

Décembre  
2005

# ANIL HABITAT ACTUALITE



**ANIL / AGENCE  
NATIONALE POUR  
L'INFORMATION  
SUR LE LOGEMENT**

*ETUDE*

## **DIFFICULTES DES COPROPRIETES ET COPROPRIETES EN DIFFICULTE, UN ECLAIRAGE ETRANGER**

Bernard VORMS

**2, boulevard  
St-Martin  
75010 PARIS  
Tél. : 01 42 02 05 50  
Fax : 01 42 41 15 10**

## Remerciements

Les éléments rassemblés dans cette étude sont issus d'un travail réalisé par l'ANIL pour le compte du PUCA / Plan Urbanisme, Construction, Architecture, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.

Estelle AZEMARD (Canada)

Jane BALL, Solicitor and Lecturer in Law, Law Department, Sheffield University (Grande Bretagne)

Marianne BECK, Doctorante (France)

Béatrice HERBERT, ANIL (France)

Amélie GALLEGO, ADIL de Meurthe et Moselle (Espagne)

Jacky CHAPELOT, Fédération Nationale de l'Immobilier (France)

Luis DE PRADO, Presidente del Colegio Territorial de Administradores de Fincas de Vizcaya (Espagne)

Achim DUEBEL, Financial Services & Policy Consulting (Allemagne)

Jozsef HEGEDUS, Managing Director, Metropolitan Research Institute (Hongrie)

Jesús LEAL, Departamento de Sociología II, Universidad Complutense de Madrid (Espagne)

Udo REIFNER, Prof. Dr. IFF-Hamburg (Allemagne)

Douglas ROBERTSON, Director of Housing Policy & Practice Unit, Senior Lecturer, University of Stirling (Ecosse)

Claude ROY, Société d'Habitation (Québec)

## Table des matières

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION : LA PROGRESSION DE LA COPROPRIETE .....</b>	<b>5</b>
<b>LE CADRE JURIDIQUE DE LA COPROPRIÉTÉ .....</b>	<b>7</b>
<i>La division de la propriété ? Copropriétaires et sociétaires.....</i>	<i>8</i>
<i>Ordre public et liberté contractuelle.....</i>	<i>10</i>
<i>Modalités particulières de fonctionnement de la copropriété.....</i>	<i>11</i>
<i>Traitement des impayés.....</i>	<i>11</i>
<i>Instances d'arbitrage et règlement des conflits.....</i>	<i>12</i>
<i>Qualification des professionnels .....</i>	<i>12</i>
<b>LES OBJECTIFS DES REFORMES RECENTES .....</b>	<b>14</b>
<b>AU ROYAUME-UNI.....</b>	<b>15</b>
<i>La copropriété est un phénomène récent.....</i>	<i>15</i>
<i>Une propriété restreinte par un droit féodal.....</i>	<i>16</i>
<i>Un droit inadapté aux immeubles collectifs .....</i>	<i>17</i>
<b>EN ESPAGNE .....</b>	<b>17</b>
<b>AU QUEBEC .....</b>	<b>18</b>
<b>LA COPROPRIETE EN DIFFICULTE, UNE SPECIFICITE DE LA FRANCE ET DES PAYS DE L'EST ? .....</b>	<b>22</b>
<b>QUE RECOUVRE LE TERME DE COPROPRIETE EN DIFFICULTE EN FRANCE ? .....</b>	<b>22</b>
<i>La typologie des copropriétés en difficulté.....</i>	<i>23</i>
<i>Un concept défini par les opérateurs .....</i>	<i>26</i>
<b>LES COPROPRIETES EN DIFFICULTE DANS LES PAYS DE L'EX-BLOC SOVIETIQUE .....</b>	<b>27</b>
<b>UN CONCEPT INCONNU DES PAYS INDUSTRIELS DEVELOPPES .....</b>	<b>28</b>
<i>Mixité des statuts, diversité des attentes, opposition des intérêts.....</i>	<i>36</i>
<i>Valeur patrimoniale et rendement.....</i>	<i>37</i>
<b>PEUT-ON TIRER QUELQUES ENSEIGNEMENTS UTILISABLES POUR LA SITUATION FRANÇAISE ? .....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXE : LA REFORME DU LEASEHOLD ET LA MISE AU POINT D'UN STATUT DE LA COPROPRIETE EN ANGLETERRE .....</b>	<b>43</b>
<i>Le contrôle sur la gestion de l'immeuble : le « RTM (Right To Manage) ».....</i>	<i>43</i>
<i>Le passage à la pleine propriété, collective enfranchisement.....</i>	<i>44</i>
<i>La création d'un nouveau statut juridique : le « commonhold » .....</i>	<i>45</i>

## SYNTHESE

Partout la copropriété se développe, mais en France elle a mauvaise presse. Elle y est pourtant ancienne et concerne un parc de logements très important. Mais le fonctionnement en est souvent jugé conflictuel et les professionnels catalysent les mécontentements. Plus grave, les copropriétés en difficulté constituent un enjeu majeur des politiques publiques.

