



NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

113

NUMÉRO

VENDREDI 20 SEPTEMBRE 2002

LES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

RAPPORTEUR

FRÉDÉRIQUE RASTOLL

AU NOM
DE LA
SECTION DU
CADRE DE VIE

Un quart environ du parc de logements des Français est régi par le régime de la copropriété issu de la loi du 10 juillet 1965. Prioritairement concentré dans les grandes régions urbaines d'Ile-de-France, le Rhône-Alpes et du pourtour méditerranéen, ce parc est hétéroclite dans sa composition (petits immeubles de moins de dix logements aux grands ensembles de plusieurs centaines), sa situation (centre ville ou périphérie), son âge, la qualité architecturale de son bâti et son insertion dans le tissu urbain. Il l'est tout autant dans son peuplement.

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE
DES
24 ET 25 SEPTEMBRE 2002

I - QU'EST-CE QUE LA COPROPRIÉTÉ ?

La loi du 10 juillet 1965 organise une répartition entre parties privatives et parties communes, leur gestion et leur jouissance par leurs occupants qu'ils soient propriétaires ou locataires dans le cadre d'un règlement publié au fichier immobilier

Modifiée par les lois du 31 décembre 1985, du 21 juillet 1994 relative à l'habitat et enfin du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, la loi du 10 juillet 1965 prévoit le paiement des charges liées aux services et équipements collectifs ainsi qu'à l'administration, l'entretien et la conservation du patrimoine des copropriétaires. Elle fixe également le statut et les missions du syndicat des copropriétaires et du conseil syndical chargé de surveiller la gestion du syndicat qu'elle a désigné en assemblée générale des copropriétaires. Cette gestion comprend l'établissement d'un budget prévisionnel avec la possibilité de constituer des provisions pour les travaux plus ou moins lourds nécessaires à l'entretien et à la conservation du patrimoine.

Si dans sa grande majorité ce régime apporte satisfaction aux copropriétaires dont le nombre n'a cessé d'augmenter ces dernières années, certaines copropriétés connaissent des difficultés plus ou moins graves.

II - COMBIEN DE COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ ?

Dans ce parc, mal connu dans sa globalité faute de statistiques précises, la part en difficulté l'est encore plus. La seule approche disponible est juridique car un syndicat est considéré en difficulté lorsque le juge l'a constaté. Ce constat est donc tardif. Cette notion apparaît pour la première fois dans les textes en 1994 avec la loi du 21 juillet relative à l'habitat qui prévoit la désignation d'un administrateur provisoire lorsque l'équilibre financier du syndicat ne permet plus d'assurer le fonctionnement normal de la copropriété.

La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville reprend cette notion et propose des mesures. Toutefois, elle exclut du champ d'intervention les copropriétés « dont la situation s'avère irrémédiablement compromise », c'est-à-dire celles dans lesquelles les propriétaires ne sont plus en mesure d'assurer le financement des travaux nécessaires à la restauration du bâti très dégradé. Cette disposition prive ainsi les copropriétés des mesures applicables aux entreprises en difficulté.

Enfin, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains introduit la notion de copropriétés dégradées. Celles-ci se caractérisent par un état de gravité tel que la vie quotidienne des habitants y est fortement altérée, conduisant à l'insalubrité et même parfois au drame lorsque, faute de paiement, les fournitures essentielles (électricité, gaz, eau...) et les services (ascenseurs, nettoyage des parties communes, gardiennage...) ne sont plus assurés.

En l'absence de prise en compte de l'échelon « copropriété » dans le recensement de la population du dispositif national statistique, certaines villes, comme Lyon, Saint-Nazaire, Grenoble, Marseille..., ont entrepris le recensement de leurs copropriétés en difficulté ou dégradées. Le repérage s'effectue à partir d'une série de critères et de sources susceptibles d'informer sur l'état du parc. L'IAURIF a dressé en 1998 une liste non exhaustive de ces sources pouvant être utilisées par les municipalités.

De son côté, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) a diligenté deux enquêtes : l'une en juin 2000, l'autre en juillet 2001. Sur cette base, 200 000 logements ont été recensés comme nécessitant une intervention de la puissance publique dans les seuls grands ensembles récemment construits à la périphérie selon les mêmes procédés que le logement social mais n'ayant pas bénéficié des mêmes opérations de réhabilitations que celui-ci. N'entrent pas dans le comptage,

notamment les petites copropriétés très dégradées des centres villes.

III – QUI HABITE DANS LES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ ?

