, et la mise en oeuvre par le syndic ou l'administrateur provisoire des procédures de recouvrement est paralysée, d'autant que l'aide juridictionnelle est délicate à obtenir pour un syndicat de copropriétaires.

Indépendamment de la réactivité du syndicat, le coût de la procédure, notamment

en regard du niveau de trésorerie du syndicat, peut constituer un frein à sa mise en oeuvre, parfois même de la part du conseil syndical. En effet, même lorsque le syndicat obtient gain de cause, il récupère très rarement l'intégralité des frais engagés pour la procédure auprès du copropriétaire débiteur. Ainsi, le coût de la procédure de recouvrement est, en pratique, très souvent augmenté par deux postes :

- les frais d'assignation : Certaines procédures permettent de les limiter, mais restent peu utilisées (9), le syndic recourant presque toujours à un huissier de justice, ce qui implique pour le syndicat de payer les honoraires d'huissier ainsi que les honoraires perçus par le syndic pour transmission du dossier à l'huissier ;

- les frais de représentation en justice du syndicat : La procédure devant le juge de proximité ou le TI n'impose pas la représentation par un avocat, et la représentation du syndicat en justice fait partie des missions du syndic, mais ce dernier recourt très fréquemment à un avocat même lorsque les textes ne l'imposent pas, ce qui occasionne le paiement par le syndicat des honoraires d'avocat ainsi que des honoraires perçus par le syndic pour transmission du dossier à l'avocat.

Concernant le cas particulier de la saisie immobilière d'un lot de copropriété, une telle décision est votée par l'assemblée générale, en tenant compte des voix du copropriétaire concerné par la saisie pour déterminer si la majorité requise est atteinte ou non. Dès lors, le copropriétaire concerné peut, notamment s'il détient directement ou indirectement plusieurs lots, faire obstacle à la saisie immobilière de son lot, et donc au re-

couvrement de ses propres impayés vis-à-vis du syndicat.

Dans ces conditions, il est essentiel, d'une part de favoriser à titre préventif la mise en oeuvre d'une action rapide, efficace et peu coûteuse dès les premiers impayés, et d'autre part de donner aux syndicats en difficultés avérées les moyens financiers d'engager les procédures de recouvrement.

Propositions :

- Mieux encadrer l'intervention des syndics pour le recouvrement des impayés :

- limiter le nombre de relances avant mise en demeure du copropriétaire en impayés, notamment en incluant dans la liste des prestations relevant de la gestion courante, et rémunérées par les honoraires forfaitaires, les actes relatifs à la mise en oeuvre des procédures amiables et contentieuses de recouvrement des impayés (lettre de relance, mise en demeure, suivi du dossier, transmission à l'huissier puis à l'avocat en cas de contentieux) ;

- prévoir expressément l'obligation pour le syndic de mettre en demeure le copropriétaire pour tout impayé d'une ancienneté supérieure à 3 mois, et l'obligation d'engager une procédure judiciaire de recouvrement si la mise en demeure reste infructueuse pendant plus de 15 jours ;

- inciter le syndic à user des procédures de recouvrement plus rapides et moins coûteuses devant le juge de proximité ou le TI, en améliorant la formation sur cette question et en prévoyant ce point dans le code de déontologie (cf. 2.2.3.1.) ;

- inciter le syndic à ne pas recourir systématiquement à un huissier et à un avocat lorsque ce n'est pas obligatoire, et d'encadrer les honoraires perçus par le syndic pour transmission du dossier contentieux à l'huissier et à l'avocat, en améliorant la formation sur cette question et en prévoyant ce point dans le code de déontologie (cf. 2.2.3. 1.) ;

- Ne plus tenir compte, en cas de vote par l'assemblée générale de la saisie immobilière d'un lot de copropriété, des voix du copropriétaire concerné.

- Améliorer les conditions d'ouverture de l'aide juridictionnelle aux syndicats de copropriétaires en difficulté, d'une part en précisant qu'un dossier unique de demande suffit en cas de pluralité de procédures à l'encontre de plusieurs copropriétaires débiteurs, d'autre part en prévoyant que les syndicats de copropriétaires en difficulté financière avérée, en plan de sauvegarde ou OPAH copropriété ou sous administration provisoire au titre de l'article 29-1, peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle sans avoir à justifier de l'insuffisance de leurs ressources, afin de ne pas tenir compte du niveau de trésorerie indispensable au maintien des services courants (eau, chauffage...).

- Créer un fonds national alimenté par un prélèvement modeste sur les appels de charges de tous les syndicats de copropriétaires, permettant de consentir des avances aux syndicats sous administration provisoire au titre de l'article 29-1 pour la mise en oeuvre des procédures de recouvrement des impayés. Ce fonds pourrait être géré par l'Anah.

- Prévoir le transfert automatique au syndicat des copropriétaires de la fraction du prix de vente du lot au versement

duquel le syndic fait régulièrement opposition en raison d'impayés de charges, au lieu de la consignation chez le notaire actuellement prévue par les textes : ceci permettrait à la copropriété de récupérer plus rapidement les sommes qui lui sont dues, et de limiter les comportements d'obstruction de copropriétaires de mauvaise foi.

2.2.2.2. Étendre les possibilités de recouvrement judiciaire anticipé comme en matière de référé

L'article 19-2 de la loi de 1965 prévoit une procédure particulière de recouvrement accéléré des charges courantes du budget en cours.

Le budget voté par l'assemblée générale est exigible auprès des copropriétaires par provision le premier jour de chaque trimestre, ou le premier jour de chaque période fixée par l'assemblée générale.

En cas de non-paiement d'une provision du budget devenue exigible, l'article 19-2 prévoit que les autres provisions du budget deviennent exigibles par anticipation après mise en demeure restée infructueuse.

Le syndic saisit le président du TGI statuant comme en matière de référé qui, après avoir constaté le vote du budget ainsi que la déchéance du terme, peut condamner le copropriétaire à payer par anticipation l'ensemble des provisions du budget considéré.

La décision du juge étant exécutoire de plein droit à titre provisoire, le syndic peut en poursuivre immédiatement l'exécution à l'encontre du copropriétaire concerné même en cas de recours de ce dernier.

L'utilisation croissante de cette procédure (10), rapide et très dissuasive pour le copropriétaire, témoigne de son intérêt et de son efficacité.

Toutefois, cette procédure reste limitée aux charges du budget, à l'exclusion des charges et dépenses pour travaux. De plus, son efficacité dépend de la période à laquelle elle est mise en oeuvre : si elle est très dissuasive en début d'exercice budgétaire, son intérêt s'affaiblit en fin d'exercice budgétaire, ce qui peut inciter certains copropriétaires à « organiser » des impayés chroniques sur cette période.

Propositions :

- Améliorer le recouvrement accéléré des charges

- Élargir la procédure de recouvrement accéléré par anticipation aux charges et dépenses pour travaux votés.

- Étendre la procédure de recouvrement accéléré par anticipation aux provisions du budget voté de l'année N 1, ce qui ne devrait pas poser de grandes difficultés dans la mesure où, en pratique, les syndicats font très souvent voter en année N le budget N 1.

2.2.2.3. Élargir le champ et la durée du privilège immobilier spécial

L'article 19- 1 de la loi de 1965 prévoit un mécanisme particulier au profit du syndicat des copropriétaires pour garantir le paiement des charges : en cas de vente d'un lot de copropriété, le syndicat bénéficie du privilège immobilier spécial pour le paiement des charges et des dépenses pour travaux de l'année en cours et des quatre années antérieures.

Il est préféré au vendeur et au prêteur de deniers pour les charges de l'année en cours et des deux années antérieures, et en concurrence avec eux pour les charges et dépenses pour travaux des années N-3 et N-4.

Ce privilège ne nécessite aucune formalité d'inscription particulière, il est mis en oeuvre par le syndic en faisant opposition au versement du prix de vente au vendeur dans les conditions prévues par l'article 20 de la loi de 1965. Il permet au syndic, pour l'année en cours et les années N-1 et N-2, d'être payé sur le prix de vente par priorité sur le vendeur et le prêteur de deniers.

Toutefois, son efficacité est limitée par plusieurs éléments :

- sa durée est courte (4 ans plus l'année en cours) au regard de la prescription en droit de la copropriété, qui est de 10 ans. Ainsi, le privilège immobilier spécial ne couvre pas les impayés de plus de 5 ans mais de moins de 10 ans, ni les impayés de plus de 10 ans pour lesquels une procédure judiciaire en cours a interrompu la prescription. De plus, ce privilège n'est réellement intéressant que pour l'année en cours et les 2 années antérieures, puisque pour les années N-3 et N-4, le syndic se retrouve en concurrence avec le vendeur et le prêteur de deniers pour la distribution du prix de vente ;

- le privilège immobilier spécial est limité aux charges et aux dépenses de travaux. Il ne couvre donc pas les impayés pouvant résulter d'une décision de justice (frais de procédure, intérêts de retard, dommages et intérêts) ou de l'application d'une clause du règlement de copropriété (clause pénale) ;

- enfin, le privilège immobilier spécial est limité aux impayés de charges et dépenses de travaux afférentes au lot vendu, à l'exclusion des impayés de charges et de dépenses de travaux afférentes à d'autres lots appartenants au même copropriétaire dans le même syndicat.

Propositions :

- Renforcer le privilège immobilier spécial du syndic des copropriétaires :

- en étendre sa durée à 10 ans, avec priorité sur le vendeur et le prêteur de deniers pour l'année en cours et les 4 années antérieures, le syndic étant en concurrence avec eux pour les années N-5 à N-10 ;

- en étendre son champ aux créances de toute nature du syndic à l'égard du copropriétaire ;

- en étendant son champ y compris aux créances afférentes aux lots non vendus.

2.2.2.4. Inciter les créanciers du syndic à agir rapidement en cas de factures impayées

Au-delà de l'incapacité, réelle ou organisée, des copropriétaires à faire face au paiement des charges, et de la carence ou de la négligence du syndic à mettre en oeuvre les procédures de recouvrement des impayés de charges, une des causes importantes de développement des impayés de charges réside également dans la carence ou la négligence des créanciers du syndic de copropriétaires à engager rapidement des procédures en recouvrement à l'encontre du syndic, voire des copropriétaires directement.

En effet, un tel comportement de la part des créanciers du syndic n'incite ni le syndic à faire diligence, ni les copropriétaires à éviter les impayés de charges, contribuant de ce fait au développement d'impayés qui menacent l'équilibre financier du syndic.

Cette négligence des créanciers peut s'expliquer notamment par le fait :

- que le délai dont disposent les créanciers pour agir en paiement de leurs créances vis-à-vis du syndic est très long (30 ans) ;

- que les caractéristiques du syndic de copropriétaires, qui ne peut pas disparaître, sauf exception, et dont le patrimoine ne peut être liquidé, font de lui un débiteur « perpétuel » ;

- que le syndic n'ayant presque jamais de patrimoine réel (somme d'argent, bien immobilier), mais seulement des créances vis-à-vis des copropriétaires, l'action en paiement a un intérêt limité car il est ensuite difficile pour les créanciers d'en obtenir l'exécution sur le patrimoine du syndic ;

- que les moyens d'action dont disposent les créanciers du syndic pour agir directement contre les copropriétaires en impayés sont d'une efficacité limitée. En effet, les créanciers du syndic ne disposent que de l'action oblique, qui d'une part ne peut être mise en oeuvre contre chaque copropriétaire en impayés que pour sa seule quote-part, ce qui nécessite d'obtenir au préalable les nombreux documents permettant d'évaluer cette quote-part, et qui d'autre part ne permet que de réintégrer le montant des impayés dans le patrimoine du syndic, le créancier ayant exercé l'action oblique se trouvant alors en concurrence avec tous les autres créanciers du syndic.

Si la réforme de la prescription civile intervenue en 2008 (11), qui abaisse la prescription extinctive applicable aux actions en paiement de 30 ans à 5 ans (12), devrait déjà inciter les créanciers des syndicats de copropriétaires à engager plus rapidement des actions en recouvrement de factures impayées, il paraît utile de renforcer cette incitation, et d'éviter ainsi le développement d'impayés trop élevés.

Propositions :

- Inciter les créanciers du syndicat à agir plus rapidement :

- sensibiliser les « gros » créanciers à mettre en oeuvre rapidement les procédures de recouvrement des créances des syndicats restées impayées, par une négociation nationale avec les fournisseurs (eau, énergie...);

- prévoir dans la loi de 1965 que le créancier du syndicat dispose d'une action directe à l'encontre des copropriétaires en impayés de charges pour leurs quotes-parts. Une telle action permet au créancier, titulaire d'une créance certaine et non éteinte, de bloquer les montants nécessaires au paiement de sa créance dans les patrimoines des copropriétaires en impayés, et ainsi de ne pas se trouver en concurrence avec les autres créanciers du syndicat ;

- créer une possibilité d'abandon de créance, sous contrôle du juge, dans le cadre de l'administration provisoire des syndicats de copropriétaires en difficulté ;

- créer une procédure de liquidation du syndicat suite à la scission amiable ou judiciaire, encadrée par une durée maximale, avec abandon de créance sous

contrôle du juge à la clôture de la liquidation.

Ces deux dernières propositions seront réexaminées au 3.5.2, relatif au traitement de la dette des copropriétés en très grandes difficultés. Ces mesures permettraient, au titre de situations exceptionnelles et très graves, que le juge valide de possibles abandons de créances, dans le cadre de procédures inspirées de celles qui existent pour les entreprises en difficulté. Leur intérêt à titre préventif serait uniquement d'inciter les créanciers à mettre en oeuvre rapidement les procédures de recouvrement, afin d'éviter par la suite le risque d'un abandon de créance prononcé par le juge.

2.2.2.5. Faciliter et rendre plus efficace le recours au mandataire ad hoc

Afin de favoriser le traitement préventif des syndicats de copropriétaires dès l'apparition des premières difficultés financières, avant qu'il ne devienne trop complexe et coûteux pour la puissance publique d'y remédier, la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions de 2009 a créé une procédure d'alerte.

Cette procédure peut être engagée par le syndicat ou, à défaut, par un certain nombre de copropriétaires lorsque les impayés de charges courantes du budget et des charges pour travaux dépassent 25 % en fin d'exercice.

Elle peut également être engagée par certains gros créanciers du syndicat (fournisseurs d'eau, d'énergie ou entreprises de travaux) en cas de facture impayée depuis plus de 6 mois, après commandement de payer resté infructueux.

Le juge saisi peut désigner un mandataire ad hoc, qui a pour mission d'analyser la situation financière du syndicat, l'état de l'immeuble, et éventuellement de mener des actions de médiation ou de négociation, principalement entre le syndicat et les copropriétaires en impayés et entre le syndicat des copropriétaires et ses créanciers.

Dans un délai maximal de 6 mois, le mandataire rend au juge un rapport présentant son analyse de la situation, le résultat des éventuelles actions de médiation et de négociation menées, ainsi que des préconisations en vue de rétablir l'équilibre financier du syndicat des copropriétaires et d'assurer la sécurité de l'immeuble.

Le syndic inscrit ensuite à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale les projets de résolutions permettant la mise en oeuvre de ces préconisations, les suites à donner au rapport du mandataire relevant du pouvoir de décision de l'assemblée générale.

Le maire, le président de l'EPCI compétent en matière d'habitat ainsi que le représentant de l'État dans le département ne peuvent ni déclencher la procédure, ni influencer sur sa durée ou sur les missions confiées par le juge au mandataire. En revanche, ils sont informés de la saisine du juge et reçoivent copie du rapport du mandataire.

S'il n'existe pas pour l'instant de données chiffrées sur sa mise en oeuvre, il ressort des diverses auditions menées :

- que cette procédure est encore largement méconnue des acteurs de la copropriété, et peu appliquée ;

- qu'elle n'est pas toujours adaptée, et que certains points pourraient être

améliorés en vue de développer son utilisation et son efficacité.