Qu'en est-il à l'étranger ? La comparaison avec les pratiques étrangères conduit à relativiser l'importance des mécanismes strictement juridiques dans le plus ou moins bon fonctionnement de la copropriété. Plusieurs pays ont, en effet, récemment réformé les règles de ce qui correspond à la copropriété au sens large, c'est-à-dire le cadre juridique de la gestion des immeubles appartenant à une pluralité de propriétaires, lorsque la propriété est associée, pour chacun d'entre eux, à la jouissance ou à l'usufruit privatif d'une partie précise de l'immeuble. Or, il apparaît que la plupart des réformes adoptées ou en cours tendent à faire évoluer les législations existantes vers des schémas proches du nôtre.

Quant aux copropriétés en difficultés, si elles constituent un très grave problème pour les anciens pays socialistes d'Europe de l'Est, on n'observe aucune situation qui s'en rapproche ni en Angleterre, au Canada, en Allemagne, ni même en Espagne où le statut de copropriétaire occupant est pourtant de très loin majoritaire.

Dans nombre de pays de l'ex-bloc soviétique, la propriété des logements locatifs sociaux a été transférée, souvent dans un état déplorable, aux locataires. En l'absence d'un marché du logement constitué de longue date, ceux-ci n'ont pas pris l'exacte mesure de la valeur patrimoniale de leur bien et n'ont pas perçu les implications de leur changement de statut, sauf celles qui se traduisent par l'accroissement de charges d'entretien ou de fonctionnement, qui pour certaines d'entre elles n'étaient jusqu'alors pas liées au logement, comme les fournitures d'eau.

En revanche, rien de tel dans les quelques pays de l'Europe de l'Ouest ou d'Amérique du Nord sur lesquels a porté l'étude. Nulle part une réalité comparable à celle que recouvre le concept de copropriétés en difficulté en France ne s'observe ou ne constitue un enjeu de politique publique.

Diverses explications peuvent être avancées, mais la plus déterminante semble être que, dans aucun des pays considérés, la copropriété n'accueille une telle proportion de locataires et plus particulièrement de locataires très pauvres et nulle part n'existent en nombre des immeubles « pauvres », situés dans des quartiers déqualifiés, où cohabitent copropriétaires occupants et copropriétaires bailleurs. Dans ces pays, la copropriété adopte des formes diverses, mais toujours conçues pour régler les rapports entre des copropriétaires occupants ; ce n'est pas un cadre juridique communément utilisé pour l'investissement locatif, surtout lorsque les logements sont destinés à des locataires modestes. Est-ce à dire que la copropriété serait un statut mal adapté à l'investissement locatif destiné à loger des ménages les plus modestes ? Probablement, mais il reste que dans les autres pays étudiés, les locataires pauvres, voire ceux qui sont exclus des circuits traditionnels de l'accès au logement, s'ils sont absents des copropriétés, se retrouvent dans d'autres segments du parc, qu'il s'agisse du parc public ou d'immeubles privés appartenant en totalité à un propriétaire unique, personne physique ou société.

## INTRODUCTION : LA PROGRESSION DE LA COPROPRIETE

Le développement des diverses formes de copropriété est un phénomène mondial. Il résulte de plusieurs évolutions simultanées : la concentration urbaine, les progrès de la propriété occupante, et l'émiettement de la propriété immobilière. Par commodité, on qualifiera ici de copropriété, l'ensemble des formes juridiques qui permettent de gérer un immeuble appartenant à une pluralité de propriétaires, lorsque la propriété est associée, pour chaque propriétaire individuel, à la jouissance ou à l'usufruit privatif d'une partie précise de l'immeuble. Cela s'applique majoritairement à des immeubles collectifs, mais peut concerner un ensemble de maisons individuelles comportant des parties communes, parfois qualifié de « copropriété horizontale ». Cela recoupe assez bien le concept anglais de *multiple ownership* ou *co-ownership*. En revanche, les questions liées au lotissement n'entrent pas dans ce cadre, même si elles peuvent soulever certaines difficultés proches de celles rencontrées en copropriété.

En France, la copropriété est à la fois ancienne et développée, mais elle a souvent une mauvaise image. La copropriété en général, et la question des copropriétés en difficultés en particulier, figurent parmi les enjeux prioritaires de la politique du logement en France.

Qu'en est-il à l'étranger ? Les difficultés observées chez nous se retrouvent-elles dans d'autres pays ? Constituent-elles un enjeu de politique publique ? Existe-t-il des expériences innovantes ou des formes juridiques dont il serait possible de s'inspirer ?

Il se trouve que plusieurs pays ont récemment mis en chantier des réformes du cadre juridique qui régit la propriété individuelle dans les immeubles collectifs. C'est notamment le cas de l'Espagne en 1999, de certains états du Canada et de l'Angleterre en 2001. Nous avons choisi de concentrer principalement notre attention sur ces pays, sans nous interdire de faire référence à d'autres expériences, Etats-Unis, Allemagne, Australie, pour certains aspects particuliers.