Stable depuis la fin des années soixante-dix, la répartition entre copropriétaires occupants et locataires dans l'ensemble du parc en copropriété s'établit à 44 % pour les locataires. Pourtant, aucune étude ne permet de définir le profil des copropriétaires dans le parc en difficulté. Ils peuvent être notamment :

- des ménages modestes piégés dans une situation qui se dégrade ou mis en difficulté par des prêts à l'accession à taux progressifs, au remboursement desquels s'ajoutent les charges de copropriété;

- des ménages qui, faute de véritable conseil à l'accession, ont pu se retrouver dans des situations financières fragiles ;

- des copropriétaires bailleurs aux ressources modestes pour lesquels le loyer constitue le complément indispensable à l'équilibre financier du budget du ménage et incapables, en cas d'impayé de loyer, d'acquitter leurs charges de copropriété;

- des bailleurs qui ne participent pas au fonctionnement de la copropriété refusant de s'acquitter de leurs charges malgré la perception de loyers.

- des bailleurs indécents autrement dénommés « marchands de sommeil » tirant de fabuleux revenus de logements acquis à vil prix.

Quant aux locataires, il peut s'agir de ménages qui n'ont pu accéder à la propriété, de ménages parmi les plus défavorisés qui ne peuvent obtenir un logement social en dépit des dispositions de la loi du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement, de personnes en situation irrégulière... En Seine-Saint-Denis par exemple, 30 % de la population fragile sont accueillis en HLM... 70 % dans le parc privé !

IV - QUELLES SONT LES ORIGINES DES DIFFICULTÉS ?

Les causes sont multiples et plutôt que d'incriminer le statut juridique il convient de prendre en compte avant tout l'implantation de certains immeubles et leur qualité architecturale médiocre, la pauvreté de certains propriétaires et locataires, la question de l'accueil des populations étrangères. Il existe une grande convergence dans l'origine du processus de dégradation notamment le poids des charges de copropriété, la taille des ensembles immobiliers, la fragilité financière des occupants. Les difficultés croissent avec le nombre de logements et de bâtiments, le mauvais fonctionnement des instances de la copropriété, la faible participation des copropriétaires aux assemblées générales, la gestion minimale assurée par le syndicat ou encore la mise en copropriété d'immeubles anciens sans travaux préalables suffisants qui est souvent dénoncée.

La combinaison de certains de ces éléments conduit à une spirale de la dégradation.

V – COMMENT REPÉRER LES DIFFICULTÉS ?

La méconnaissance des copropriétés fragiles sur le territoire empêche toute action préventive pourtant nécessaire pour éviter d'entrer dans la spirale conduisant à la dégradation.

Le repérage est primordial. Certaines collectivités l'ont compris très tôt en mettant en place des observatoires locaux ou régionaux pour dresser des cartographies et recueillir des données statistiques leur permettant d'agir en amont des difficultés. Le Nord-Pas-de-Calais, la ville de Cergy, le Grand Lyon, la Seine-Saint-Denis, les Bouches-du-Rhône se sont engagés dans cette voie.

VI - L'INTERVENTION PUBLIQUE

a) L'Etat

La reconnaissance de la légitimité des pouvoirs publics à agir sur un patrimoine privé, qui accueille 26 % de ménages pauvres alors que les HLM en hébergent 27 %, a tardé. Ce

n'est qu'après l'intervention, dans les années soixante-dix, sur le parc social et face à l'aggravation de la crise urbaine dans certains quartiers d'habitat social que le Comité interministériel des villes (CIV) a engagé, en 1992, une réflexion sur les copropriétés en difficulté. Une adaptation des OPAH (Opération programme d'amélioration de l'habitat) aux copropriétés a été décidée permettant une intervention accrue de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). La loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat confirme cette démarche par diverses mesures dont la possibilité pour le président du tribunal de grande instance de désigner un administrateur provisoire pour rétablir un fonctionnement normal des copropriétés en difficulté. De nouvelles dispositions ont inséré la copropriété dans la politique de la ville par le biais de la loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance de la ville et la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui fixe dans ses objectifs l'éradication de l'habitat indigne. Des moyens sont dégagés par l'ANAH, la Caisse des dépôts et consignations et depuis 2001 par le 1 % logement (convention entre l'Etat et l'Union économique et sociale du logement, UESL).

b) Les collectivités locales

Dès les années quatre-vingt-dix, certaines collectivités se sont engagées pour tenter de redresser les copropriétés en difficulté. Agissant le plus souvent dans l'urgence pour parer aux problèmes de sécurité ou à des situations conflictuelles, les mesures ont été le plus souvent prolongées par des actions plus globales de restructuration de quartiers se fondant sur des diagnostics préalables à des programmes locaux de l'habitat ou à des contrats de ville. Peuvent être citées : Cergy, Brest, Montfermeil, Saint- Priest ...