Ainsi, le seuil de déclenchement correspondant à 25 % d'impayés paraît trop tardif pour les grands syndicats de copropriétaires, l'atteinte de ce seuil révélant des difficultés qui nécessitent souvent plus qu'une intervention préventive.

De plus, l'efficacité de la procédure pourrait être renforcée en conférant un rôle actif aux élus locaux dans le déclenchement de la procédure.

En outre, lorsque le juge est saisi d'une demande, il est souvent délicat de trouver la personne qualifiée pour accomplir les missions de mandataire ad hoc.

Enfin, l'efficacité de la procédure peut être freinée par la question du financement des missions du mandataire ad hoc. Les textes prévoient que ce financement est supporté par le syndic, le syndicat des copropriétaires ou partagé entre eux lorsque la demande émane du syndic ou des copropriétaires, ce qui peut les inciter à ne pas mettre en oeuvre la procédure alors que les conditions sont remplies. Il en va de même du créancier, qui supporte l'intégralité du coût lorsqu'il est à l'origine de la demande.

Propositions :

- Rendre la procédure du mandataire ad hoc (art 29-1 A et B de la loi du 10 juillet 1965) plus utilisable et efficace :
- informer largement les acteurs de la copropriété sur l'existence et les conditions de mise en oeuvre de la procédure ;

- adapter le seuil de déclenchement correspondant à 25 % d'impayés à la problématique spécifique des syndicats de copropriétaires de grande taille, en prévoyant un seuil de déclenchement alternatif correspondant à un montant minimal d'impayés ;

- renforcer le rôle du maire et du président de l'EPCI compétent en matière d'habitat, d'une part en leur permettant de déclencher la procédure, d'autre part en prévoyant que l'ordonnance rendue par le juge qui détermine les missions du mandataire puisse leur être communiquée sur demande : cette mesure pourrait contribuer au développement de politiques publiques locales actives en matière de prévention des difficultés, telles que préconisées au 3.3 ;

- identifier les professionnels compétents pour exercer les missions du mandataire ad hoc, soit par la mise en place d'une procédure d'agrément, soit par l'établissement d'une liste auprès de chaque TGI ou Cour d'appel ;

- imposer dans un délai court suivant le rapport du mandataire la tenue d'une assemblée générale afin que cette dernière statue rapidement sur les suites à donner au rapport ;

- permettre le financement par l'Anah de la mission du mandataire ad hoc lorsque le syndicat fait l'objet de dispositifs programmés d'intervention, et notamment des nouveaux dispositifs préventifs proposés au 3.3. Dans ce cadre, pourraient être proposés également, parallèlement à la désignation d'un mandataire ad hoc, un accompagnement du syndicat dans l'analyse de ses contrats et dans leur renégociation.

2.2.3. Améliorer la gouvernance de la copropriété

2.2.3.1. Restaurer la confiance entre copropriétaires et syndics

L'amélioration de la gouvernance des syndicats de copropriétaires nécessite, en premier lieu, de restaurer la confiance entre copropriétaires et syndics de copropriété.

En effet, il ressort des auditions menées un sentiment de défiance des copropriétaires, mais aussi des acteurs publics locaux qui ont à connaître des situations de copropriétés en difficulté, vis-à-vis de certains syndics professionnels, et ce dans de multiples domaines : exercice même des missions de syndic conformément à la loi de 1965 et à ses textes d'application, indépendance des syndics par rapport aux risques de conflits d'intérêts lorsque des prestataires (assureurs, diagnostiqueurs, sociétés d'entretien, entreprises de travaux...) intervenant au bénéfice du syndicat sont liés au syndic, transparence dans la gestion des syndicats, contenu des contrats de syndics et tarification des honoraires.

Si ces éléments ne sont bien évidemment pas le fait de l'intégralité des membres de la profession, il n'en reste pas moins que les pratiques problématiques de certains alimentent ce sentiment général de défiance, tout en pouvant fausser la concurrence entre syndics.

Les pratiques actuelles des syndics apparaissent en outre très hétérogènes, en l'absence de cadre national régulant l'ensemble des syndics professionnels, qu'ils soient affiliés à une organisation professionnelle ou indépendants.

Les syndics professionnels reconnaissent par ailleurs eux-mêmes la nécessité d'améliorer la formation initiale et continue des collaborateurs directement chargés, au sein des cabinets, de la ges-

tion des syndicats de copropriétaires (13).

En effet, actuellement, seule la carte professionnelle délivrée pour une durée de 10 ans permet de s'assurer d'un niveau minimal de compétences de la part du représentant légal de la société et de l'éventuelle succursale. Les textes ne prévoient aucune condition concernant les compétences des « gestionnaires de résidence », et aucune disposition concernant la formation continue, alors même que les gestionnaires sont confrontés à une réglementation en constante évolution, de plus en plus complexe, et à un besoin de savoir coordonner des compétences toujours plus multidisciplinaires (relationnel avec les copropriétaires, juridique, comptable, financier, technique du bâtiment, économies d'énergie, maîtrise du niveau des charges et négociation avec les entreprises...).

Enfin, la bonne exécution de ses missions par le syndic dans le cadre de la loi de 1965 et de ses textes d'application ne fait actuellement l'objet d'aucun contrôle : le domaine est hors du champ de compétences de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), et les services délivrant la carte professionnelle ne vérifient que les conditions posées par les textes, à savoir un niveau de compétences minimal du dirigeant, la souscription d'une garantie financière et d'une assurance responsabilité civile professionnelle, et l'absence de certaines condamnations pénales.

En cas de difficultés concernant la bonne exécution de ses missions par le syndic, le syndicat des copropriétaires se voit réduit à engager une procédure judiciaire, généralement longue et coûteuse,

après avoir préalablement changé de syndic, puisque seul le syndic régulièrement désigné peut agir en justice au nom du syndicat des copropriétaires, et qu'un ou plusieurs copropriétaires ne peuvent agir directement contre le syndic, puisqu'ils ne sont pas parties au contrat passé entre le syndic et le syndicat des copropriétaires.

Propositions

- Instaurer une régulation de la profession de syndic par une instance nationale chargée d'organiser la profession et de tenir un fichier national des syndicats de copropriété.

- Améliorer la formation pluridisciplinaire initiale des syndicats de copropriété et de leurs collaborateurs amenés à gérer directement les syndicats de copropriétaires, et créer une obligation de formation continue.

- Prévoir un cadre déontologique, assorti de mécanismes de contrôles par des commissions locales paritaires, pouvant déboucher sur des sanctions disciplinaires.

- Établir un fichier des syndicats sanctionnés, en lien avec les services chargés de délivrer et renouveler les cartes professionnelles et avec le fichier national des syndicats de copropriété.

- Renforcer l'obligation d'information des copropriétaires par les syndicats en cas de liens entre ces derniers et un prestataire susceptible d'intervenir dans les immeubles.

Instaurer un mécanisme national de médiation, ou un système local de conciliation, dans le domaine spécifique de la copropriété, afin d'offrir aux syndicats de copropriétaires et aux copropriétaires

une alternative plus rapide et moins coûteuse à la procédure judiciaire.

Nota bene : La proposition de rendre obligatoire le compte bancaire séparé ouvert au nom du syndicat des copropriétaires, essentielle pour renforcer la transparence dans la gestion des syndicats de copropriétaires, ainsi que la proposition de compléter l'arrêté Novelli du 19 mars 2010, nécessaire à l'amélioration de la lisibilité et de la comparabilité des contrats de syndicats, font l'objet de développements distincts aux 2.3.3.3 et 2.3.3.4.

2.2.3.2. Renforcer les connaissances des copropriétaires et des conseillers syndicaux sur le fonctionnement de la copropriété

Les difficultés de gouvernance régulièrement rencontrées dans les syndicats de copropriétaires, qu'ils soient ou non en difficulté, résultent notamment d'un manque de connaissances des copropriétaires sur le fonctionnement du régime de la copropriété.

Ainsi, le rôle et les prérogatives de l'assemblée générale, du syndic et du conseil syndical sont trop souvent méconnus, tout comme l'importance du règlement de copropriété.

De même, les droits de chaque copropriétaire (droit de vote en assemblée générale, modalités de délégation de ce droit de vote, modalités de jouissance des parties privatives notamment en cas de réalisation de travaux, modalités de jouissance des parties communes...) et les obligations de chaque copropriétaire (paiement des charges, respect du règlement de copropriété...) sont insuffisamment connus des copropriétaires.

Ces éléments sont souvent porteurs de conséquences lourdes quant au bon fonctionnement des syndicats de copropriétaires : absentéisme en assemblée générale paralysant la prise de décision, développement d'impayés de charges, contentieux latents entre copropriétaires, entre copropriétaires et syndic ou entre copropriétaires et syndicat, contestation judiciaire systématique de la validité des assemblées générales et de leurs décisions...

Propositions :

- Promouvoir la communication et les actions à caractère pédagogique en direction des copropriétaires. Mettre en valeur à ce titre des ressources et supports existants (notamment sites internet, brochures et dépliants gratuits sur la copropriété réalisés par l'ANIL, action des ADIL...).
- Rendre intelligible dans les annonces immobilières le fait que le bien est situé dans une copropriété (cette proposition est à rapprocher de celle faite au 2.3.2. relative à l'affichage dès l'annonce immobilière de certaines informations).
- Imposer, lors de la signature de la promesse de vente, la transmission de documents informatifs gratuits par le professionnel en charge de la transaction (agent immobilier, notaire dans certains cas) (14).
- Renforcer, en concertation avec les associations et les ADIL, la mise en place d'actions de formation à destination des copropriétaires et des conseillers syndicaux.
- Imposer l'insertion dans les ordres du jour d'assemblée générale d'une page rappelant d'une part les modalités de délégation du droit de vote, et d'autre

part les différentes règles de majorité requises pour la prise de décision par l'assemblée générale, ce qui correspond à une pratique déjà assez fréquente de la part des professionnels.

2.2.3.3. Rendre obligatoire le compte séparé

Afin d'améliorer la transparence dans la gestion des syndicats de copropriétaires par les syndics professionnels, il me semble nécessaire de rendre obligatoire la pratique du compte bancaire séparé ouvert au nom du syndicat des copropriétaires sans dérogation possible, ou à défaut d'instituer une obligation de gestion par sous-compte pour chaque copropriété.

Les textes en vigueur prévoient en effet le principe selon lequel les sommes perçues par le syndic au nom et pour le compte des syndicats de copropriétaires sont déposées sur des comptes bancaires séparés ouverts au nom de chaque syndicat. Toutefois, lorsque le syndic est un professionnel, l'assemblée générale peut le dispenser d'ouvrir un compte séparé. Dans ce cas, les sommes perçues au nom et pour le compte de l'ensemble des syndicats gérés par le syndic sont déposées sur le compte de gestion unique ouvert au nom du syndic, qui comporte éventuellement des sous-comptes individualisés par syndicat de copropriétaires.

En cas de compte unique :

- les intérêts éventuellement produits par les sommes déposées sur ce compte sont perçus par le syndic, titulaire du compte ;
- l'établissement bancaire n'édite le plus souvent qu'un relevé du compte unique,

sans relevés des sous-comptes individualisés lorsque ces derniers existent ;

- l'établissement bancaire ne contrôle que le solde global débiteur ou créateur du compte unique, ce qui peut permettre de financer le déficit de trésorerie de certains syndicats par l'excédent de trésorerie des autres syndicats. En cas de sous-comptes individualisés, ces derniers sont généralement assortis de conventions d'unité, de fusion ou de compensation entre les différents sous-comptes, permettant des transferts entre sous-comptes ainsi que la mutualisation de leurs soldes créditeurs ou débiteurs.

En pratique, le compte séparé est assez peu utilisé par les syndics professionnels. En effet, la plupart des contrats de syndics prévoient une majoration d'honoraires en cas de choix du compte séparé, supérieure aux produits financiers que le syndicat des copropriétaires pourrait espérer percevoir en cas d'ouverture d'un compte séparé, ce qui conduit les assemblées générales à presque toujours accorder la dispense.

Au titre des inconvénients du compte séparé, sont régulièrement évoqués, d'une part, le surcoût de gestion qu'induirait le compte séparé, et d'autre part, la difficulté qu'auraient les garants financiers des syndicats à contrôler de multiples comptes séparés au lieu d'un compte unique.

Pourtant, le compte séparé présente de nombreux avantages pour le syndicat des copropriétaires, nettement supérieurs à ses inconvénients supposés :

- Le compte séparé est d'abord un moyen puissant de prévention des impayés : sur le plan financier, il permet au syndicat de percevoir les produits fi-

nanciers résultants des sommes déposées sur le compte séparé, et d'éviter qu'un syndicat de copropriétaires puisse bénéficier d'une autorisation de découvert importante à des conditions financières avantageuses, ce qui est primordial en terme de prévention du développement des impayés ;

- Il facilite l'identification précoce et le traitement préventif des difficultés dès les premiers impayés, en empêchant que les déficits de trésorerie de certains syndicats puissent être compensés par les excédents de trésorerie d'autres syndicats, et en incitant notamment le syndicat à mettre en oeuvre plus rapidement les procédures de recouvrement des impayés de charges à l'encontre des copropriétaires débiteurs. Ainsi, le niveau des impayés reste limité, et les créances du syndicat vis-à-vis des copropriétaires débiteurs sont recouvrées avant d'être touchées par la prescription de 10 ans ;

- C'est un outil de sécurité financière : en cas de faillite du syndicat, le compte séparé n'entre jamais dans son patrimoine commercial, les sommes déposées sur ce compte ne sont donc pas saisissables par les créanciers du syndicat. Enfin, comme le syndicat dispose d'un relevé bancaire de son compte séparé, il peut facilement prouver avec exactitude le montant des sommes déposées en son nom par le syndicat, preuve indispensable pour faire jouer la garantie financière du syndicat et récupérer ces sommes ;

- C'est enfin un outil de transparence : le contrôle des comptes par le conseil syndical et les copropriétaires est facilité puisque la banque édite les relevés du compte bancaire du syndicat. Ainsi, il est notamment plus facile de détecter :

- d'éventuels retards de paiement chroniques des fournisseurs par le syndicat, qui incitent les fournisseurs soit à ne plus contracter avec le syndicat des copropriétaires, soit à majorer leurs prix pour tenir compte des délais de paiement,

- d'éventuelles émissions de chèques ne correspondant pas à un paiement effectif des fournisseurs,

- les chèques non déposés par les fournisseurs,

- la nature et le montant des prestations particulières facturées par le syndicat en plus de ses honoraires forfaitaires de gestion courante,

- les éventuels délais de restitution trop longs des soldes positifs des comptes individuels des copropriétaires placés par le syndicat en comptes d'attente en cas de vente de lot, de trop-perçu sur provisions du budget ou pour travaux, d'indemnités d'assurance payées au syndicat...

- Le compte séparé permet également de faciliter le changement de syndicat, puisque les virements depuis les comptes bancaires des copropriétaires ou les prélèvements automatiques sur leurs comptes, mis en place pour le paiement des charges, peuvent continuer indépendamment de ce changement. Il n'y a pas à transférer, dans ce cas, de sommes du compte de l'ancien syndicat vers celui du nouveau.

Une alternative à la suppression de la possibilité de dérogation pour l'ouverture d'un compte séparé pourrait être de lier cette dérogation à une obligation de création d'un sous-compte propre à la copropriété dans le compte unique du syndicat. Ce sous-compte de-

vrait alors présenter les mêmes garanties de transparence, de sécurité et de facilité de contrôle par le conseil syndical et les copropriétaires que le compte séparé : il devrait, ainsi, notamment, faire l'objet de relevés spécifiques, et ne pas pouvoir être assorti de conventions d'unité, de fusion ou de compensation. Son caractère insaisissable par les créanciers du syndicat, en cas de faillite de ce dernier, devrait également être affirmé.