Parmi les experts étrangers rencontrés pour cette étude, certains avaient procédé au même type d'exercice : c'est notamment le cas du Professeur Douglas Robertson qui, alors que les réformes anglaise et écossaise étaient à l'étude, avaient examiné avec Katherine Rosenberry et Nick Bailey, le fonctionnement de la copropriété aux Etats-Unis, en Australie et en France. L'Allemagne et l'Espagne ont malheureusement échappé à leurs investigations. En revanche, les observations qu'ils ont faites un peu avant 2000 sur la France ne sont pas les moins éclairantes ; elles nous ont épargné bien des contresens sur la comparaison entre les systèmes anglo-saxons et

la copropriété à la française.

Un tel travail ne peut ignorer les spécificités du parc de logements de chaque pays. A cet égard, les logements des pays considérés présentent des caractéristiques d'une très grande diversité, tant du point de vue de la qualité du parc, que de sa typologie ou des statuts d'occupation.

L'Espagne est un pays de copropriétaires, puisque les Espagnols sont des propriétaires occupants à près de 85 % et que les maisons individuelles y sont rares ; les immeubles souffrent d'un défaut d'entretien ; le parc social y est quasi-inexistant.

Au Royaume-Uni, la proportion de propriétaires occupants est de l'ordre de 67 %, proche de celle des Etats-Unis ; la maison individuelle en bande représente une part importante de la propriété populaire. Le parc locatif social a perdu de son importance à la suite de la politique du "right to buy", mais loge encore 26 % des ménages.

Le Québec est la seule province du Canada où les maisons individuelles représentent moins de la moitié du parc de logements. Dans l'ensemble du Canada, les appartements ont principalement été construits pour servir de logements locatifs. Le taux de propriétaires occupants a augmenté considérablement entre 1996 et 2001, passant de 63,6 % (mais 58 % seulement au Québec) à 65,8 %. La réforme qui est décrite plus loin a favorisé le développement de la copropriété collective dans les grandes villes.

Parmi les pays auxquels il est fait référence, notamment à propos de la question des copropriétés en difficulté, l'Allemagne présente la proportion de locataires la plus élevée, 58 %, dont 51 % dans le parc privé.

A bien des égards, répartition des statuts d'occupation, proportion de maisons individuelles, la France présente une situation que l'on peut qualifier de moyenne ou d'équilibrée.

Selon la dernière enquête, le parc de logements français comptait en 2002, sur un effectif total de 29,5 millions, 7,6 millions de logements en copropriété, soit 25,7 %<sup>1</sup>. Par rapport à 1996, année de la précédente enquête, le nombre de logements collectifs en copropriété a augmenté de 459.000 unités, ce qui représente un pourcentage d'accroissement de 7,4 %, supérieur à celui de l'ensemble du parc qui n'a été, pendant la même période, que de 4,5 %. Les immeubles en

---

<sup>1</sup> Source : « Enquête logement 2002 »

copropriété sont de relativement petite taille : si l'on met de côté les maisons individuelles – dont la part est loin d'être négligeable, près de 60 % des immeubles collectifs ont moins de dix logements, 2,6 % seulement en comptent cinquante ou plus. Leur taille moyenne est à peine de 12 logements. Près des deux tiers de ces logements sont situés dans des agglomérations de plus de 200.000 habitants, l'agglomération parisienne à elle seule en regroupe 30 %. Au sein des agglomérations, ils sont surreprésentés dans les communes centres. Il s'agit donc d'un parc très urbain, mais relativement récent puisque les trois quarts des logements qui le composent datent de 1949 ou après, ce qui n'est le cas que pour 65 % des logements de l'ensemble du parc.

En revanche, c'est lorsque l'on examine les caractéristiques sociales des occupants des appartements en copropriété que la France se singularise puisque 46,3 % sont locataires. Dans les autres pays étudiés, les logements en copropriété ne sont pas loués dans les mêmes proportions.

C'est aussi en France, selon Robertson et Bailey<sup>2</sup>, que le secteur de la copropriété héberge les occupants les plus modestes. Nous ne disposons malheureusement pas d'éléments comparatifs chiffrés précis sur cette caractéristique dans les autres pays, pourtant tout à fait essentielle sur laquelle nous reviendrons plus en détail dans la partie consacrée à la copropriété en difficulté.

C'est sur cette dernière question que la comparaison internationale est la plus éclairante et le lecteur pressé pourra s'y reporter directement.

\*\*

## **LE CADRE JURIDIQUE DE LA COPROPRIÉTÉ**

La gestion, l'entretien et la transmission de ce type de propriété supposent que soit clairement établi qui possède quoi, quels sont les droits et les obligations de chacun, comment les décisions doivent être prises, quels moyens permettent de les faire respecter, comment se résolvent les conflits ; ces questions sont de plusieurs ordres :

Quelle forme donner au droit de propriété pour assurer la propriété privative d'un bien en protégeant l'intérêt collectif sur les parties communes ?

---

<sup>2</sup> « *Management of flats in multiple ownership* », 1997

Comment faire que tous les propriétaires participent de façon équitable aux charges collectives, y compris ceux qui, à l'origine, étaient opposés à la décision ?