VII – LES ACTEURS ET LES INTERVENANTS

a)- *Le syndicat des copropriétaires et le conseil syndical* sont les premiers acteurs concernés, chargés de suivre la gestion de la copropriété et susceptibles de donner l'alerte en cas de dysfonctionnement.

b)- *Le syndic*, représentant légal et mandataire des copropriétaires et dont la profession est réglementée par la loi Hoguet du 2 janvier 1970, convoque l'assemblée générale, établit le budget, tient les comptes des charges, la gestion et l'entretien des parties communes. Son rôle est déterminant et dépend des liens qu'il entretient avec les copropriétaires et le conseil syndical. Dans les copropriétés en difficulté, ses missions doivent être élargies au suivi social de certains copropriétaires lorsque les impayés de charges commencent à s'accumuler et que les conflits se multiplient. Il doit pouvoir assurer l'interface avec les pouvoirs publics et informer la copropriété sur les aides disponibles.

c)- *L'administrateur provisoire* chargé, par le président du tribunal de grande instance, de prendre les mesures nécessaires au redressement de la copropriété se voit confier les pouvoirs du syndic et tout ou partie des pouvoirs de l'assemblée générale. Il recense les difficultés et met en œuvre les mesures financières (Fonds de solidarité pour le logement, ANAH) ; il peut scinder la copropriété mais en aucun cas prononcer sa liquidation. Peu d'administrateurs se sont spécialisés dans le redressement des copropriétés.

d)- *Les collectivités locales* peuvent agir seules sur certaines copropriétés avec l'adhésion des copropriétaires. Lorsque l'état de dégradation est avancé, il revient au préfet d'engager un plan de sauvegarde. L'intervention des collectivités locales doit englober les aspects social, urbain et technique.

e)- *Les associations*, en particulier le PACT-ARIM, la FEDECO, l'ARC jouent un rôle important d'animation mais aussi en qualité d'opérateur dans les OPAH et plans de sauvegarde en établissant des diagnostics de gestion, des plans d'apurement des dettes, en recherchant les financements nécessaires pour les travaux ou la trésorerie de la copropriété. Elles ont développé un métier de syndic social.

f)- *Les bailleurs sociaux* sont de plus en plus sollicités par les collectivités locales pour se substituer aux copropriétaires défaillants et assurer une mixité de peuplement par l'acquisition de logements. Ils peuvent recevoir une délégation de préemption de la commune et mobiliser des prêts locatifs aidés (PLA), la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PALULOS) ou encore des crédits destinés à la résorption de l'habitat insalubre.

Tous ces intervenants rencontrent des difficultés dans l'accomplissement de leurs missions qui dépassent largement le cadre du bâti ou les aspects juridiques et sociaux pour s'étendre à une action sur le marché même du logement. L'absence d'équipes pluridisciplinaires qualifiées est souvent ressentie.

VIII – LE CADRE DES INTERVENTIONS ET LES FINANCEMENTS

a)- *L'ANAH* est chargée de l'amélioration de l'habitat privé. Grâce aux subventions versées, les propriétaires peuvent engager des travaux. L'agence a vu son rôle renforcé par la loi SRU : elle verse dorénavant la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) aux propriétaires occupants et peut financer des travaux sur les parties communes.

b)- *L'opération programmée de l'habitat* à l'origine consacrée à la requalification rurale a été étendue depuis 1992 aux copropriétés dégradées. Plus complexe car associant des subventions de l'Etat et de la commune dans une double démarche, collective pour les décisions à prendre et individuelle pour le montage des dossiers et le suivi des ménages, cette procédure a concerné cinquante copropriétés en juillet 2001.

c)- *Le plan de sauvegarde* mis en place par le préfet implique les administrations et collectivités locales et doit s'inscrire dans le cadre des politiques locales existantes. Plus large qu'une OPAH qui peut constituer un de ses volets d'action, le plan fédère tous les financements disponibles, Etat, collectivités locales, ANAH, Fonds de solidarité pour le logement (FSL), CDC, CAF... et agit sur l'ensemble des paramètres juridiques, techniques, sociaux, prévoyant même des mesures d'informations, de formation et d'accompagnement des occupants.

d)- *La Caisse des dépôts et consignations* intervient depuis 1993 sur les copropriétés en qualité de prêteur par l'intermédiaire des banques, d'investisseur dans les opérations de renouvellement urbain, par le biais d'un Fonds de renouvellement urbain qui permet notamment le financement d'intégration de copropriétés dans le parc HLM, de démolitions...

e)- *Les collectivités territoriales*. Leurs financements complètent et renforcent l'intervention de l'Etat et des autres partenaires.

Le Conseil économique et social estime que, si les copropriétés en difficulté ou dégradées ne sont pas nombreuses aujourd'hui, certaines montrant des signes de fragilité risquent fort d'augmenter la part de ce parc. Mais pour agir préventivement, il faut disposer d'une connaissance fine de ce parc.

LES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

Le régime juridique des immeubles en copropriété est défini par la loi du 10 juillet 1965. Il induit un mode d'habitat et de gestion dans lequel sont partagées parties privatives et parties communes.