Propositions :

- Rendre obligatoire l'ouverture d'un compte bancaire séparé au nom du syndicat des copropriétaires en supprimant la possibilité de dérogation votée par l'assemblée générale.

- Préciser que le compte séparé ne peut faire l'objet d'aucune convention d'unité, de fusion ou de compensation avec tout autre compte.

- Préciser que l'assemblée générale pourrait choisir la banque dans laquelle est ouvert le compte séparé.

- En alternative à la suppression de la possibilité de dérogation au compte séparé, instaurer en cas de compte unique une obligation de création d'un sous-compte propre à chaque copropriété, respectant strictement les mêmes conditions de transparence, de sécurité et de facilité de contrôle par les copropriétaires.

L'ensemble de ces propositions impliquerait des efforts d'adaptation des syndicats dans l'organisation de leur travail, afin d'éviter notamment un renchérissement des honoraires : afin de bien anticiper ces changements, un délai suffisant d'entrée en vigueur devra être prévu.

2.2.3.4. Compléter l'arrêté « Novelli »

La lisibilité et la comparabilité du contenu des contrats de syndic ainsi que des honoraires pratiqués constituent des éléments clés permettant de rétablir la confiance entre copropriétaires et syndic de copropriété.

En la matière, l'arrêté « Novelli » du 19 mars 2010 encadre déjà le contenu des contrats de syndic, mais il ne contient en revanche aucun élément d'ordre tarifaire concernant le montant des honoraires pratiqués. Ce texte dresse la liste minimale des prestations comprises dans la gestion courante, et rémunérées par les honoraires forfaitaires. Il pose également le principe selon lequel toute prestation particulière non comprise dans la gestion courante doit être expressément prévue par le contrat de syndic, et son contenu défini avec précision.

Cet arrêté pourrait utilement être complété sur plusieurs points, afin d'améliorer la lisibilité et la comparabilité des contrats de syndic.

Tout d'abord, si l'arrêté fait référence à la notion de gestion courante, il n'en donne aucune définition. Or cette définition est fondamentale pour examiner dans chaque contrat, tâche par tâche, si les prestations relevant de la gestion courante sont bien toutes incluses dans cette catégorie et rémunérées par les honoraires forfaitaires. À cet égard, le caractère obligatoire, ainsi que l'aspect répétitif ou prévisible d'une prestation, peut caractériser le fait qu'il s'agit d'une prestation devant être incluse dans la gestion courante.

Ensuite, ce texte établit une liste minimale des prestations relevant de la gestion courante et rémunérées au forfait, toute autre prestation pouvant constituer

une prestation particulière rémunérée par des honoraires spécifiques. Cela induit le développement important des prestations particulières et des honoraires spécifiques qui les rémunèrent. Il aurait été sans doute plus pertinent de déterminer les prestations particulières de manière limitative, toute autre prestation étant incluse dans la gestion courante et rémunérée dans le cadre des honoraires forfaitaires.

La liste des prestations relevant de la gestion courante doit rester non exhaustive, mais pourrait, par ailleurs, être enrichie des éléments suivants :

- participation du syndic à la tenue de l'assemblée générale hors heures ouvrables,
- participation du syndic à la tenue de la réunion du conseil syndical précédant l'assemblée générale hors heures ouvrables,
- conservation et détention de l'ensemble des archives du syndicat ;
- tenue du compte bancaire séparé ouvert au nom du syndicat,
- mise en oeuvre des procédures amiables et contentieuses de recouvrement des impayés (lettre de relance, mise en demeure, suivi du dossier, transmission à l'huissier puis à l'avocat en cas de contentieux),
- élaboration et mise à jour de la fiche synthétique de la copropriété proposée au 2.23.

Par ailleurs, l'arrêté pourrait également prévoir un encadrement des tarifs pratiqués pour des prestations spécifiques, telles que l'établissement de l'état daté, document indispensable pour la vente

d'un lot de copropriété que seul le syndic désigné peut réaliser puisqu'il s'agit du reflet de la situation comptable du copropriétaire vendeur et de celle de l'acquéreur futur copropriétaire. Des abus sont fréquemment rapportés sur le montant tarifé pour cette prestation, qui varie dans des proportions étonnantes d'un syndic à l'autre, pour l'accomplissement de tâches identiques.

Propositions :

- Définir la notion de gestion courante.
- Compléter la liste non exhaustive des prestations incluses dans la gestion courante.
- Établir une liste précise des prestations particulières non incluses dans la gestion courante.
- Encadrer les tarifs de certaines prestations particulières, notamment l'établissement de l'état daté.

2.2.3.5. Mieux traduire la dimension collective dans la gouvernance des copropriétés

L'amélioration de la gouvernance des syndicats de copropriétaires passe également par une modification des règles de fonctionnement des assemblées générales, afin de mieux traduire la dimension collective et de limiter les conséquences pour la collectivité des copropriétaires aux comportements individualistes.

En effet, si la validité de l'assemblée générale n'est pas soumise à l'atteinte d'un quorum, en revanche la prise de décision y est régie par des règles de majorité, graduées en fonction de la nature des décisions à prendre et de leur importance.

Ces différentes règles visent à faciliter la mise en oeuvre ultérieure des décisions d'assemblée générale, en s'assurant d'une part, du consentement d'une majorité de copropriétaires à la décision, ce qui limite le nombre de recours contentieux, et d'autre part, de la capacité de la majorité des copropriétaires à financer cette décision. Elles se justifient également par la recherche d'un équilibre entre l'importance de la décision quant au bon fonctionnement du syndicat et à l'état de l'immeuble, et la nécessité d'assurer une certaine protection des intérêts de tous les copropriétaires, y compris les copropriétaires minoritaires.

Toutefois, le législateur, conscient des risques d'absentéisme et de blocage du processus de décision, a apporté plusieurs aménagements à ces règles de majorité :

- des mécanismes de « passerelles » permettent, lorsqu'une décision n'a pas atteint la majorité requise mais a rassemblé un minimum de copropriétaires, de procéder à un second vote à des conditions de majorité plus souples. Cela concerne l'ensemble des décisions votées à la majorité absolue (art. 25), avec possibilité d'un second vote à la majorité simple (art. 24), et les travaux d'amélioration votés à la double majorité (art. 26), avec possibilité d'un second vote à une majorité plus souple ;

- le copropriétaire absent peut déléguer ses voix à un tiers, même non copropriétaire, le nombre de délégations de vote par personne étant limité pour éviter le risque d'« abus de position dominante ».

Malgré cela, l'absentéisme des copropriétaires qui ne participent pas aux assemblées générales et ne délèguent par leurs droits de vote, comme l'obstruction

active d'autres copropriétaires pour des raisons personnelles, peuvent conduire à des blocages, et à paralyser la prise de décisions importantes pour le bon fonctionnement de la copropriété.

De plus, certaines règles de majorité comme la majorité double sont, par nature, souvent difficiles à atteindre. Enfin, les règles encadrant la délégation de vote, quoique justifiées, peuvent avoir pour conséquence d'empêcher la prise de décision en assemblée générale.

Il est donc impératif de rétablir un équilibre en faveur de l'intérêt collectif en faisant évoluer les règles de majorité pour travaux.

Le renforcement des pouvoirs de l'Assemblée générale ne semble, en revanche, pas pertinent dans le cas spécifique de la modification de la répartition des charges en cas d'erreur.

L'assemblée générale ne peut aujourd'hui modifier cette répartition qu'à l'unanimité des voix de tous les copropriétaires. Le copropriétaire concerné peut également saisir le juge, dans des conditions différentes selon la nature de l'erreur.

Si la répartition des charges est contraire aux principes généraux fixés par la loi, tout copropriétaire peut saisir le juge, sans condition de délai, pour obtenir l'annulation de la répartition des charges.

Si la répartition des charges respecte les principes généraux, mais qu'elle comporte des erreurs, chaque copropriétaire peut saisir le juge dans les 5 ans qui suivent la publication du règlement de copropriété au fichier immobilier. Le copropriétaire acquéreur, lors de la première vente suivant la publication du règlement,

peut également saisir le juge, dans les 2 ans suivant la vente.

Le juge, s'il fait droit à la demande, détermine la nouvelle répartition des charges.

La technicité de la matière, les risques de recours contentieux et les conséquences de la modification de la répartition des charges sur la situation de chaque copropriétaire, justifient l'intervention judiciaire. Celle-ci est en effet mieux à même de garantir une plus grande neutralité, ainsi que le recours à un ou plusieurs experts.

En revanche, les voies de recours en cas de répartition erronée mais conforme aux principes généraux pourraient être améliorées, en ouvrant d'une part, un droit de recours au syndicat des copropriétaires dans les 5 ans de la publication du règlement, et d'autre, part un droit de recours général à tout copropriétaire dans les 2 ans suivant l'acquisition d'un lot.

Propositions :

- Prévoir pour l'ensemble des travaux d'amélioration, quelle que soit leur nature, le vote à la majorité absolue prévue à l'art. 25.

- Modifier le système de comptage des voix de l'art. 26, en supprimant la condition de majorité en nombre de copropriétaires.

- Augmenter le nombre de délégations de votes pouvant être reçues par une même personne.

- Consacrer dans la loi les notions d'abus de majorité et de minorité, et prévoir une amende civile en cas d'abus reconnu par

une décision de justice devenue définitive.

- Modifier les conditions de saisine du juge par tout copropriétaire et par le syndicat des copropriétaires en cas de répartition des charges erronée mais conformes aux principes généraux fixés par la loi.

ENCADRE : Les différentes majorités prévues par la loi de 1965 sont les suivantes :

Majorité simple (art. 24) : majorité des voix exprimées des présents et représentés en AG. Elle concerne les décisions de gestion courante, les travaux d'entretien et de remise en état, les travaux d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite. Majorité absolue (art. 25) : majorité des voix de tous les copropriétaires, y compris les absents non représentés en AG. Elle concerne l'autorisation de travaux donnée à un copropriétaire, la désignation du syndic et du conseil syndical, les actes de disposition sur parties communes rendus obligatoires, les travaux rendus obligatoires, les travaux d'amélioration relatifs à la mise aux normes des logements en matière de salubrité, de sécurité, d'équipement et de confort, les travaux d'amélioration de la performance énergétique, les travaux d'amélioration sur les antennes collectives de télévision et les réseaux de communication électronique, les travaux d'amélioration relatifs à la recharge des véhicules électriques, les travaux d'amélioration visant à prévenir les atteintes aux personnes et aux biens, les travaux d'installation de compteurs d'eau froide et de compteurs de chaleur. Majorité double 1 renforcée (art. 26) : majorité des copropriétaires en nombre représentant 2/3 des voix du syndicat, y compris celles des absents non représen-

tés en AG. Elle concerne les actes de disposition sur parties communes non obligatoires, certaines modifications du règlement de copropriété, les travaux d'amélioration autres que ceux votés à la majorité simple ou absolue, l'individualisation des contrats de fourniture d'eau, les modalités d'ouverture des portes d'accès aux immeubles, la suppression du poste de gardien ainsi que la vente de son logement de fonction. Enfin, l'unanimité des voix de tous les copropriétaires (art. 26) concerne la modification de la destination des parties privatives ou de leurs conditions de jouissance, la vente de parties communes nécessaires au respect de la destination de l'immeuble, et la modification de la répartition des charges, sauf lorsque cette dernière est rendue nécessaire par la réalisation de travaux, par des actes de disposition sur parties communes, ou par le changement d'usage d'une partie privative.

2.2.3.6. Mettre en place des modes de gouvernance adaptés aux grandes copropriétés

Les syndicats de très grande taille impliquent des évolutions spécifiques.

Ces syndicats sont souvent organisés en un syndicat principal, qui gère les parties et équipements communs à tous, et plusieurs syndicats secondaires, qui gèrent les parties et équipements communs à chaque bâtiment ou à chaque groupe de quelques bâtiments.

Chacun des syndicats constituant un syndicat de copropriétaires classique, cette pluralité de syndicats implique notamment une pluralité d'assemblées générales, celle du syndicat principal et celles des syndicats secondaires. Dans cette configuration, les copropriétaires

sont membres de leur syndicat secondaire et du syndicat principal et, à ce titre, convoqués à l'assemblée générale de leur syndicat secondaire, mais aussi à celle du syndicat principal.

L'absentéisme est alors souvent très important à l'assemblée générale du syndicat principal, ce qui peut paralyser la prise de décision.

Si la loi prévoit déjà que la limitation des délégations de vote ne s'applique pas au mandataire participant à l'assemblée du syndicat principal et dont tous les mandants sont copropriétaires du même syndicat principal, cette possibilité, sans doute insuffisamment appliquée, ne semble pas de nature à résoudre les difficultés résultant de l'absentéisme aux assemblées du syndicat principal.

Pour ces situations très spécifiques, il apparaît pertinent de modifier la loi pour prévoir un mécanisme de représentation indirecte des copropriétaires aux assemblées du syndicat principal, par le biais du syndic ou du président du conseil syndical du syndicat secondaire, et pour aménager en amont la cohérence entre l'assemblée du syndicat secondaire, qui se prononcerait sur l'ordre du jour de l'assemblée du syndicat principal, et la tenue ultérieure de l'assemblée du syndicat principal, à laquelle le syndicat secondaire serait représenté par son syndic ou son président de conseil syndical.

Propositions :

- Prévoir, en cas de syndicat principal et de syndicats secondaires, une représentation indirecte des copropriétaires membres des syndicats secondaires à l'assemblée générale du syndicat principal, par le biais du syndic ou du président du conseil syndical.

2.2.4. Instaurer une « fiche synthétique de la copropriété »

Le manque d'implication des copropriétaires dans la vie de la copropriété et le caractère inadapté des décisions parfois prises par leur assemblée générale peuvent s'expliquer, en partie, par une mauvaise compréhension du fonctionnement de la copropriété et des devoirs incombant à chaque acteur. Ces dysfonctionnements trouvent aussi leur origine dans le manque de sensibilisation des copropriétaires à l'état de la copropriété et à ses points de fragilité. Leur méconnaissance des facteurs susceptibles de causer une dégradation de leur bien et des conséquences de leur inaction augmente les risques de « passivité contagieuse »... et d'accélération des phénomènes de déqualification.

Or, la lourdeur et la complexité des documents relatifs au fonctionnement et à la situation comptable ou technique de la copropriété ne permettent pas aux copropriétaires ou futurs copropriétaires non initiés d'accéder aisément à l'information et de prendre conscience des enjeux collectifs et individuels qui les concernent. Désinformés ou malinformés, ils sont alors dans l'incapacité de prendre les décisions qui s'imposent ou de négocier sur de bonnes bases avec leur interlocuteur (syndic, acquéreur ou vendeur, autre copropriétaire, banquier...).

La protection du copropriétaire ou du futur copropriétaire passe donc par la mise en place d'un dispositif d'information simplifié :

- avant l'acquisition : pour permettre à l'acquéreur d'investir en toute connaissance de cause et aux professionnels impliqués dans les transactions (agents im-

mobiliers, notaires, banquiers...) d'accéder à l'information,

- tout au long de la vie courant de la copropriété : pour apporter à chaque copropriétaire une information claire et compréhensible sur la situation de la copropriété, afin qu'il puisse plus facilement comprendre les enjeux de la copropriété, et s'impliquer dans sa gouvernance.

- pour faciliter le développement par les collectivités de démarches actives de prévention des difficultés des copropriétés, telles que préconisées au 3.3, dans le cadre de partenariats entre collectivités et professionnels de l'immobilier.

Pour être intelligible, l'information doit être globale, donner une vue d'ensemble de la vie de la copropriété sur ses différents champs, et rester synthétique pour être facilement assimilable. Les données présentées doivent permettre de comprendre les principaux enjeux du fonctionnement, de la gestion, de la situation financière et de l'état technique du bâti.