Comment organiser la prise de décision collective et parvenir à la mise en œuvre de ces décisions ?  
Le cas échéant, des procédures spécifiques d'arbitrage doivent-elles être prévues ?

Quelles doivent être les qualités et la qualification des différents professionnels spécialisés dans la gestion des copropriétés ?

Le cas particulier des copropriétés situées dans des zones défavorisées, ou regroupant des propriétaires ou des locataires particulièrement modestes, justifie-t-il d'un traitement spécifique, règles de fonctionnement, aides particulières ou intervention de professionnels spécialisés ? Est-ce un enjeu de politique publique ?

### **La division de la propriété ? Copropriétaires et sociétaires**

Les différents systèmes de gestion des ensembles de logements peuvent être définis en fonction des modalités de partage de la propriété des parties privatives et des parties communes. Deux grands systèmes coexistent entre lesquels la distinction peut ainsi être établie selon que la propriété de l'immeuble est divisée entre plusieurs copropriétaires ou est le fait d'une seule personne morale<sup>3</sup>.

La première catégorie associe propriété privée des parties privatives et propriété indivise, qui peut prendre diverses formes, des parties communes. C'est le système français de la *copropriété*, c'est aussi celui du *condominium* anglo-saxon. Dans l'autre système, l'immeuble ou l'ensemble d'habitations est la propriété d'une personne morale unique ; les copropriétaires, qui peuvent être associés, sociétaires ou coopérateurs, possèdent des parts sociales, ce qui leur donne droit à la jouissance privative d'une partie définie de l'ensemble.

Le Canada, et singulièrement le Québec, comme les Etats-Unis, présente la singularité d'une coexistence entre ces deux formules, *condominium* et le *coop* qui correspondent aux deux grandes options de répartition de la propriété. Le *commonhold* anglais est proche du *condominium*, mais le nombre de logements concernés par ce statut est encore très modeste comme on le verra

---

<sup>3</sup> On aurait pu mentionner pour mémoire les systèmes dans lesquels la copropriété est une superposition des propriétés individuelles : le propriétaire de l'appartement du rez-de-chaussée est responsable de l'entretien du sous-sol, celui du dernier étage du toit. Ces formules qui ont existé dans certaines régions en France se rencontraient encore récemment en Ecosse.

plus loin. Selon les pays, *condominium* et *coop* répondent à des logiques assez différentes.

Les Etats-Unis regroupent l'ensemble sous le chapeau de *common interest ownership*, qui se caractérise par la propriété privée d'un lot, *unit*, et des droits partagés sur une propriété commune, *common property*. Le *condominium* et le *planned unit development* sont les deux formules les plus utilisées. Dans le *condominium*, proche de la pratique française, la pleine propriété ne s'étend qu'aux parties privatives, la propriété des parties communes étant divisée entre tous les copropriétaires, alors que dans le *planned unit development*, les parties communes appartiennent à une société dont tous les copropriétaires sont tenus d'être membres. Dans les deux cas, le propriétaire verse une provision mensuelle pour la gestion des parties communes.

Les *coop* sont beaucoup moins nombreux. Dans le *coop*, les différents copropriétaires détiennent des parts de la société, parts auxquelles sont associés des droits de jouissance sur les parties privatives. Ce système s'accompagne parfois d'une moindre fluidité des biens, notamment liée à la procédure d'agrément des nouveaux occupants par les organes d'administration des sociétés. Si l'un des membres souhaite vendre ses parts et déménager, le conseil a le droit de rejeter la candidature de l'acheteur potentiel qu'il lui présente. C'est le moyen juridique de rester « entre soi ». Chacun connaît l'anecdote concernant Nixon qui se serait vu refuser l'agrément du bureau d'un *coop* de Park Avenue à New York. Le bureau peut aussi adopter des règles de fonctionnement très contraignantes : ainsi la question a été soulevée récemment de savoir si une interdiction de fumer dans les parties privatives était légale. Ce schéma rend compte de l'économie générale de la copropriété aux Etats-Unis, mais chaque Etat confédéré introduit des adaptations particulières. De plus, à l'intérieur du cadre défini par chacun des Etats, les copropriétaires eux-mêmes disposent d'une grande latitude d'adaptation des règles qui s'appliqueront à leur projet particulier.

Les *coop* canadiens ne correspondent pas à ce schéma. Ils correspondent à une forme de location coopérative choisie par le gouvernement pour favoriser la production de logements sociaux. Aussi, dans les études conduites au Canada sur les avantages relatifs des divers statuts d'occupation, les coopérateurs sont comparés aux locataires et non aux propriétaires.<sup>4</sup> Les *coop* canadiens ne rentrent donc pas dans le cadre de cette étude puisqu'ils s'apparentent plus à nos HLM qu'à la copropriété. Cette dernière trouve son équivalent dans le *condominium*. Dans la formule du *condominium* canadien, le copropriétaire possède l'espace intérieur de son domicile (tout ce qui se trouve à l'intérieur de l'enduit des murs) et il en est responsable. L'entretien du bâ-

---

<sup>4</sup> Cf. « *Évaluation des Programmes des coopératives d'habitation* », SCHL, septembre 2003

timent et des terrains est assuré par l'ensemble des copropriétaires et financé au moyen d'un montant versé mensuellement par les résidants.