Les difficultés que peuvent éprouver certains propriétaires ou locataires se répercutent sur l'ensemble de la copropriété, mais aussi sur les quartiers. C'est la gravité de certaines situations qui a conduit les pouvoirs publics à agir sur ce parc privé.

Tardive, puisqu'elle n'a débuté que dans les années quatre-vingt-dix, cette intervention qui a porté dans un premier temps sur les copropriétés en difficulté s'est étendue en 2000 aux copropriétés dégradées. Le Conseil économique et social conscient que nombre de copropriétés fragiles risquent, faute d'intervention rapide, de basculer dans les difficultés et la dégradation formule les préconisations suivantes qui privilégient les mesures préventives sur un parc reconnu, élément important de la politique de logement du pays.

- **Améliorer la connaissance du parc** : mieux connaître pour mieux agir en réformant et adaptant l'appareil statistique ;

- **Mettre au point un système de veille et d'alerte**. Le syndic, le conseil syndical, les copropriétaires doivent pouvoir, à partir de diagnostics de gestion, donner l'alerte en cas de difficulté à un service municipal clairement identifié.

- **Passer à une gestion responsable et dynamique** et pour ce faire :

- réformer la loi Hoguet du 2 janvier 1970 réglementant notamment la profession de syndic dont le rôle est déterminant. Ses missions et sa formation mériteraient d'être renforcées : dans les copropriétés en difficulté ou dégradées, l'assistance aux propriétaires et locataires pour bénéficier des aides nécessaires et les relations avec les élus doivent être développées ;

- intéresser les locataires au fonctionnement et à la désignation de représentants de la copropriété en favorisant la constitution d'associations de locataires et leur présence dans les instances où sont prises les décisions les concernant, (assemblée générale, conseil syndical) ;

- financer la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale par le Fonds de renouvellement urbain mis en place par la Caisse des dépôts et consignations ;

- favoriser la présence de gardiens d'immeuble en facilitant leur recrutement par des mesures d'aide à l'emploi.

- **Conforter les aides aux travaux**. Le carnet d'entretien prévu par la loi SRU devrait permettre d'élaborer un programme de travaux pour maintenir en état le patrimoine. Il devrait aussi donner des informations sur la nature et la date des travaux réalisés, sur la durée de vie des équipements ainsi que sur les actions juridiques en cours.

- Créer un produit d'épargne pour faciliter le financement des travaux prévus et programmés. Un compte ouvert au nom du syndicat de copropriétaires devrait permettre d'accueillir les provisions pour grosses réparations. Ce fonds défiscalisé serait attaché au lot et non à la personne et donc cessible au moment de la vente dudit lot ;

- Conforter l'action de l'ANAH en garantissant à celle-ci les moyens nécessaires à ses missions.

- **Diffuser les modes d'intervention ayant apporté la preuve de leur efficacité**.

- **Mieux informer les accédants à la propriété et les copropriétaires**. La consultation préalable d'une agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL) devrait limiter le nombre d'accédants mal informés sur le montant des remboursements, le mode de fonctionnement et le coût des charges de copropriété.

- **Donner toute son efficacité à la première intervention publique sur une copropriété en difficulté**. La situation de difficulté étant reconnue par le juge, celui-ci désigne un administrateur provisoire. L'efficacité de l'intervention sera accrue si :

- l'administrateur est mieux formé aux problèmes de la copropriété ;

- la copropriété peut bénéficier de l'aide juridictionnelle ;

- l'administrateur peut procéder à un examen complet de la situation débitrice du syndicat ;

- une procédure de règlement et de liquidation judiciaire est adaptée à la copropriété.

- **Engager une réflexion à moyen terme en insérant la question des copropriétés en difficulté dans un ensemble politique plus large : politique du logement, politique sociale, politique d'accueil des étrangers**. L'interministérialité du ministère de la ville devrait faciliter cette démarche.

Les avis, rapports et études sont publiés au Journal officiel dans les dix jours suivant leur adoption (collection « Avis et Rapports du Conseil économique et social » – Direction des Journaux officiels – 26, rue Desaix – 75727 Paris Cedex 15). Comme toutes les informations sur les travaux, la composition, l'histoire, l'actualité et les projets du Conseil économique et social, ils sont disponibles sur le site www.ces.fr

FRÉDÉRIQUE RASTOLL

- **depuis 1999**
- Membre du CES

- Présidente du groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement,

- Membre de la section du cadre de vie,
- Membre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes.

- **de 1989 à 1997**
- Présidence de la Confédération générale du logement (Association nationale de défense des locataires et des propriétaires occupants).

- **de 1997 à 1999**
- Conseillère technique chargée des rapports locatifs et du logement social au cabinet de M. Louis Besson, secrétaire d'État au logement.