Pour répondre à cet objectif, il est proposé d'instaurer une « fiche synthétique de la copropriété », établie par le syndic et regroupant quelques données essentielles extraites de différents documents techniques (diagnostics, plan pluriannuel de travaux, carnet d'entretien...) et de gestion.

Cet outil pourrait constituer un outil de dialogue entre le syndic, le conseil syndical et les copropriétaires, sur les orientations à mettre en oeuvre.

La fiche synthétique pourrait être composée :

- d'un volet obligatoire portant sur la copropriété dans son ensemble, comprenant 4 items (avec un objectif de tenir sur moins de 2 pages pour une copropriété de taille normale) :

- Identité de la copropriété

- Fonctionnement

- Gestion

- État technique et prévision de travaux

- d'un volet optionnel pour chaque copropriétaire, qui fournirait quelques déclinaisons des informations précédentes, traduites au niveau du lot :

- Identification du lot,

- Informations relatives à la gestion ramenées au niveau du lot,

- Informations relatives à l'état technique et aux prévisions de travaux, ramenées au niveau du lot.

La fiche serait établie et mise à jour annuellement par le syndic et communiquée avec le dossier de l'assemblée générale.

L'élaboration du volet « copropriété » de cette fiche serait comprise dans les prestations de base du syndic. En effet, les syndics disposent d'outils de gestion leur permettant de centraliser l'ensemble des renseignements sur une copropriété donnée. La restitution de l'information, dans un cadre défini à partir d'un modèle, ne devrait pas générer de surcoût important.

L'élaboration de la fiche « copropriétaire » pourrait quant à elle faire l'objet d'une prestation particulière dont le coût ne devrait pas dépasser 50 € : elle serait établie à la demande du copropriétaire

qui le souhaiterait, mais sa production serait rendue obligatoire avant la vente du logement, en vue d'être fournie au candidat acquéreur, qui serait destinataire des deux volets (voir ci-après le 2.3.2).

La nécessité d'homogénéité dans le contenu de cette fiche exigerait la mise en place d'un formulaire normalisé validé à l'échelle nationale

Propositions :

- Instaurer une « fiche synthétique de la copropriété », au contenu normalisé, permettant la communication d'une information synthétique sur l'état de la copropriété, comprenant un volet « copropriété » et un volet optionnel « copropriétaire ».

- Prévoir une transmission de cette fiche aux copropriétaires avant chaque AG.

- Prévoir l'inscription de l'élaboration du volet « copropriété » dans les prestations de base effectuées par le syndic, l'établissement du volet « copropriétaire » pouvant rester une prestation particulière.

- Prévoir une obligation de transmission des deux volets au candidat acquéreur en cas de vente du lot cf. 2.3.2.

Le contenu possible de la fiche synthétique de la copropriété

A. Volet principal « copropriété » :

1. Identité de la copropriété :

Les éléments relatifs à l'identité de la copropriété sont destinés à présenter la localisation et la structure de la copropriété. Ce sont des données qui évoluent peu mais qui ont le mérite d'illustrer

l'organisation et de clarifier la consistance et le périmètre du bien commun.

- N° d'immatriculation (si celui-ci est mis en oeuvre cf. proposition formulée au 1.2), adresse, références cadastrales

- Date ou époque de construction

- Composition et structure de l'ensemble immobilier : nombre de bâtiments, pour chacun nombre d'étages, nombre et destination des lots principaux (habitation, locaux commerciaux, locaux d'activité, parking...)

- Description et surface des espaces extérieurs s'il y en a (dalles, voiries...)

- Organisation juridique : identification du syndicat principal, des éventuels syndicats secondaires, présence et description d'éventuelles ASL, AFUL ou union de syndicats ; coordonnées du syndic ou gestionnaire pour chaque organe ;

- Existence, composition et coordonnées du conseil syndical 2. Fonctionnement des instances de gestion

- Rappel des dates des dernières AG

- Information sur les réunions éventuelles du conseil syndical

- ...

3. Gestion :

Les données sur la gestion renseigneraient sur l'état financier de la copropriété, les dépenses, les créances, la situation de la trésorerie, la présence éventuelle d'impayés ou de dettes. Les éléments concernant l'engagement de procédures permettraient d'informer les copropriétaires sur la réactivité du syndic face à l'existence d'impayés.

Les informations fournies pourraient être les suivantes :

- Existence ou non d'un compte séparé

- Sur l'année en cours et les 2 années précédentes :

- Montant du budget et des charges annuelles par grands postes (par exemple : eau froide, eau chaude, chauffage, entretien, nettoyage, honoraires du syndic, assurances, divers). Montant moyen des charges par logement

- Niveau du fonds de roulement (à une date donnée)

- Montant et taux des impayés de charges courantes et des dettes éventuelles vis-à-vis des

- Montant et taux des impayés sur d'éventuelles charges de travaux

Nombre de débiteurs ayant plus d'un trimestre de retard

- Nombre et type de procédures mises en oeuvre par le syndic

- Le cas échéant, nombre et type de procédures mises en oeuvre par les créanciers (mise en demeure, plan d'apurement, saisie...)

4. Description et état des parties communes

Les informations techniques doivent permettre aux copropriétaires de prendre conscience de l'état du bâti, des principaux investissements à prévoir.

Les informations fournies pourraient être les suivantes :

- Existence et coordonnées du maître d'oeuvre

- Existence d'un carnet d'entretien
- Description des équipements de chauffage (Type de chauffage : collectif/individuel, Source d'énergie, Mode de production d'eau chaude sanitaire)
- Récapitulatif des diagnostics réalisés et non-réalisés, de leur date. Pour chaque diagnostic, indication sur la mise en évidence de travaux à réaliser à court, moyen ou long terme
- Indication des derniers travaux réalisés et de leur montant. Indication des travaux votés et de leur montant, avec indication des sommes déjà appelées, versées, restant à appeler et à percevoir
- Indication synthétique des futurs travaux à prévoir (issus du plan prévisionnel de travaux par bâtiment), de leur échéance de leur estimation sommaire.

B. Volet « copropriétaire » ~

Le volet « copropriété » pourrait être complété d'un volet « copropriétaire » destiné à fournir au copropriétaire en place ou au futur acquéreur une déclinaison de certaines informations, appliquées à son lot.

Il pourrait comprendre les informations suivantes :

1. Description du ou des lots principaux

- Type de lot (logement, place de parking, cave...)
- Localisation
- Tantièmes

2. Gestion

- Déclinaison pour le ou les lots concernés des informations fournies dans le

volet « copropriété » concernant les charges et impayés

3. État technique

- Déclinaison pour le ou les lots concernés d'informations fournies dans le volet « copropriété » : Quote-part sur les travaux déjà réalisés, sur les travaux votés avec précision des sommes déjà appelées, versées, restant à appeler et à percevoir, quote-part prévisionnelle sur les travaux à prévoir.

2.3. L'accession à la copropriété, un moment particulier à mieux accompagner

À bien des égards, le moment d'entrer dans la copropriété est crucial. C'est le moment où l'acquéreur potentiel doit être informé de ce qu'implique le statut de copropriétaire, et des obligations auxquelles il aura à faire face. C'est aussi le moment où il est encore temps de dissuader un candidat acquéreur de mettre à exécution un projet d'accession qui ne serait pas viable, dans son propre intérêt, mais aussi dans celui de l'ensemble de la collectivité des copropriétaires.

Ce moment est particulièrement important dans les copropriétés présentant des signes de fragilité : moins récentes, moins bien situées, en état moyen, elles attirent des accédants occupants qui n'ont pas les moyens d'acheter mieux, ou des bailleurs recherchant une rentabilité locative fondée sur un faible coût d'acquisition et sur une minimisation des dépenses courantes.

Les mesures proposées visent donc :

- à fournir aux candidats acquéreurs l'information la plus claire possible tant sur le contexte juridique général que sur

la situation spécifique de la copropriété dans laquelle il s'apprête à acheter, pour lui permettre de se décider en connaissance de cause. L'affichage de certaines informations relatives aux charges dès l'annonce immobilière est, à ce titre, envisagée ;

- à permettre d'intégrer dans le plan de financement d'un projet d'acquisition les paramètres qui entraîneront des dépenses ultérieures (charges, travaux à prévoir, état du fonds de travaux...)

- à faire barrage, dans des conditions très encadrées, à l'entrée d'acquéreur « destabilisateurs ».

2.3.1. Informer sur le contexte juridique de la copropriété

Trop souvent, les acquéreurs n'ont pas conscience des spécificités du régime juridique de la copropriété, en terme de fonctionnement d'un syndicat de copropriétaires comme en terme de droits et obligations du copropriétaire. Or, ce manque d'information peut ensuite conduire à des difficultés préjudiciables tant pour le copropriétaire lui-même que pour le syndicat, concernant notamment le paiement des charges, mais aussi l'usage des parties privatives et communes ou encore l'exercice des droits de vote en assemblée générale.

Les professionnels intervenant à la vente, notaires et agents immobiliers, ont à leur charge un devoir général d'information et de conseil à l'égard du candidat acquéreur, mais cette information reste insuffisante sur les spécificités de la copropriété...

Il est donc important de promouvoir les canaux d'information gratuits existant, concernant tant le régime juridique de la copropriété que le rôle des profession-

nels intervenant dans une vente immobilière (ADIL lorsqu'elle existe (15), site internet de l'ANIL...), et de les renforcer.

Propositions :

- Améliorer la diffusion des documents d'information, notamment les brochures réalisées par l'ANIL sur le régime juridique de la copropriété et sur l'achat d'un lot de copropriété, consultables gratuitement sur son site internet et disponibles auprès des ADIL.

- Améliorer l'information du candidat acquéreur sur le rôle du notaire et de l'agent immobilier lors de la vente, notamment par la diffusion des brochures réalisées par l'ANIL sur le rôle du notaire et de l'agent immobilier.

- Étudier l'opportunité de consacrer dans la loi le devoir général d'information et de conseil des notaires et des agents immobiliers, et sa mise en oeuvre particulière lorsque la vente porte sur un lot de copropriété.

- Améliorer la formation des professionnels de l'immobilier (syndics, agents immobiliers) et des notaires sur les copropriétés en difficulté, afin de leur permettre de mieux jouer leur rôle de conseil.

2.3.2. Informer sur la consistance et l'état du bien dont l'acquisition est envisagée

Pour être complète, cette information doit concerner l'état technique de l'immeuble et du lot de copropriété, la situation juridique et financière du syndicat des copropriétaires, le niveau de charges courantes, les travaux votés ou prévus ainsi que leurs conséquences financières pour le candidat acquéreur.

Pour être efficace, cette information doit intervenir suffisamment en amont de la signature de l'acte de vente, afin que le candidat acquéreur puisse ensuite choisir en toute connaissance de cause de donner suite ou non à son projet d'acquisition.

Les mécanismes actuels d'information, prévus par les textes, sont les suivants :

- Au stade de l'annonce immobilière : aucune information particulière n'est prévue en matière de copropriété, telle la simple mention du fait que le bien est un lot de copropriété ou la mention du niveau de charges.

- Au stade de la promesse de vente, doivent obligatoirement être communiqués :

- le dossier de diagnostic technique, qui regroupe les diagnostics plomb, amiante, termites, installation intérieure de gaz, risque naturels et technologiques, performance énergétique, installation intérieure d'électricité, assainissement non collectif ;

- la superficie des parties privatives.

Toutefois, il n'est prévu de sanctions qu'en l'absence de communication de tout ou partie de ces éléments lors de la signature de l'acte de vente.

- Au stade de la vente, doivent obligatoirement être communiqués :

- le règlement de copropriété et l'état descriptif de division s'ils ont été publiés ;

- l'état daté, qui précise la situation comptable du vendeur à l'égard du syndicat des copropriétaires, les sommes qui seront dues par l'acquéreur au syndicat, et en annexe le niveau des charges courantes du budget et des charges hors

budget sur les 2 années précédentes, ainsi que les procédures en cours auxquelles le syndicat des copropriétaires est partie ;

- le diagnostic technique de mise en copropriété relatif à l'état apparent de la solidité du clos, du couvert, et à l'état des canalisations, des équipements communs et de sécurité lorsque l'immeuble mis en copropriété date de plus de 15 ans et lorsque la vente intervient dans les 3 ans suivant l'établissement du diagnostic.

L'absence de communication de tout ou partie de ces documents n'est pas sanctionnée.

- Enfin, la communication de certains documents reste facultative et liée à la demande du candidat acquéreur : c'est le cas du diagnostic technique de mise en copropriété lorsque la vente intervient plus de 3 ans après son établissement, ainsi que du carnet d'entretien de l'immeuble, qui mentionne notamment les contrats d'assurance et les contrats d'entretien en cours, les gros travaux réalisés, ainsi que l'échéancier du plan pluriannuel de travaux éventuellement voté. Par ailleurs, la communication de certains éléments importants n'est même pas prévue par les textes : c'est le cas de l'état global des impayés de charges, de la dette globale du syndicat à l'égard de ses fournisseurs, et des procès-verbaux des dernières assemblées générales.

Ainsi, l'information du candidat acquéreur est à la fois incomplète et trop tardive. De même, la sanction de l'absence d'information n'intervient au mieux qu'au stade de la vente, ce qui la rend largement inefficace.

En effet, les textes prévoient que le candidat acquéreur bénéficie d'un délai de

rétractation de 7 jours pendant lequel il peut, sans motif et sans conséquences financières pour lui, renoncer à son projet d'acquisition. En pratique, ce délai court presque toujours à compter de la signature de la promesse de vente puisque la grande majorité des ventes est précédée d'une promesse. Passé ce délai, le candidat acquéreur peut toujours se rétracter, mais avec un coût financier.

Pour que l'information du candidat acquéreur soit pleinement efficace, il est indispensable que l'ensemble des informations lui soient communiquées à la signature de la promesse de vente, afin qu'il puisse ensuite décider, en parfaite connaissance de cause, de faire jouer ou non son droit de rétractation de 7 jours

Propositions :

- Prévoir l'affichage dans les annonces immobilières de la mention « copropriété » et du niveau de charges courantes trimestrielles du budget.

- Prévoir la communication obligatoire lors de la signature de la promesse de vente des éléments suivants : dossier de diagnostic technique exigé par l'article L.271.4 du CCH, le diagnostic global proposé au 2.2.1.1, superficie des parties privatives, règlement de copropriété, état descriptif de division, état daté avec mention du montant global des impayés de charges et du montant global de la dette vis-à-vis des fournisseurs, fiche synthétique de la copropriété telle que décrite au point 2.2.4., le diagnostic technique de mise en copropriété et éventuellement l'état daté, procès-verbaux des trois dernières assemblées générales.

- Prévoir expressément que le délai de rétractation de 7 jours ne court qu'à compter de la communication de

l'intégralité des documents énumérés ci-dessus, interdire toute stipulation contraire, et prévoir que toute promesse de vente doit mentionner cette règle.

2.3.3. Faire barrage aux acquéreurs déstabilisateurs

Les textes ne prévoient aucun dispositif permettant d'empêcher l'acquisition de lots de copropriété par une personne déjà copropriétaire dans le même syndicat, alors même que cette personne a déjà des impayés de charges importants vis-à-vis du syndicat ou qu'elle a déjà été condamnée par une décision de justice devenue définitive en tant que propriétaire « indélicat ».

De telles dispositions seraient utiles afin d'éviter un développement rapide des difficultés financières et de gestion du syndicat.