Vue de France, la différence entre *condominium* et *coop* semble fondamentale, d'un côté une froide division des propriétés et de l'autre une communauté d'habitants ; les entretiens conduits avec les experts de ces différents pays tendent à relativiser ce jugement. Certes, les *coop* peuvent aller beaucoup plus loin dans les préconisations ou les limites qui sont fixées à la façon d'utiliser son logement. Cependant, pour l'essentiel, tant dans le cas du *condominium* que dans le cas des *coop* américains, liberté est laissée aux copropriétaires de définir des règles d'usage ou d'occupation très strictes. Ces règles peuvent aller, et c'est un élément essentiel, jusqu'à réserver l'achat de logements ou de parts à des propriétaires occupants et interdire la location. L'objectif est de s'assurer que les copropriétaires auront les mêmes attentes à l'égard de l'immeuble et que leurs intérêts seront de même nature.

### **Ordre public et liberté contractuelle**

En France, la plupart des textes qui régissent la copropriété sont d'ordre public et laissent peu de place à la liberté contractuelle. Non seulement les règles de majorité sont fixées par la loi, mais la latitude laissée au règlement de copropriété ou même aux décisions du conseil syndical est très limitée. Certaines des règles évoquées précédemment et que se donnent les copropriétaires eux-mêmes au Royaume-Uni, aux Etats-Unis ou au Canada seraient illégales en France. Il est ainsi de toutes les règles qui précisent la destination de l'immeuble, par exemple en limitant son usage aux seuls copropriétaires occupants.

En Espagne, le régime des copropriétés est de caractère mixte. En dehors des règles impératives prévues par la loi, les copropriétés peuvent s'organiser librement. Les règles impératives touchent les aspects essentiels de l'organisation de la copropriété (convocation de l'Assemblée Générale, compétences fondamentales des organes de la copropriété, règles de majorité pour les décisions...), de telle sorte qu'en pratique, la grande majorité des copropriétés n'ont pas de statuts particuliers et se régulent en fonction de la loi.

L'Angleterre fait actuellement l'expérience du passage volontaire à un nouveau statut ad hoc défini par la loi.

### **Modalités particulières de fonctionnement de la copropriété**

Au-delà des principes généraux qui régissent la copropriété, existerait-il des dispositions particulières qui expliqueraient le bon ou le mauvais fonctionnement de la copropriété ? Certes, on relève ici ou là des différences importantes avec la pratique française, mais aucune dont l'adoption pourrait sembler de nature à résoudre les problèmes soulevés par la copropriété en France. Il en est ainsi des principales questions énoncées au début de ce chapitre, qu'il s'agisse des règles de majorité pour la prise de décision et des instruments de leur mise en oeuvre, des méthodes de résolution des conflits, du traitement des impayés, voire des garanties et des qualifications exigées des professionnels.

### **Traitement des impayés**

Dans plusieurs pays, et notamment en Espagne, le copropriétaire qui n'est pas à jour du paiement de ses charges se voit privé du droit de vote. Mais aux dires des syndicats espagnols, ce serait surtout le fait d'afficher dans l'entrée de l'immeuble le nom des mauvais payeurs qui serait efficace.

La logique est la même au Québec : lorsqu'un copropriétaire n'a pas acquitté sa quote-part des charges communes ou sa contribution au fonds de prévoyance, depuis plus de trois mois, (contre trente jours en Ontario), celui-ci est privé de son droit de vote. Dans la pratique, dès le début du deuxième mois de retard dans le paiement des charges communes ou de la participation au fonds de prévoyance, une mise en demeure est adressée au copropriétaire défaillant, en l'informant qu'à défaut d'exécuter ses obligations financières une hypothèque légale sera prise sur son lot. Il semble que, dans la grande majorité des cas, le copropriétaire défaillant procède alors au paiement à ce moment ou bien au moment où le créancier hypothécaire est informé de l'existence d'une hypothèque légale. Si toutefois le copropriétaire n'est pas en mesure de s'acquitter de ses obligations, il est procédé à la vente forcée du bien, demandée devant le juge de droit commun (*Code civil du Québec : art. 1080*). Aux États-Unis, si l'impayé est le fait d'un copropriétaire bailleur, le loyer du locataire dont le copropriétaire n'a pas payé ses charges peut être directement perçu par la copropriété.

## **Instances d'arbitrage et règlement des conflits**

Certains pays ont institué des instances spécifiques d'arbitrage pour régler les contentieux de copropriété. Au Canada, les conflits sont réglés par les tribunaux de droit commun, mais selon les provinces d'autres modes de règlement des conflits peuvent être prévus. Au Québec, aucun mode spécifique n'est imposé, à moins qu'il ne soit prévu par convention de recourir à l'arbitrage ou à la médiation, mais ce système est très peu utilisé en droit de la copropriété. En Ontario, chaque déclaration de copropriété est réputée comprendre une clause par laquelle les parties s'engagent, avant de porter l'affaire devant les tribunaux, à avoir recours à la médiation, puis à l'arbitrage (*Loi de 1998 sur les condominiums : art. 132*). Le médiateur est une personne choisie par les parties.

## **Qualification des professionnels**

La formation des professionnels de la gestion et les garanties qu'ils offrent ne peuvent pas être mises en relation avec la plus ou moins bonne image de la copropriété. La comparaison entre la France et le Canada en offre une illustration.

En France, la réglementation des professions immobilières est particulièrement stricte. Au Canada, l'accès à la profession est très largement ouvert sans que l'image de la copropriété en souffre pour autant. Au Québec, le conseil d'administration, composé de copropriétaires bénévoles, administre la copropriété ; il n'existe pas d'équivalent du syndic français. La copropriété peut néanmoins décider de confier certaines tâches à un gérant (*Code civil du Québec : art.1085*), qui, dans la majorité des cas, est un professionnel. De plus en plus de firmes spécialisées apparaissent, et l'ensemble de la profession est vouée à évoluer rapidement en raison du développement rapide de ce mode de propriété. Les responsabilités du gérant sont cependant moins étendues que celles du syndic, puisqu'elles se limitent à l'administration de l'immeuble, c'est-à-dire l'entretien de celui-ci, la perception des charges communes...<sup>5</sup>. Toute décision doit forcément être approuvée par le conseil d'administration. Légalement, aucune qualification spécifique n'est requise pour être gestionnaire de copropriété. De manière pratique, les qualifications requises sont celles qu'exige le marché : connaissances des composantes du bâtiment et des techniques de construction, connaissances en comptabilité et connaissances des mécanismes juridiques de la copropriété.

---

<sup>5</sup> Source: Me Yves Joli-Cœur, article paru dans « *Condolegal* ».

Aujourd'hui, une grande partie des professionnels cherche à faire pression sur le gouvernement afin, d'une part d'obtenir un encadrement légal de la profession, d'autre part d'instaurer l'obligation pour les copropriétés de plus de vingt unités d'utiliser les services d'un gestionnaire<sup>6</sup>. Rappelons qu'en France, plus de trois copropriétés sur quatre, et la quasi-totalité de celles qui regroupent plus de vingt lots, sont administrées par un syndic professionnel. Toutefois, dans les copropriétés de moins de dix logements, il est fréquent que la gestion soit assurée par un syndic bénévole : elles sont 38 % dans ce cas.

Un entretien avec un syndic français installé à Montréal résumait ainsi la situation : « Ne cherchez pas dans une quelconque disposition juridique l'explication du bon fonctionnement des copropriétés canadiennes. C'est la force de la culture canadienne du compromis qui s'oppose à la culture française du conflit ».

Les syndics espagnols ont obtenu ce dont rêvent certains syndics français : être constitués en ordre professionnel comme les notaires. Le Collège National Syndical des Administrateurs de biens a été créé en 1968 et a été modifié en 1977. Il faut être inscrit à l'ordre pour exercer la profession d'administrateurs de biens. Peuvent y prétendre, les licenciés en droit, en sciences politiques, en économie et commerce, les magistrats, les ingénieurs agronomes et les ingénieurs des « montagnes », les vétérinaires, les ingénieurs techniques agricoles et les assistants de montagne.

\*

Plus qu'au détail des mécanismes juridiques, c'est aux différences entre les conceptions de la copropriété qu'il faut s'attacher. La conception française diffère de l'approche anglo-saxonne, qu'il s'agisse de *coop* ou de *condominium*. Le cadre français, plus individualiste, adopte une approche strictement patrimoniale et s'attache à protéger la propriété de chacun des copropriétaires contre les décisions de la majorité. Les textes anglo-saxons reflètent une vision plus communautaire et sont plus tournés vers l'institution des règles du jeu d'une communauté d'habitants. C'est également l'analyse des experts étrangers qui, étudiant le système français, sont déconcertés par l'accent mis sur la protection du droit de chaque copropriétaire contre les décisions collectives. *"L'approche française, pionnière pour le droit de propriété d'appartements, doit à sa propre tradition constitutionnelle d'avoir toujours mis l'accent sur la protection de la propriété individuelle contre les décisions de la majorité. Elle est également*

---

<sup>6</sup> Entretien avec M. Raymond Ouimet, président du RGCQ ; il existe environ 150 gestionnaires de copropriété au Québec, 40 font

*beaucoup plus normative sur divers sujets spécifiques, notamment la réglementation des professionnels de la gestion. Mais nombre de spécificités découlent de ce qu'une forte proportion d'appartements sont loués par leurs propriétaires, ce qui ne se rencontre pas dans les autres pays (Royaume-Uni, Etats-Unis, Canada, Australie)"<sup>7</sup>.*

La conception communautaire des britanniques explique par exemple qu'il soit possible d'exclure de la copropriété le copropriétaire dont la conduite est jugée insupportable ; c'est une décision de dernier recours, mais cohérente avec le fait qu'il s'agit de régler les rapports entre des habitants. Les règles de majorité requises pour les décisions de la copropriété reflètent le caractère plus ou moins communautaire du dispositif : la logique de l'indivision patrimoniale suppose des majorités plus élevées, alors qu'une approche plus communautaire ne peut fonctionner que si les majorités sont faciles à réunir. S'agissant d'un droit prioritairement tourné vers la protection du patrimoine, il est assez logique que le cadre légal de la copropriété en France offre une liberté réduite aux copropriétaires pour adapter les règles du jeu ; en revanche, on comprend qu'une association d'habitants ait une latitude plus grande dans les définitions des règles de vie en commun. Plus que sur les règles elles-mêmes, c'est donc sur la marge de décision dont disposent les copropriétaires pour les aménager qu'il faut concentrer l'attention.