En effet, si de tels copropriétaires acquièrent de nouveaux lots dans le même syndicat, les difficultés du syndicat augmenteront nécessairement : développement du niveau des impayés, développement de procédures contentieuses de recouvrement avec un coût pour le syndicat, risque de contagion des impayés aux autres copropriétaires, baisse de la qualité de service rendue par le syndicat et le syndic si la trésorerie ne permet plus de payer l'entretien courant et la maintenance, obstruction systématique en assemblée générale avec pour conséquence l'impossibilité de voter les travaux pourtant nécessaires au maintien de l'immeuble en bon état d'entretien ou à la baisse des charges...

Propositions :

- Étudier l'opportunité d'interdire l'acquisition de lots dans le même syndicat par une personne déjà copropriétaire

et présentant des impayés supérieurs à un montant à déterminer ou supérieurs à un nombre à déterminer de provisions sur charges courantes du budget.

- Étudier l'opportunité d'interdire l'acquisition de lots dans le même syndicat par une personne déjà copropriétaire et déjà condamnée par une décision de justice devenue définitive en tant que propriétaire « indélicat », notion qui devrait alors être définie, par exemple en référence à certaines sanctions applicables dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (article L.521-4 du CCH).

Prévenir les difficultés implique, on l'a vu, d'intervenir largement sur le cadre général régissant la copropriété avec un objectif unique : mieux faire prendre en compte la gestion collective de la copropriété, dans sa conception comme dans sa vie courante.

Il est impératif de ce point de vue de faire évoluer profondément les mentalités ainsi que la manière dont les copropriétés sont aujourd'hui gérées dans notre pays. Les mesures relatives à la connaissance de l'état technique des immeubles, aux instruments de prévision et de mise en cohérence des travaux, aux fonds prévisionnels de travaux obligatoires, aux majorités de décision, à l'information des copropriétaires et des acquéreurs, mais aussi celles visant à restaurer la confiance entre copropriétaires et syndics, doivent y concourir. Elles impliquent une solidarité renforcée entre copropriétaires d'un même immeuble, mais aussi entre copropriétaires successifs d'un même appartement.

Certaines de ces mesures auront un coût, immédiat pour les copropriétaires, et il conviendra de prévoir un soutien aux

plus modestes d'entre eux. Mais ce coût demeurera toujours limité au regard des investissements inéluctables à réaliser à moyen ou au long terme, et plus encore de l'investissement public réalisé par l'État et les collectivités territoriales dans des copropriétés au bord de la faille.

Conclusion

La copropriété est un objet complexe et sensible. Si l'équilibre qui maintient son autonomie est rompu, elle peut être rapidement aspirée dans un mouvement continu de dégradation, jusqu'à atteindre un stade irréversible. Ce processus insidieux et contagieux de déqualification peut avoir des effets désastreux : sur les copropriétaires eux-mêmes et sur les habitants en général, mais aussi sur le quartier voire sur la ville si rien n'est mis en oeuvre pour enrayer cette spirale.

Même si les outils de mesure à notre disposition ne permettent pas de l'affirmer précisément, et même si différentes méthodes d'estimation donnent des résultats variés, nous savons qu'une part significative du parc des copropriétés est en situation de fragilité potentielle, risquant donc de rencontrer des difficultés sérieuses dans les années à venir. Un million de logements pourraient être concernés. L'immobilisme pourrait avoir des conséquences extrêmement négatives et coûteuses pour les finances publiques.

Au-delà des copropriétés fragiles, toutes les copropriétés - 8 millions de logements à ce jour tous statuts confondus, avec une croissance rapide - auront tôt ou tard à faire face à des décisions financièrement lourdes.

Seule une intention politique forte, mobilisant et coordonnant intervention lég-

islative, action opérationnelle et financière nécessaire, permettra à la fois de juguler des risques patents, inhérents au système de la copropriété, d'éviter le basculement de copropriétés fragiles, et de remédier aux situations où les risques se sont hélas ! - déjà concrétisés.

Ce chantier est lourd d'enjeux sociaux pour des millions de ménages, mais aussi techniques et économiques, puisque les copropriétés représenteront plusieurs dizaines de milliards d'euros de besoins en travaux dans les années à venir.

Il devra s'accompagner d'outils de connaissances et de mesures qui font aujourd'hui partiellement défaut.

Ce rapport appelle donc à une action d'ensemble afin de prévenir le développement des copropriétés en difficulté et de traiter de manière cohérente et complémentaire les différents stades de leur déqualification.

Pour les copropriétés autonomes, qui représentent heureusement la majorité des situations, il est indispensable de poser un cadre général préventif visant leur maintien à flots, en évitant l'engrenage de la dépréciation. Les propositions formulées permettraient de limiter les risques, qui trouvent pour certains leur origine dès la création des copropriétés, puis d'améliorer le fonctionnement et la gouvernance de celles-ci, en insistant sur la nécessité de renforcer la prise en compte de l'aspect collectif de gestion d'un bien commun.

Le triptyque « diagnostic plan prévisionnel de travaux fonds de travaux » est, de ce point de vue, une mesure forte qui doit contribuer à faire évoluer les pratiques et l'état d'esprit.

Une telle mesure aurait nécessairement un coût pour les copropriétaires, mais celui-ci paraît plus acceptable que le risque d'impossibilité à faire face à des dépenses inéluctables en terme de charges et de travaux...

L'action publique en direction des copropriétés fragiles ou en difficulté doit par ailleurs être davantage intégrée aux politiques locales de l'habitat. La création impulsée au sein de l'Anah d'un pôle national de connaissance, d'expertise et d'appui opérationnel permettra d'aider les territoires à mettre en oeuvre cette action, qui doit être graduée en fonction des situations identifiées :

- le développement, sur les territoires, de politiques de veille, d'observation et de prévention active, m'apparaît indispensable, car il peut contribuer à couper court à des phénomènes dépréciatifs qui nécessiteraient, plus tard, des interventions publiques plus lourdes et plus coûteuses. Son cadre est à créer, l'Anah y travaille d'ores et déjà ;

- pour les copropriétés en difficultés réversibles, il s'agit avant tout de maintenir et de renforcer les actions publiques déjà existantes, d'améliorer l'utilisation et la coordination d'outils et de dispositifs opérationnels connus. L'ampleur des enjeux et les difficultés rencontrées par les acteurs locaux, collectivités, services de l'État et opérateurs nécessitent cependant de renforcer l'accompagnement à la mise en oeuvre opérationnelle des dispositifs.

Il s'agit également, et c'est fondamental, de conforter les cadres d'intervention et les cadres contractuels dans lesquels s'inscrivent les actions en copropriété ;

- enfin au-delà de l'existant, le panel des outils du redressement et, en situation

extrême, de sortie du régime de copropriété, doit être complété, notamment pour traiter des cas particulièrement complexes.

C'est à cette fin, qu'ont été formulées des propositions relatives au dispositif d'administration provisoire, au traitement des dettes irrécouvrables et à la liquidation des copropriétés, à leur restructuration juridique, aux dispositifs de réalisation de travaux sous contrainte et l ou par un tiers, au financement des opérations, à l'optimisation de la procédure de carence.

Le déploiement des outils de portage apparaît enfin indispensable. Il représente, en effet, un chaînon manquant, ou insuffisamment mobilisé, des dispositifs d'action publique à destination des copropriétés, quel que soit leur degré de difficulté. Dans certaines situations, une acquisition massive de lots paraît inéluctable, et leur portage représente un risque financier conséquent. Une telle action ne pourra être engagée sans des engagements politiques forts et partagés.

Pour mettre en oeuvre ces orientations, j'insiste sur la nécessité de faire des copropriétés une priorité d'action dans le domaine du logement, formalisée dans le cadre d'un plan national.

Si depuis maintenant une quinzaine d'années, l'Anah met en oeuvre des actions en direction des copropriétés en difficulté, ce thème n'a en effet jamais fait partie des toutes premières priorités que l'État a fixé à l'Agence, notamment dans le cadre du plan de cohésion sociale.

Le « plan national copropriétés » devra combiner des outils législatifs, opérationnels, et financiers, permettant

d'intervenir depuis l'observation et la prévention jusqu'au traitement et à l'évaluation. Il s'agirait de :

- Mettre en place les mesures de prévention générale.
- Cadrer et généraliser la veille, l'observation et la connaissance des copropriétés.
- Initier l'action préventive avant et dès l'apparition des premiers signes de fragilité.
- Renforcer l'action curative à destination des copropriétés en difficulté réversibles.
- Préciser et permettre l'action coercitive pour les copropriétés en difficultés irréversibles.
- Faciliter l'évaluation.
- Animer le réseau d'acteurs.

Sur certains sites, la réunion des conditions nécessaires à une requalification urbaine sera une condition de succès, les décisions et actions inscrites dans ce plan copropriété seraient bien évidemment alors à coordonner avec des interventions globales pilotées localement, combinant interventions sur l'habitat et opérations d'aménagement. Certaines de ces interventions pourront recevoir le soutien éventuel d'un PNRU2, lorsque les contours de celui-ci auront été précisés. En revanche, il importe surtout de ne pas circonscrire l'action publique sur les copropriétés aux seuls ensembles situés dans les secteurs de rénovation urbaine.

Ce plan nécessitera, on l'a vu, de mobiliser des crédits publics. Je tiens toutefois à insister sur le fait que ces dépenses ne semblent pas hors d'échelle eu

égard aux enjeux et qu'un nombre important de mesures sont, elles, sans impact budgétaire, ou avec un impact très limité. Elles sont d'autant plus nécessaires qu'elles visent à se prémunir contre une dérive des dépenses publiques sur les copropriétés les plus en difficulté, dans les années à venir.

Ce plan s'insérerait naturellement parmi les politiques de l'habitat : le phénomène des copropriétés en difficulté procède en effet de dysfonctionnements globaux du marché du logement et notamment, dans les secteurs les plus tendus, d'un déficit d'offre de logements locatifs abordables. Une politique ambitieuse de traitement des copropriétés en difficulté, et son succès durable, ne peuvent donc être dissociés d'une action plus globale, dans le cadre des politiques de l'habitat, sur les questions d'accès au logement des ménages en général et des populations modestes en particulier.

Au final, la mise en place de ce plan pourrait reposer sur :

- une loi « copropriété », qui regrouperait les diverses mesures législatives, notamment celles relatives aux évolutions du cadre général régissant les copropriétés et celles destinées au traitement des copropriétés en difficulté, proposées dans le présent rapport ;
- des dispositifs opérationnels partenariaux de prévention et de traitement des copropriétés en difficulté, et dont l'Anah pourrait assurer le pilotage ;
- une impulsion et un soutien à la mise en oeuvre, qui nécessitera l'installation d'un pôle de connaissance, d'expertise et d'animation établi au niveau national, et qui pourrait lui aussi être situé à l'Anah ;

- la mise en place d'une instance partenariale de pilotage et de suivi : le cadre dans lequel j'ai élaboré ce rapport le met en évidence, l'action en copropriété nécessite de mobiliser de nombreux acteurs aux compétences variées, qu'il convient d'associer et de mobiliser largement.

Certaines actions peuvent être engagées sans attendre, car elles peuvent s'inscrire en particulier dans l'intervention actuelle de l'Anah.

Des lieux d'échanges comme le Forum des politiques de l'habitat privé que viennent de lancer conjointement des acteurs nationaux (Anah, CDC, ministère du logement, Anru, USH, UESL), des associations d'élus (AMF et AdCF) et des fédérations d'opérateurs (FN Pact, FN HD, FEPL, ACAD), peuvent permettre de poursuivre les débats et d'approfondir un certain nombre de pistes suggérées.

Mais au-delà, c'est bien une décision politique de lancer un vaste chantier de travail autour de ce plan global qui est à prendre, en associant les acteurs concernés par sa mise au point puis son suivi.

Note(s) :

1) seuil de pauvreté : 7 243 € par an et par unité de consommation²) Le « confort de base » se matérialise par la présence des équipements suivants : WC intérieur, douche ou baignoire, chauffage fixe. Cette approche est peu adaptée à la mesure de l'état et de la qualité des logements construits après la 2e guerre mondiale.³) Difficultés des copropriétés et copropriétés en difficulté, un éclairage étranger Bernard Vorms, décembre 2005⁴) Évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement lo-

catif Ministère du logement et de la ville février 2008⁵) Article 10- 1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis⁶) Article 36 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour l'application de la loi de 1965 précitée.⁷) 11 mois en moyenne devant le TGI, compétent pour les demandes supérieures à 10 000 €, au lieu de 4 à 5 mois en moyenne devant le TI ou le juge de proximité, compétents pour les demandes d'un montant inférieur⁸) Source : Ministère de la Justice et des Libertés, Les contentieux de la copropriété, évolution des demandes 1990-2009 et résultat des demandes (2009).⁹) Ministère de la Justice, rapport précité.¹⁰) Source : Ministère de la Justice et des Libertés, Les contentieux de la copropriété, évolution des demandes 1990-2009 et résultat des demandes (2009).¹¹) Loi n° 2008-56 1 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.¹²) Article 2224 du Code civil.¹³) Livre blanc pour une réforme des métiers de l'immobilier, FNAIM UNIS, 20 11.¹⁴) Le Conseil supérieur du notariat, ainsi que la FNAIM, sont membres de l'ANIL.¹⁵) En 2011, 76 départements sont couverts, et 2 ADIL devraient être créées en 2012.

Annexe 7 – Document référence « *Les copropriétés très dégradées : pistes de réflexion législatives* »

LE MONITEUR**Nom de la source**

Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment

Type de source

Presse • Magazines et revues

Périodicité

Hebdomadaire

Couverture géographique

Nationale

Provenance

Paris, Ile-de-France, France

Vendredi 2 août 2013

Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment • no. 5723 • p. 33 • 5670 mots

Copropriétés

Les copropriétés très dégradées : pistes de réflexion législatives

*Cécile Duflot Pour la ministre et par délégation Le Directeur de Cabinet Manuel Flam***Rapport parlementaire Sénat Rapport de Claude Dilain, sénateur de la Seine-Saint-Denis, remis à Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement - Avril 2013**

Introduction La France des copropriétaires

Le professeur Pierre Capoulade rappelait lors du congrès « Copropriété et liberté » organisé par la chambre nationale des experts en copropriétés (1) que « la copropriété se distingue de la société et de l'association » et qu'elle « représente un mode original de gestion partagée correspondant à une structure foncière déterminée ».

Si la gestion de la copropriété s'avère être une forme intéressante de démocratie participative, elle devient difficilement gouvernable dès l'apparition de certaines difficultés dans la vie des copropriétaires.

La nature démocratique de l'objet juridique qu'est la copropriété n'a pas empêché la survenue de difficultés de gestion et de fonctionnement pouvant même aller jusqu'à des catastrophes.

Nombre de copropriétaires et nombre de lots en danger

En France, en 2009, il y avait, selon les chiffres de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) (2), près de 670 000 copropriétés en France. Ces dernières

comprenaient environ sept millions de logements, hors résidences secondaires.

Aujourd'hui, d'après les chiffres Filocom 2011, 77 % des habitants occupent un appartement à titre de résidence principale dans une copropriété, ce qui représente près de 7 162 905 logements.

Près de 60 % des résidences principales en copropriété sont situées dans des résidences de moins de cinquante lots.

L'ANAH a mis en place un outil de détection des copropriétés fragiles (3). En 2012, l'agence estime à un million le nombre de résidences principales en copropriétés fragiles. Elle avait estimé de 5 à 15 % du parc le nombre de copropriétés fragiles qui seraient à la limite du basculement en sus des copropriétés recensées en difficulté (4), probablement près d'un million de résidences principales.

La copropriété commence à se trouver en difficulté dans les faits lorsque le syndicat des copropriétaires voit son équilibre financier gravement compromis en raison du montant des charges impayées, ou lorsque le même syndicat ne peut plus pourvoir à la conservation de

© 2013 Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment. Tous droits réservés. Le présent document est protégé par les lois et conventions internationales sur le droit d'auteur et son utilisation est régie par ces lois et conventions.