La copropriété française est une modalité de gestion de l'indivision<sup>8</sup> patrimoniale, alors que *condominium* et *coop* anglo-saxons regroupent les règles du jeu d'une communauté d'habitation.

## **LES OBJECTIFS DES REFORMES RECENTES**

La réforme de la copropriété est, en France, un sujet qui semble en permanence à l'ordre du jour. L'ancienneté et l'importance du parc concerné expliquent en partie l'attention qu'on lui porte. Mais l'idée est répandue, bien que démentie par plusieurs enquêtes<sup>9</sup>, que « la copropriété ne marche pas bien ». La mise en cause périodique des syndicats professionnels vient renforcer cette idée d'un système dont le fonctionnement est opaque. De leur côté, les syndicats professionnels sont demandeurs d'une réforme de la réglementation de leur profession et du cadre juridique dans lequel s'exerce leur activité. Une commission officielle et permanente a d'ailleurs pour

---

partie du RGCQ).

<sup>7</sup> « Nick Bailey and Douglas Robertson, *Flat management in three countries* », Nick Bailey and Douglas Robertson, octobre 1988

<sup>8</sup> Cf. Philippe Pelletier

<sup>9</sup> Dont celle réalisée par l'ANIL : « *La copropriété vue par les copropriétaires* », 2001

objet de suivre l'application des textes, de mettre au point des recommandations et de proposer des applications législatives ou réglementaires.

Et pourtant la copropriété est à la fois développée - 6,2 millions de logements sur un parc total de 28,2 millions<sup>10</sup> - et ancienne en France. Notre pays est crédité par les étrangers d'avoir développé le premier système statutaire de copropriété, inclus dans le Code civil de 1804. De nombreuses réformes sont intervenues depuis lors pour tenir compte des évolutions de la société et des problèmes. Serait-ce des difficultés identiques à celles éprouvées en France qui ont récemment conduit certains pays à réformer le cadre juridique de la copropriété ?

## AU ROYAUME-UNI

### **La copropriété est un phénomène récent**

Jusqu'en 1960, la grande majorité des immeubles collectifs avait un seul propriétaire, qu'il soit public ou privé. Le changement intervenu depuis cette date résulte, à la fois, de la vente des logements locatifs sociaux, autorisé par le *Right to buy*, de la vente par appartements d'immeubles détenus jusqu'alors par un propriétaire unique et de la promotion de nouveaux immeubles collectifs en accession à la propriété. Ce phénomène de mise en copropriété a été observé à la même époque dans certains Etats des Etats-Unis, et il était souvent motivé par la volonté des propriétaires de réaliser leur patrimoine et d'échapper aux mesures de blocage des loyers. Aux Etats-Unis, le mouvement de division et de mise en copropriété des immeubles, *condo conversion*, à la fin des années 80, a provoqué le même type de réactions de la part du public et des pouvoirs publics que le récent phénomène de ventes à la découpe en France : ici comme là, l'inquiétude portait sur la protection des locataires âgés et sur l'assèchement de l'offre locative.

Mais, en Angleterre et au Pays de Galles<sup>11</sup>, la pleine propriété, *freehold*, d'un appartement reste une chose peu commune. Les *leaseholders* se considèrent comme des propriétaires, mais, comme l'explique le paragraphe suivant, d'un point de vue strictement juridique, ils ne sont que des

---

<sup>10</sup> Source : ENL, 1996

<sup>11</sup> Le cas de l'Ecosse est distinct puisque qu'elle a conservé depuis l'acte d'union avec l'Angleterre de 1707 sa propre tradition juridique.

locataires titulaires d'un bail de très longue durée, celle-ci pouvant atteindre 2500 ans !