Certificat émis le 22 août 2017 à UQAM à des fins de visualisation personnelle et temporaire.

news-20130802-MOT-21956786



l'immeuble, car il n'a pu faire procéder à certains travaux.

Les origines des difficultés sont aussi diverses que le départ des propriétaires les plus solvables, ou des sinistres (comme des incendies), des problèmes de stabilité du bâti, l'augmentation des charges (comme celle de l'énergie), l'installation d'une nuisance dans l'environnement urbain ou enfin une mauvaise gestion financière, qui précédera de peu l'arrivée de « marchands de sommeil ». Ces facteurs de dégradation peuvent malheureusement se combiner les uns aux autres.

Une copropriété en difficulté peut voir ses problèmes s'aggraver assez rapidement : les appels de charges manquants provoquent la fin des prestations des intervenants extérieurs. Ceci a pour conséquence un moindre retour des charges appelées - les copropriétaires solvables n'acceptant plus de payer pour un habitat si détérioré. Le cercle vicieux qui en découle provoque une dégradation rapide du bâti et des parties communes.

Selon la formule de l'Association des Responsables de Copropriété (ARC) : « Plus on attend et plus les difficultés augmentent, plus les copropriétés s'enlisent, plus l'action est difficile, plus elle coûte cher, tout en restant en partie inefficace » (5). C'est une spirale de dégradations qui va en augmentant.

Comment prévenir cet effet « boule de neige » auquel sont confrontées les copropriétés ?

Malgré la mise en place d'une procédure d'alerte (article 29-1 A et B) depuis 2009 (Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ou loi MLLE) le nombre de copropriétés en grandes diffi-

cultés n'a pas décliné. Il apparaît au contraire selon les chiffres de l'ANAH que la fragilité des copropriétés se soit accrue les dernières années en raison notamment du parc des résidences françaises qui vieillissent.

Ainsi, selon le fichier des logements par communes (FILICOM), l'ANAH a classé les copropriétés en quatre groupes, de A à D, du plus faible au plus fort potentiel de fragilité. Cette catégorie D représente 15 % des logements en copropriété au niveau national soit un million de logements, caractérisés par leur petite taille (42 % sont situés dans des copropriétés de moins de 20 lots) et par leur ancienneté (52 % ont été construites avant 1949).

Aggravation de la situation

Le nombre de copropriétés en grandes difficultés est sous-estimé. En effet, malgré les demandes réitérées, à l'exception des retours de l'ANAH, les chiffres sur les copropriétés sont difficilement accessibles. Les administrateurs judiciaires sont dans l'incapacité de faire les recoupements et d'obtenir des estimations sur le nombre de résidences sous administration judiciaire ou sous une procédure de sauvegarde. Les syndicats évitent le sujet des copropriétés dans un tel état et n'arrivent pas à indiquer le pourcentage du montant des charges impayées par les syndicats. Les associations de copropriétaires n'ont pas les moyens de faire les recoupements nécessaires pour calculer le nombre de copropriétés en danger.

M. Vorms dans son rapport pour l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL) en 1998, intitulé « Difficultés des copropriétés et copropriétés en difficulté, un éclairage

étranger » suggérait de ne point « traiter de façon indifférenciée des difficultés de la copropriété et des copropriétés en difficulté. » (6)

Selon les statistiques du ministère de la justice, le contentieux de l'impayé en matière de copropriété en 2010 réglé par les tribunaux de grande instance s'élevait à 3 611 affaires.

Par ailleurs, de nombreuses informations sont disponibles dans l'annuaire statistique qui permettrait un recoupage avec les données des administrateurs judiciaires pour obtenir les chiffres précis des procédures et la réalité qu'elles recouvrent.

Ainsi :

L'évolution des nouvelles affaires en matière de copropriété dont ont été saisis les tribunaux en 2000 et 20107 démontre s'il en était besoin de l'importance de ce dossier :

TABLEAU

Ces affaires recoupent les demandes de paiement des charges ou contributions, celles du syndicat tendant à la cessation ou à des sanctions et les demande d'un copropriétaire tendant à la cessation ou sanction d'une atteinte à la propriété et jouissance d'un lot. On remarquera l'évolution incontestable du nombre d'affaires en dix ans dans les tribunaux d'instance de près de 57 % devant les tribunaux d'instance.

Par ailleurs, le nombre de demandes formées devant les tribunaux de grande instance en 2011 sur les articles 29-1 et 20-1 A et B est confondant :

TABLEAU

En une seule année, plus de sept cent copropriétés ont donc été contraintes de saisir un juge en raison de graves difficultés.

Cette aggravation s'explique par la crise du logement conjuguée avec la crise économique qui pousse les ménages à revenus modestes à s'aventurer dans des acquisitions uniquement financées par crédit, sans prise en compte du poids des charges de copropriété.

L'enquête internationale comparée de l'ANIL (8) démontre que les copropriétés ne sont viables que si le revenu des copropriétaires est important.

A ce sujet, il faut attirer l'attention sur le danger que représente la vente du patrimoine social. Ces immeubles risquant de devenir les copropriétés en danger de demain.

Être copropriétaire est bien distinct d'être propriétaire

Le droit de propriété est le droit d'user (usus), de jouir (fructus) et de disposer (abusus) d'une chose, en être le maître absolu et exclusif dans les conditions fixées par la loi.

Si le droit de propriété peut être démembré - droit réel de jouissance et droit de jouissance spécial - qu'en est-il du droit de copropriété ?

La propriété privée fait partie des droits inaliénables. Le conseil Constitutionnel a consacré à ce titre les articles 2 et 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en 1982 (9). Il a toutefois accepté certaines atteintes à ce droit, jusqu'à lui en retirer certains attributs.

Pour la cour de Cassation, la propriété n'est pas une liberté individuelle. Elle est l'exercice d'un droit fondamental, et même « une condition de l'indépendance et de la liberté de l'homme ». Mais n'étant pas une liberté, elle ne bénéficie pas du même régime de protection. Elle ne s'exerce que dans le cadre des limites posées par l'intérêt général (10) voir même dans celui d'un autre propriétaire.

La Cour rappelle que ce droit de propriété est également contenu par le droit à un logement décent devenu objectif à valeur constitutionnel (11) et opposable (12), droit qui est posé dans la Déclaration Universelle des droits de l'Homme et dans la Charte sociale européenne.

C'est dans ce cadre que la mission parlementaire du Sénateur Claude Dilain a été conduite.

Le caractère fondamental de la propriété doit être adapté à la copropriété car la propriété du co-propriétaire est limitée par celle de ses voisins. Le règlement de copropriété ne supplée pas les fondamentaux constitutionnels.

Sans toucher au droit de propriété dans ses fondements et ses démembrements, le « droit » de copropriété attaché à celui de propriété peut nuire au droit de jouissance du propriétaire.

La « pratique » du droit de « copropriété » ne peut se superposer totalement à celle d'un propriétaire individuel.

Le droit de propriété privé ne peut être opposé à l'intérêt général des copropriétaires, dont fait partie le propriétaire privé.

De la même façon, le droit de propriété des uns ne peut altérer le droit de jouissance des autres.

Il n'est donc pas possible d'arguer de la défense du droit de propriété lorsque le syndicat de la copropriété est en grand danger.

La jurisprudence relève que certains désordres affectant des parties privatives des appartements individuels peuvent devenir des troubles de jouissance pour l'ensemble des copropriétaires et donc être des troubles collectifs rendant le syndicat recevable à agir en justice pour leur réparation (13).

Difficulté d'intervention des pouvoirs publics

La situation des copropriétés est préoccupante et s'aggrave. Les pouvoirs publics se retrouvent de plus en plus souvent dans l'obligation d'intervenir, bien qu'il s'agisse d'un secteur privé. Cette prescription se démontre facilement.

Les copropriétés dégradées provoquent de graves difficultés sociales qui relèvent évidemment de l'intervention des pouvoirs publics.

Elles entraînent de sérieuses menaces pour la sûreté des biens et des personnes ou constituent des troubles à la salubrité et à l'ordre public (comme des accidents, des incendies voire des privations d'énergie et de chauffage en plein hiver etc.).

Pourtant, ces obligations d'intervention nécessaires et difficiles qui pèsent sur les pouvoirs publics, se heurtent d'abord, comme vu plus haut, au droit de la propriété privée.

De plus, il est toujours difficile et juridiquement complexe pour les pouvoirs publics oeuvrant dans des copropriétés privées d'y investir des fonds publics en raison des règles juridiques de séparation et de comptabilité.

La démarche de la Ministre du logement de transformer significativement le droit du logement dans son ensemble, que ce soit pour les copropriétés, l'urbanisme et la loi Hoguet, a l'assentiment des professionnels et particuliers qui attendent mieux qu'une énième réforme qui ne résoudreait en rien les problèmes actuels et à venir.

L'objet de ce rapport est de se pencher sur la situation particulière des copropriétés gravement en danger, et de proposer de nouveaux outils législatifs réglementaires et budgétaires afin d'intervenir dans ces copropriétés très dégradées.

Il sera donc développé dans un premier temps la prévention souhaitée en complément de celle prévue par le projet de loi et qui s'appuie sur les préalables posés par le rapport Braye (14), et dans un second temps le régime de la « précarité » s'appliquant aux copropriétés en danger.

Chapitre I Mesures préventives complémentaires

Bien que cette première partie de la loi ne soit pas explicitement dans le cadre de la mission confiée au Sénateur Dilain, il souhaite ici rappeler un certain nombre de mesures préventives faisant l'objet d'un large consensus parmi les professionnels auditionnés.

I. les administrateurs judiciaires

Le Conseil National des Administrateurs Judiciaires et des Mandataires Judiciaires (CNAJMJ) en est lui-même désormais convaincu, il est nécessaire de réformer l'organisation de la profession d'administrateur judiciaire.

Il est indispensable d'en revenir à la spécialisation des administrateurs judiciaires, la spécificité des matières commerciale et civile étant bien distinctes et l'expertise, notamment en matière de copropriétés très dégradées, sera essentielle. Cette distinction entre commercial et civil ne serait que le retour à la situation antérieure à 2008.

Dans le même esprit, il est souhaitable d'obtenir des listes d'experts de ce sujet auprès des tribunaux.

Il n'est plus possible que le juge ne soit pas officiellement « éclairé » lors de la désignation d'un mandataire ou d'un administrateur judiciaire.

ii. les syndicats : une meilleure éthique - Pour des rapports apaisés

Sans vouloir ni généraliser ni caricaturer les professionnels de l'immobilier, il faut rappeler qu'une déontologie de la profession des syndicats est réclamée par tous et même par les organisations de syndic depuis des années.

Par ailleurs la mise en place d'une spécialisation accrue pour les syndicats qui seront en charge pour les grosses copropriétés et les résidences en danger est souhaitable.

La FNAIM propose une carte « S ».

Enfin, la place des syndicats est forte dans les procédures des articles 29-1 et 29-1 A et B.

Mais la dénonciation de sa propre turpitude est assez délicate.

Ainsi l'article 29-1 A précise :

« Lorsqu'à la clôture des comptes les impayés atteignent 25 % des sommes exigibles en vertu des articles 14-1 et 14-2, le syndic en informe le conseil syndical et saisit sur requête le président du tribunal de grande instance d'une demande de désignation d'un mandataire ad hoc ».

On ne peut en effet demander à celui qui a en charge la gestion du budget et de s'en faire démunir sur sa demande.

Il est donc indispensable de donner la possibilité au président du syndicat - qui est le seul à avoir une légitimité représentative - de pouvoir saisir les tribunaux dans ces cas (voir développement en deuxième partie).

iii. les locataires

En 2010, les locataires représentaient 39 % des habitants - dont 22 % dans le parc privé (15) - des habitants de copropriétés.

Dans les copropriétés en difficultés, cette part des locataires est nettement plus élevée dépassant parfois la moitié des habitants de la résidence.

A l'instar de la situation espagnole, il est nécessaire que les locataires soient informés de l'état de la copropriété dans laquelle ils résident et notamment des charges que reversent ou non leur bailleur.

Il n'est plus acceptable qu'un locataire continue à payer ces charges, sans savoir si son propriétaire les reverse au syndic.

En outre, certaines décisions du syndicat entraînent des atteintes, parfois graves,

au droit de jouissance du locataire telles que celles sur le chauffage ou les ascenseurs.

Il est souhaitable de généraliser les affichages des comptes-rendus d'assemblées et de permettre aux locataires de payer leurs charges directement au syndic ou à l'administrateur judiciaire en charge de la résidence.

Iv. lutter contre les copropriétaires indéliçats Ou « marchands de sommeil »

La situation propriétaires-bailleurs indéliçats est particulièrement complexe à démontrer et à démonter juridiquement.

Ces bailleurs ne paient pas les charges de la copropriété. Ils sont établis pour la plupart à l'étranger ce qui prévient toute poursuite.

Par contre, ils rentabilisent leur investissement immobilier en louant l'appartement fractionné à plusieurs foyers.

Certains immeubles approchent un état de décrépitude en raison du rachat de nombreux lots par ces propriétaires qui abusent la copropriété.

En Espagne, si la loi n'a pas institué de sanction pour les propriétaires défaillants elle a autorisé les statuts de copropriétés à en avoir (16).

De plus, la loi espagnole interdit aux copropriétaires qui ne sont pas à jour du paiement de leurs charges lors de l'assemblée générale d'user de leur droit de vote lors de cette assemblée.

Enfin, leur nom peut être affiché dans l'entrée de l'immeuble.

L'auteur de ce rapport appelle de ses vœux une transcription dans la loi

française une mesure interdisant le droit de vote dans les assemblées générales pour les copropriétaires débiteurs au-delà d'un certain niveau.

Il est encore moins acceptable qu'un copropriétaire débiteur puisse continuer à acheter d'autres lots dans la copropriété. Il est urgent d'interdire ce type de pratiques.

Une simple clause résolutoire pourrait prévenir la propagation de ce type d'achat.

En effet, cette clause indiquerait qu'au moment du compromis de vente, l'acquéreur est dans l'obligation de faire une déclaration écrite d'absence de dette dans ladite copropriété.

Dès lors, le notaire sera dans l'obligation d'en vérifier la véracité auprès de la dite copropriété.

En cas de fausse déclaration, la clause permet donc l'annulation de la vente.

Comme la déclaration sur l'honneur demandée dans les dossiers des premiers PTZ afin d'établir la véracité de la non-propriété des acheteurs, cette clause semble particulièrement aisée à mettre en place.

Il faudra de plus insister afin que les copropriétaires ne puissent avoir en assemblée générale plus de trois pouvoirs.

Chapitre 2 Le cadre juridique de la copropriété en danger

La réalité du terrain démontre que l'état catastrophique de certaines copropriétés impose la mise en place des mesures dérogoires correspondantes à ces situations exceptionnellement graves.

Il est évident que ces mesures d'« exception » ne peuvent être utilisées que dans un cadre juridique préalablement prévu et uniquement dans celui-ci.

En effet, quand l'état des copropriétés est si dégradé qu'elles en sont « en danger », le droit de propriété de chacun des copropriétaires est alors mis lui-même en danger. La jouissance des parties communes n'est absolument plus tangible et la valeur de chaque appartement est fortement dévaluée.

I. définition

La copropriété en danger - ou en situation de pré-carence - peut se définir comme la situation où l'état du syndicat de la copropriété menace la propriété de chacun des copropriétaires que cela soit par l'effondrement de la valeur de leur patrimoine - qu'ils ne peuvent donc plus vendre -, ou de la baisse de leur droit de jouissance comme par exemple avec la mise à l'arrêt des ascenseurs.

Ce terme de pré-carence est approprié puisque la situation de ces copropriétés est si grave qu'elle pourrait aboutir au déclenchement d'une procédure de carence totale, ce qui signifierait la « mort » de la copropriété.

Ce contexte doit permettre une modification de la procédure de saisine du magistrat compétent pour permettre une meilleure complémentarité entre les acteurs et éviter des catastrophes.

Dans le cadre de la copropriété en danger il faut tout à la fois :

- définir le cadre juridique de la pré-carence ou copropriété en danger
- réformer la saisine du juge

- engager une procédure exceptionnellement lourde de redressement

Rappelons brièvement la situation législative actuelle en cas de difficultés. Les articles 29-1 A et B ainsi que l'article 29-1 de la loi de 1965 traitent de ces procédures spéciales.

Une procédure d'alerte permet la mise en place d'une administration provisoire lorsqu'à la clôture des comptes la copropriété a plus de 25 % d'impayés au titre des charges et des travaux. C'est le syndic, qui se retrouve donc dans une position de juge et partie, qui doit alerter le Tribunal de Grande Instance dans ce cas dans le délai d'un mois de la clôture des comptes. En l'absence d'une telle saisie, les copropriétaires (représentant au moins 15 % des voix), ou les créanciers ayant des factures d'eau, d'énergie ou de travaux non réglées peuvent saisir le juge, en informant le maire ou le préfet de leur démarche.

Le mandataire ad hoc doit adresser sous trois mois un rapport qui est une sorte de bilan de l'état de la copropriété : la situation financière, des recommandations pour revenir à l'équilibre et une vérification de l'état de l'immeuble et de la sécurité des occupants. Par la suite, ce sera au syndic de mettre à l'ordre du jour les actions à réaliser. Les instances de la copropriété gardent tous leurs pouvoirs.

Le plan de sauvegarde de l'article 29-1 est déclenché lorsque l'équilibre financier est gravement compromis ou lorsque la conservation de l'immeuble est menacée. Le Tribunal de Grande Instance est alors saisi par le syndic de copropriété après consultation du conseil syndical, des copropriétaires disposant de plus de 15 % des voix, ou le procureur de la République.

L'administrateur provisoire se voit confier tous les pouvoirs du syndic et une partie de l'assemblée générale, puisque les alinéas a et b de l'article 26 en sont exclus. Or, ces deux alinéas permettent d'une part des actes d'acquisition immobilière et d'autre part la modification du règlement de copropriété. D'autant plus qu'avant de prendre toute décision relevant de la compétence de l'assemblée, l'administrateur doit recueillir l'avis du conseil syndical et réunir l'assemblée générale pour les appels de fonds. Il est nommé pour au moins douze mois et a pour tâche d'établir un plan de sauvegarde de cinq ans.

Force est de constater que si ces deux procédures donnent parfois de bons résultats, elles ne répondent pas aux nécessités des copropriétés en danger. Toutes les auditions l'ont confirmé, y compris celles des administrateurs judiciaires.

En effet, ces situations exceptionnelles exigent des moyens et des pouvoirs exceptionnels que ne possèdent ni le mandataire ad hoc ni l'administrateur judiciaire.

Ces procédures n'impliquent pas les opérateurs sociaux, techniques et financiers qui vont nécessairement intervenir par le biais des pouvoirs publics en laissant l'administrateur en tête à tête avec le magistrat.

Dans des copropriétés en plan de sauvegarde et sous administration judiciaire, des décisions de la commission du plan de sauvegarde présidée par le préfet n'ont pu être mises en oeuvre car l'administrateur s'y opposait.

ii. les mesures

A. Saisine du juge

Faciliter l'accès au juge dans le cadre des copropriétés en danger est l'un des principaux objectifs de ce rapport. En ouvrant cette saisine le plus tôt possible, l'effet « boule de neige » dénoncé plus haut pourrait être évité.

Le choix est toujours et fondamentalement laissé à l'appréciation du juge, qui pourra décider de passer directement à la phase de pré-carence ou d'user des procédures d'alerte ou de sauvegarde des articles 29-1 et 29-1 A et B.

Il pourrait être introduit dans le code de la copropriété un article 29-1-C comprenant plusieurs paragraphes, intitulé « les copropriétés en danger »,

Et rédigé comme suit :

Article 29-1-C du code de la copropriété

« Les copropriétés en danger »,

1. « Lorsque :

1°) un appel de charges de copropriété par un syndic s'avère infructueux, après épuisement des voies de relance par le syndic, pour un montant supérieur à 40 % du total des sommes appelées,

Ou que

2°) l'insuffisance de ressources constatées résultant du 1°), au regard de l'état général de la copropriété, de sa situation financière, notamment en ce qui concerne les charges courantes et les travaux urgents nécessaires, présentent un risque élevé d'entraîner une dégradation majeure des conditions d'habitabilité, soit en privant les résidents des services fonctionnels collectifs élémentaires, soit en raison de l'état, notamment sanitaires, du bâti,

Le syndic, le président du conseil syndical de la copropriété, les copropriétaires représentant 30 % des tantièmes, le maire, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, le président du conseil général, ou le préfet, peuvent mettre en demeure le syndic de saisir la juridiction compétente pour engager une procédure de pré-carence.

2. Pour leur permettre d'exercer cette faculté, ils reçoivent, à leur demande, pour toute copropriété dont ils estiment que la situation le justifie, de la part du syndic, les différents états comptables au fur et à mesure de leur élaboration, les rapports des organismes et services publics concernés, ainsi que copie des appels de charges et de leurs résultats et des diligences entreprises par le syndic en vue de leur recouvrement.

Les informations nominatives qui leur sont communiquées à ce titre ne sont conservées qu'aussi longtemps qu'elles sont nécessaires à l'exercice de ce pouvoir, et à cette fin exclusive.

3. Dès réception de la lettre qui le saisit de la demande, le syndic en communique copie de chaque copropriétaire.

A compter de la réception de la saisine opérée en application du premier alinéa du 2, le syndic dispose d'un délai de quinze jours pour répondre et lancer la procédure ou pour expliciter son impossibilité à agir.

4. A défaut de réponse du syndic, le président du conseil syndical de la copropriété, les copropriétaires représentant 30 % des tantièmes, le maire, ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, le président du conseil général, ou le

préfet, pourront directement saisir le juge d'une telle demande. »

B. Philosophie du dispositif

Si le juge prononce la pré-carence, il ouvre la possibilité de lancer une procédure qui permettra à la fois de faire un diagnostic approfondi des difficultés que traversent la copropriété, allant même jusqu'à évaluer sa capacité à demeurer en copropriété privée totalement ou partiellement, et également de permettre à tous les acteurs du redressement de travailler de façon synergétique sous son autorité.

C. Dispositif

Si le magistrat considère qu'il est souhaitable de passer en phase de « pré-carence », il aura à sa disposition un mécanisme en deux temps.

- Premier temps :

Le juge nommera un expert sur une liste agréée pour coordonner un audit technique (le bâti), financier (aspect comptable) et social (les relations avec les habitants) de cette copropriété en danger.

Il devra également présenter un plan de continuation pour la copropriété qui décrira le plus précisément possible les mesures à mettre en oeuvre, ainsi que les partenaires et financements envisagés.

Il devra rendre ce rapport dans un délai maximum de douze mois à compter de l'ordonnance judiciaire.

Pour ce faire, il pourra s'entourer de toutes les compétences techniques nécessaires et interroger l'ensemble des pouvoirs publics - état et collectivités territoriales - qui interviendront dans ce plan, ainsi que le syndicat.

Il sera assisté d'un Syndic « S » ou de redressement - lui aussi choisi sur une liste labellisée - qui aura pour mission la gestion des tâches courantes du syndicat.

Pendant ce laps de temps, le magistrat suspend le rôle et les pouvoirs du syndicat et de l'assemblée générale de la copropriété et instaure un moratoire de la dette.

- Deuxième temps :

Au vu de ce rapport, le juge peut soit :

- Infirmer l'état de pré-carence.

Il peut renvoyer la copropriété sur les procédures d'alerte et de sauvegarde, ou au contraire, proposer la mise en oeuvre d'une carence totale.

- Ou confirmer l'état de pré-carence :

Il nomme alors un opérateur à qui il pourra accorder tous les pouvoirs nécessaires afin de mettre en oeuvre le plan de redressement et de continuation avec le concours d'un syndic de redressement.

Ce plan sera soumis au vote de l'assemblée générale des copropriétaires.

Ainsi il pourrait être introduit dans le code de la copropriété, à la suite de l'article 29-1 C, les dispositions suivantes :

« 5. S'il estime la délibération de l'assemblée générale des copropriétaires insuffisante ou si aucune délibération n'est adoptée dans le délai mentionné, le juge peut, sur le fondement de son ordonnance, et après avoir invité l'ensemble des parties à présenter des observations,

Arrêter un plan de redressement et de continuation, dont il fixe la durée, qui peut notamment comporter la suspension provisoire de tout ou partie du règlement de copropriété, afin de permettre à la personne qu'il désigne pour son exécution de la mettre en oeuvre dans les délais impartis »

D. Complément au plan

Dans ces situations, la présence d'un établissement foncier dédié au portage des copropriétaires est indispensable afin d'éviter que des acquéreurs mal intentionnés n'aggravent les difficultés.

En contrepartie, les co-propriétaires ont un droit de délaissement et un droit de contestation a posteriori et un droit d'information renforcé.

L'opérateur présidera une commission du plan de redressement composée des représentants de tous les intervenants au plan de redressement-continuation ainsi que du président du conseil syndical et des membres élus du syndicat désignés par un vote de l'assemblée générale des copropriétaires, au prorata du nombre des lots.

Cette commission doit se réunir mensuellement et apporter toutes les informations sur l'état de l'avancée du plan.

Il sera donc inscrit à la suite dans cet article 29-1-C :

6. L'ouverture d'un plan de redressement emporte

- le droit pour l'opérateur de proposer à tous copropriétaires d'acquérir leur part ;
- pendant la durée de l'opération, la copropriété est soumise au droit de préemption renforcé (code de l'urbanisme)

7. L'exécution du plan fait l'objet d'une information régulière, à tout le moins mensuelle, de la copropriété et de ses organes, ainsi que de l'ensemble des parties intéressées.

À tout instant, la juridiction compétente peut y mettre fin ou le modifier. L'assemblée générale peut le saisir à cette fin, en faisant état le cas échéant des modalités qu'elle propose pour remédier à la situation.

8. Le mandat de mise en oeuvre du plan est exécuté sous la responsabilité de celui qui en est chargé, au nom et pour le compte de la copropriété et à sa charge.

Durant l'exécution du plan, tout copropriétaire peut formuler des observations, consignées par celui chargé de l'exécution du plan dans un registre d'exécution joint au compte de son mandat.

Le compte et le compte-rendu de l'exécution sont remis au juge à l'issu du mandat. Le juge statue sur les contestations et règle définitivement le compte. »

Conclusion

Le bilan de cette mission montre que tous ceux qui, à un titre ou un autre, ont eu concrètement à oeuvrer dans des copropriétés en très grandes difficultés sont rapidement favorables à une réforme de la loi du 10 juillet 1965 pour y introduire des mesures exceptionnelles exorbitantes du droit commun.

Même si elles peuvent paraître coercitives, elles constituent les seules possibilités de sauver des syndicats qui sont menacés d'autodestruction.

Ces mesures apparaissent également indispensables pour assurer au maximum la réussite et l'efficacité des fonds publics investis dans ce secteur privé.

Il serait en effet inconcevable que les pouvoirs publics engagent des fonds publics tout en laissant aux seuls acteurs privés une liberté d'agir qui n'a pas empêché les graves dysfonctionnements.

L'auteur de ce rapport peut comprendre que ceux qui connaissent mal la réalité de ces copropriétés sont réticents à ces propositions, en particulier dans le domaine juridique. C'est la raison pour laquelle il a limité les mesures au cadre très précis de ces copropriétés en danger, désormais juridiquement définies.

Il appartient donc au domaine politique d'arbitrer pour se donner les vrais moyens de faire disparaître ces îlots de misère et d'indignité.

Synthèse des modifications législatives proposées

Article 29-1-C de la loi du 10 juillet 1965, code de la copropriété

« Les copropriétés en danger »,

1. Lorsque :

1°) un appel de charges de copropriété par un syndic s'avère infructueux, après épuisement des voies de relance par le syndic, pour un montant supérieur à 40 % du total des sommes appelées,

Ou que

2°) l'insuffisance de ressources constatées résultant du 1°), au regard de l'état général de la copropriété, de sa situation financière, notamment en ce qui concerne les charges courantes et les travaux urgents nécessaires, présentent

un risque élevé d'entraîner une dégradation majeure des conditions d'habitabilité, soit en privant les résidents des services fonctionnels collectifs élémentaires, soit en raison de l'état, notamment sanitaires, du bâti,

Le syndic, le président du conseil syndical de la copropriété, les copropriétaires représentant 30 % des tantièmes, le maire, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, le président du conseil général, ou le préfet, peuvent mettre en demeure le syndic de saisir la juridiction compétente pour engager une procédure de pré-carence.

2. Pour leur permettre d'exercer cette faculté, ils reçoivent, à leur demande, pour toute copropriété dont ils estiment que la situation le justifie, de la part du syndic, les différents états comptables au fur et à mesure de leur élaboration, les rapports des organismes et services publics concernés, ainsi que copie des appels de charges et de leurs résultats et des diligences entreprises par le syndic en vue de leur recouvrement.

Les informations nominatives qui leur sont communiquées à ce titre ne sont conservées qu'aussi longtemps qu'elles sont nécessaires à l'exercice de ce pouvoir, et à cette fin exclusive.

3. Dès réception de la lettre qui le saisit de la demande, le syndic en communique copie de chaque copropriétaire.

A compter de la réception de la saisine opérée en application du premier alinéa du 2, le syndic dispose d'un délai de quinze jours pour répondre et lancer la procédure ou pour expliciter son impossibilité à agir.

4. A défaut de réponse du syndic, le président du conseil syndical de la copropriété, les copropriétaires représentant 30 % des tantièmes, le maire, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, le président du conseil général, ou le préfet, pourront directement saisir le juge d'une telle demande. »

5. S'il estime la délibération de l'assemblée générale des copropriétaires insuffisante ou si aucune délibération n'est adoptée dans le délai mentionné, le juge peut, sur le fondement de son ordonnance, et après avoir invité l'ensemble des parties à présenter des observations,

Arrêter un plan de redressement et de continuation, dont il fixe la durée, qui peut notamment comporter la suspension provisoire de tout ou partie du règlement de copropriété, à fin de permettre à la personne qu'il désigne pour son exécution de la mettre en oeuvre dans les délais impartis »

« 6. L'ouverture d'un plan de redressement emporte

- le droit pour l'opérateur de proposer à tous copropriétaires d'acquiescer leur part ;

- pendant la durée de l'opération, la copropriété est soumise au droit de préemption renforcé (code de l'urbanisme)

7. L'exécution du plan fait l'objet d'une information régulière, à tout le moins mensuelle, de la copropriété et de ses organes, ainsi que de l'ensemble des parties intéressées.

À tout instant, la juridiction compétente peut y mettre fin ou le modifier. L'assemblée générale peut le saisir à

cette fin, en faisant état le cas échéant des modalités qu'elle propose pour remédier à la situation.

8. Le mandat de mise en oeuvre du plan est exécuté sous la responsabilité de celui qui en est chargé, au nom et pour le compte de la copropriété et à sa charge.

Durant l'exécution du plan, tout copropriétaire peut formuler des observations, consignées par celui chargé de l'exécution du plan dans un registre d'exécution joint au compte de son mandat.

Le compte et le compte-rendu de l'exécution sont remis au juge à l'issue du mandat. Le juge statue sur les contestations et règle définitivement le compte.

»

Annexes

Liste des personnes auditionnées

- M. Dominique Braye, Président de l'ANAH ;

- M. Yves Rouquet, Rédacteur en chef du pôle immobilier aux éditions Dalloz ;

- Mme Soraya Daou, responsable du service des études, de la prospective et de l'évaluation au sein de l'ANAH ;

- M. Laurent Girometti, anciennement directeur technique et juridique de l'Anah, actuellement sous-directeur du logement et de son financement à la Mairie de Paris ;

- Mme Dunogué-Gaffier, Administrateur judiciaire ;

- M. Xavier Huertas, Vice-Président du Conseil des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires ;

- M. Cyril Sabatier, Avocat spécialisé en droit immobilier ;
- M. Henri Deligné, délégué général - Plurience ;
- M. Maurice Feferman, juriste - Foncia ;
- M. Géraud Devolve, délégué général - UNIS ;
- Mme Maïté Bériot, juriste - Fédération Nationale du Crédit Agricole ;
- M. Fernand Champavier, Président - l'ARC ;
- Mmes Estelle Baron et Sylvaine Le Garrec, juristes - l'ARC ;
- Mme Danielle Dubrac, Sabimmo, Gérante de syndic en Seine-Saint-Denis ;
- M. Etienne Ginot, Président - l'UNIS (Union des syndicats de l'immobilier) ;
- M. Philippe Rio, Maire de Grigny ;
- Mme Isabelle Grenouillat, Ex-Présidente du Conseil Syndical Principal de la résidence Grigny II ;
- M. Gérard Segura, Maire de Bondy ;
- Mme Latourte, collaboratrice - cabinet du maire, mairie de Bondy ;
- Mme Annie Guillemot, Maire de Bron ;
- M. Olivier Klein, Maire de Clichy-sous-Bois ;
- M. Marc Ratsimba, Directeur général adjoint du Département du développement social de Clichy-sous-Bois ;
- M. Michel Langlois, Président ADIL 93 ;
- Mme Séverine Marsaleix-Regnier, Directrice de l'ADIL 93 ;
- M. Etienne Crepon, Directeur de la direction habitat, urbanisme et des paysages (DHUP) ;
- Mme Helène Dadou, sous-directrice des politiques de l'Habitat, DHUP ;
- M. Pierre Caulet, adjoint au chef de Bureau, DHUP ;
- M. Jean-Alain Steinfeld, Directeur Général d'OSICA, entreprise Sociale pour l'Habitat ;
- M. Pierre Sallenave Directeur général de l'ANRU (Agence nationale de rénovation urbaine) ;
- M. Franck Caro, Directeur - ANRU ;
- M. Jean-François Buet, Président - FNAIM ;
- Mme Isabelle Goanvic, Conseillère technique civil - cabinet de Madame la Ministre de la Justice ;
- M. Hugues Périnet-Marquet, Professeur de droit privé, Université Panthéon-Assas ;
- Mme Catherine Masson-Daum, Conseiller à la cour de Cassation ;
- MM. Xavier Benoist, Directeur adjoint, et Alain Mellet, chargé de mission fédération des Pact ;
- Mme Lucy Clech, juriste et M. Denis Aucouturier, Directeur, société Citémétrie ;

- MM. René Bresson, Expert et Nicolas Crozet, Directeur général - société Urbanis.

Lettre de mission de Cécile Dufлот, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, à Claude Dilain, sénateur de la Seine-Saint-Denis

Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement

La ministre

Paris le 24 décembre 2012

Monsieur le Sénateur,

Les copropriétés en difficulté, en particulier les propriétés très dégradées, représentent une préoccupation majeure de la politique de la ville, comme des politiques de l'habitat, notamment compte tenu des conséquences sociétales pour leurs occupants locataires et propriétaires occupants et ce, quelle que soit leur taille ou leur ancienneté.

Ainsi, je souhaite que cette thématique constitue un axe majeur du projet de loi-cadre sur le logement que je présenterai au Parlement en 2013.

Des travaux de grande qualité ont été conduits ces deux dernières années par François Delarue, Président de l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne, Dominique Braye, Président de l'Agence Nationale de l'Habitat et Pierre Sallenave, Directeur général de l'ANRU. Ils ont montré la nécessité d'une approche spécifique, pour les ensembles les plus dégradés tels que celui du Bas-Clichy, que vous connaissez bien, sur lequel ont porté les rapports de F. Delarue et D. Braye, mais aussi d'une évolution du cadre juridique existant. En effet même s'il est de création récente,

ce cadre doit s'enrichir des enseignements tirés des opérations concrètes qui l'ont mis en oeuvre.

Le président de l'Anah, Dominique Braye, a piloté à l'automne 2011 une large concertation, auprès des diverses composantes du conseil d'administration de l'Anah et des différents experts et professionnels de ces questions, afin de formuler des propositions sur la connaissance, l'intervention et le traitement des copropriétés, figurant dans son rapport «Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés», remis en janvier 2012.

Il convient aujourd'hui de prolonger cette démarche, afin de concrétiser ces propositions en identifiant celles qui relèvent de dispositions législatives, de préciser les mesures susceptibles d'enrayer la spirale de dégradation, de faciliter le traitement des copropriétés très dégradées, de les soumettre à la concertation des acteurs concernés et de préparer le débat parlementaire.

Compte tenu de votre connaissance des enjeux et de votre expérience d' élu local, je souhaite que vous puissiez contribuer à l'élaboration des dispositions législatives en animant notamment une concertation sur le contenu des mesures législatives destinées à enrayer la dégradation et à traiter les copropriétés en grandes difficultés.

Vos propositions devront notamment permettre :

- d'amender, si nécessaire, les procédures actuelles prévues par la loi : la nomination d'un mandataire ad hoc, l'administration provisoire, la procédure de carence notamment en précisant le rôle que pourraient jouer, outre les com-

munes, les établissements publics de coopération intercommunale ;

- de rendre plus opérationnelles les procédures juridiques existantes concernant notamment les modalités de restructuration et de scission des copropriétés et de la procédure d'apurement des dettes du syndicat ;

- de faciliter l'intervention d'organismes, notamment des bailleurs sociaux, en les rendant compétents pour acquérir ou gérer les parties communes, les cas échéant, en inventant de nouvelles formes de copropriété.

La concertation que vous organiserez et animerez sur ces sujets permettra aux différents acteurs de continuer à s'assurer de la pertinence et de la cohérence des mesures proposées et qui trouveront leur place dans le projet de loi. Je souhaiterais que cette concertation soit particulièrement approfondie lorsqu'il s'agira de traiter des modèles alternatifs de propriété et de gestion des parties communes des copropriétés très dégradées, compte tenu du caractère novateur de ces régimes.

Vous pourrez à cet effet organiser les auditions que vous jugerez nécessaires, ainsi que des réunions d'échanges et de concertation avec les différents acteurs concernés par ces mesures.

Vous vous appuieriez dans la conduite de cette mission sur les moyens de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, de l'Agence nationale de l'habitat et de l'Agence nationale de la rénovation urbaine.

Vous voudrez bien me tenir informée tout au long de votre mission du résultat de vos démarches de concertation et me

remettre vos conclusions au plus tard fin février 2013.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Rapport d'étape du 29 janvier 2013 Premières conclusions

1. Cadre juridique

Il m'apparaît à la lumière de ces auditions qu'il devient urgent de proposer un cadre juridique exorbitant du droit commun pour les copropriétés en danger.

Tous les acteurs concernés sont sensibles à cette intention.

En effet, l'état de détérioration de la gestion de ces immeubles est tel qu'il met sérieusement en danger la propriété privée de chacun des copropriétaires.

Afin de respecter cette propriété privée, il sera donc utile de circonscrire cet état de danger pour autoriser, sous contrôle judiciaire, un certain nombre d'actes. Ceci dans une définition très stricte et pour une durée évidemment limitée.

Cette possibilité, qui ira bien au-delà des moyens d'alerte existants (article 29-1 A et B de la loi du 10 juillet 1965) donnera tout pouvoir au gestionnaire en place pour assurer la survie de la copropriété.

Plus encore dans ce cadre, les règles de majorité aux assemblées générales de copropriété doivent évoluer. En effet, je ne doute pas que vous allez proposer les modifications qui s'imposent afin que les règles des articles 24 et suivants de la loi du 10 juillet 1965 ne bloquent plus des décisions de l'assemblée des copropriétaires en empêchant des rénovations vitales.

Dans les circonstances de danger circonscrites comme prévues ci-dessus, l'expert en charge doit pouvoir écarter les obstacles et freins venant de cette assemblée, qui a eu pour résultat la mise en danger de la copropriété.

Il faut créer enfin, un cadre pour les très petites copropriétés qui ne rencontrent pas les mêmes problématiques en termes d'infrastructures et de coût, mais occasionnent des difficultés particulières avec les syndic notamment.

Je tiens à ajouter qu'en dehors de ce cadre bien défini, un grand nombre de règles préventives doivent être mises rapidement en place.

Ces techniques, qui ne relèvent pas forcément du domaine législatif, sont simples à mettre en place. Elles sont une réelle protection pour les copropriétaires.

Si l'examen attentif du rapport de l'ANAH apporte de nombreuses solutions, je souligne plusieurs points :

- des fiches signalétiques doivent être mises en place sur la copropriété en son ensemble, sur le lot du copropriétaire, au moment de l'achat et lors des assemblées générales.

- L'accessibilité aux documents comptables de la copropriété est donc fondamentale pour que le futur copropriétaire puisse se faire une idée exacte des charges qui pèseront sur lui et les inclus dans son plan de financement.

- Il en va de même pour les différents diagnostics, qui devront donc être matérialisés permettant une meilleure circulation de l'information.

- Dans le même esprit d'information et de simplicité : il ne doit plus être possible de dispenser les copropriétés de compte séparé.

- Ceci poussera les copropriétés à accepter les fonds de roulement pour les travaux à venir.

2. Saisine du juge

Afin d'inciter les intéressés à dénoncer les situations d'urgence, le magistrat devra être saisi comme dans l'esprit de la loi sur les entreprises en difficultés non seulement par le syndic, qui évidemment n'est pas le mieux placé pour décider de sa turpitude, mais également par les créanciers, pouvoirs publics et les copropriétaires plus facilement que ne le prévoit la loi actuelle.

Ceci permettrait d'intervenir avant que la situation de la copropriété ne soit catastrophique.

Bien entendu, le juge conserve la possibilité comme le prévoit l'article 29-1 A et s. de désigner un mandataire ou un administrateur judiciaire avant de décider de l'état de copropriété en danger.

3. Réforme de la profession d'administrateur judiciaire

Il s'agit en l'espèce de revenir à une distinction à l'intérieur de la profession. En effet, la spécialisation civile ou commerciale a une particulière importance dans le cadre de la gestion des copropriétés en danger. L'aspect social de la profession ne peut être écarté, et l'expérience acquise en matière commerciale ne peut suffire pour gérer les situations extrêmement délicates que génèrent ces copropriétés en danger.

Par ailleurs, et dans cet esprit, il est donc indispensable de constituer une liste d'experts, établie par une autorité pluridisciplinaire, sur laquelle le magistrat aura la possibilité de choisir la personne la plus appropriée pour conduire la copropriété en danger dans son « redressement ». L'état exorbitant du droit commun impose un respect des règles ainsi qu'une connaissance de la matière hors du commun.

Cet expert ne serait pas obligatoirement un administrateur judiciaire. Il serait même souhaitable qu'il soit issu de l'établissement opérateur désigné dans le cadre d'un plan de redressement. (Il serait légitime de revoir la procédure de « sauvegarde » au bénéfice d'un plan de redressement.)

En effet, il est nécessaire d'établir des relations nouvelles entre l'administrateur et les interlocuteurs de la copropriété.

Lorsque de l'argent public entre dans la copropriété, ce qui est toujours le cas avec ces copropriétés en danger, les relais préfectoraux et communaux doivent avoir facilement accès au dossier, pas seulement après de longues négociations avec l'administrateur et le magistrat

4. Portage

La création d'un outil spécifique de portage pour le cas de ces copropriétés en danger me paraît bienvenue. Il est pressant d'aller plus loin que l'existant.

Il serait illusoire d'espérer redresser une copropriété en danger en vendant aux enchères au tribunal les lots expropriés car l'arrivée des marchands de sommeil et des marchands de biens indéliçables aggrave l'état de la copropriété .

A ce sujet, nous proposons que, dans ce cadre de copropriété en danger un propriétaire débiteur ne puisse pas acheter un nouveau lot dans cette copropriété, soit directement soit dans le cadre d'une SCI.

Nature de l'affaire Cours d'appel TGITI
Année 200020102000201020002010

Copropriété : droits et obligations des copropriétaires
1 7131 6963 4644 03815
16723 802 Evolution en % 16 % 57 %
Total Fond Référé Requête Demande de désignation d'un administrateur provisoire art. 29-1 et s. code de copropriété
748533710 Demande de désignation d'un mandataire ad hoc Procédure d'alerte art. 29-1 A et B code copropriété
7025

Encadré(s) :

Commentaire

Faire émerger des pistes de réflexion législatives pour venir en aide aux copropriétés très dégradées, tel est l'objet d'un rapport de Claude Dilain, sénateur de la Seine-Saint-Denis et ancien maire de Clichy-sous-Bois, remis à Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, le 13 mai 2013.

Claude Dilain se prononce en faveur d'une réforme de la loi du 10 juillet 1965 sur les copropriétés « pour y introduire des mesures exceptionnelles exorbitantes du droit commun, afin d'assurer au maximum la réussite et l'efficacité des fonds publics investis dans ce secteur privé ». Une réforme déjà réclamée en 2011 par Dominique Braye, président de l'Agence nationale pour l'habitat (Anah).

Dans un premier temps, le sénateur livre ses pistes de mesures préventives : spécialisation accrue des administrateurs

judiciaires et des syndics en charge de « grosses copropriétés » ou de « résidences en danger », meilleure information des locataires (qui représentent 39 % des habitants de copropriété) et renforcement de la lutte contre les copropriétaires indécis et les « marchands de sommeil ».

Claude Dilain propose ensuite un cadre juridique pour les copropriétés en danger ou en situation de pré-carence qu'il définit comme « la situation où l'état du syndicat de la copropriété menace la propriété de chacun des copropriétaires, que ce soit par l'effondrement de la valeur de leur patrimoine ou par la baisse de leur droit de jouissance ». Celui-ci permettrait d'élargir les possibilités de saisine du juge et d'engager une procédure exceptionnelle de redressement, détaillée dans le rapport.

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, actuellement examiné par l'Assemblée nationale, prévoit une série de mesures pour prévenir et lutter contre la dégradation des copropriétés.

Note(s) :

(1) Colloque des 25, 26 et 27 octobre 2012, présenté dans la revue Droit et Ville du 1er décembre 2012.(2). Données Filicom 2009.(3). L'outil statistique d'aide au repérage des copropriétés fragiles.(4). Rapport « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat » ANAH, Président Braye, 2012.(5). ARC, « Traiter les copropriétés fragiles ou en difficulté ; comment prévenir, agir, guérir », Vuibert, 2012.(6) Rapport Anil 1998, Bernard Vorms, <http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2005/diffi->

[cultes_copropriete_eclairage_etrananger.pdf](#).(7) Annuaires statistique de la justice, 1996-2001 et 2011-2012.(8) Voir plus haut rapport Vorms, ANIL.(9) Décision du 16 janvier 1982 n° 81-132 DC.(10) Voir rapport annuel cour de Cassation, 2008.(11) DC n° 94-359 du 19 janvier 1995, loi relative à la diversité de l'habitat ; DC n° 98-403 du 29 juillet 1995, loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.(12) Loi du 5 mars 2007.(13) 3e Chambre civile 7 septembre 2011.(14) Voir Rapport Anah 2012.(15) Statistiques INSEE, www.insee.fr, fiche propriétaire-locataire.(16) Rapport Vorms, ADIL, 1998, (voir plus haut).