### **Une propriété restreinte par un droit féodal**

Dans un système de droit fondé sur la *common law*, les règles régissant la propriété se sont progressivement forgées à partir des formes traditionnelles, souvent héritées de la féodalité. Le terme *hold* qui entre dans *freehold* et dans *leasehold*, exprime le droit que l'on possède sur la terre d'autrui, en l'occurrence la Couronne, en contrepartie d'un service. Le rapport entre le *landlord* (propriétaire et bailleur emphytéotique) et le *leaseholder* (locataire emphytéotique), titulaire d'un bail à très long terme, devenait de moins en moins cohérent avec la réalité des valeurs économiques reflétées par le niveau des transactions. La valeur du *leasehold* exprimée sur le marché lors des reventes, bien que variable avec la durée du bail restant à courir, était sans commune mesure avec la valeur détenue par le *landlord*, qui dépend de la valeur actualisée du flux des loyers conventionnels et de la valeur de la pleine propriété du bien à la date d'échéance du bail. Les banques acceptent de consentir un prêt hypothécaire garanti par un *leasehold*, à la condition toutefois que la durée du bail restant à courir soit supérieure de 25 ou de 35 ans à la durée du prêt. Mais ce partage de la propriété présente des inconvénients : les *leaseholders* ont très peu de pouvoir sur les décisions qui engagent l'avenir de leur immeuble. En matière de travaux d'entretien ou d'amélioration, de négociation des marchés et de choix des entreprises, le pouvoir de décision appartient encore en grande mesure au *landlord*, alors que les principaux intéressés sont les *leaseholders*, sous l'angle de l'usage du logement, du point de vue de la préservation de sa valeur patrimoniale, mais aussi parce qu'ils supportent les coûts d'entretien ou de réparation. Il semblait inacceptable que les *leaseholders* qui occupent le logement et supportent le coût de son entretien n'aient pas de contrôle sur la nature ou la qualité des travaux entrepris et des services qui leur sont facturés. Rien n'incitait le *landlord* à l'efficacité puisque les *leaseholders* étaient sans prise sur lui. Les principaux litiges étaient liés à la mauvaise gestion de l'immeuble, voire à l'absence de gestion par le « *landlord* » et donc au défaut d'entretien ou à la surfacturation des charges d'entretien.

Cet aspect n'est pas indifférent pour nous, puisque l'idée court parfois en France que, pour dépasser les difficultés d'entretien de certains immeubles appartenant à des copropriétés particulièrement défavorisées, il conviendrait de scinder la propriété, ne laissant aux copropriétaires que la seule responsabilité des parties privatives.

## Un droit inadapté aux immeubles collectifs

Une autre difficulté provenait de ce que le droit anglais se prêtait mal à la pleine propriété, *freehold*, d'un appartement situé dans un immeuble collectif. En effet, la loi anglaise (et galloise), si elle autorise la transmission des *negative covenants*, qui restreignent la propriété, fait que les *positive covenants* ne sont opposables qu'au premier acheteur d'une propriété. La conséquence en est par exemple qu'un engagement de dépenses accepté par un copropriétaire et portant sur les parties communes n'obligerait pas le deuxième acheteur. C'est la raison pour laquelle la plupart des immeubles collectifs étaient et restent vendus sur la forme d'un *leasehold*, les acheteurs bénéficiant d'un bail dont la durée la plus commune s'étage entre 90 ans à 125 ans.

Les réformes successives ont donc eu plusieurs objectifs. D'abord, améliorer le contrôle des *leaseholders* sur la gestion de leur immeuble, c'est le *right to manage* ; ensuite, permettre la réunion de la propriété du logement dans les mains de celui qui possède la valeur économique (constatée lors des transactions) et de faire du *leaseholder* un *freeholder*, c'est le *collective enfranchisement* ; enfin, créer par voie législative un statut "ad hoc", le *commonhold*, destiné à gérer les immeubles collectifs en copropriété, statut qui doit se substituer aux outils du droit commun de la propriété.<sup>12</sup>

Le détail de ces réformes figure en annexe.

On le voit, la réforme tend donc, par certains aspects, à faire évoluer le système anglais vers un système à la française. Le cadre juridique de la copropriété, lato sensu, qui s'est progressivement dégagé de l'utilisation pragmatique des concepts traditionnels de la propriété, laisse place à un système défini par un texte spécifique. Cela illustre la tendance, dominante dans tous les pays, à recourir à des règles spécifiques à la copropriété.

## EN ESPAGNE

Les réformes entreprises en Espagne ont été importantes, mais un examen attentif révèle qu'elles n'ont pas eu pour objet de modifier l'économie générale de la copropriété. Il s'est d'abord agi de traiter la question des impayés : le total des dettes de copropriété était considérable (les articles de l'époque mentionnent « des milliards de pesetas ») et tous les efforts de règlement se heurtaient à la lenteur et à l'inefficacité des procédures judiciaires.

---

<sup>12</sup> L'essentiel des éléments concernant la Grande Bretagne provient des travaux des professeurs Douglas Robertson, Nick Bailey et

Les administrateurs de copropriété ont pris appui sur le mécontentement des copropriétaires pour demander une réforme et à cette occasion obtenir un renforcement de leurs prérogatives et de leur domaine d'intervention. Pour cela, en 1978, ils ont été à l'origine d'une initiative législative populaire réunissant plus d'un million de signatures, exigeant la réforme de la loi sur la copropriété. Une loi votée en avril 1999 est venue traiter notamment de la question du paiement des sommes dues par les copropriétaires défaillants. Jusqu'alors le recouvrement des dettes nécessitait une assignation au fond, c'est-à-dire un procès ordinaire, long et coûteux. De surcroît, l'impossibilité de répercuter les frais de justice auprès des débiteurs interdisait de fait toute action pour des sommes inférieures à 500 € ; or les dettes de charges de copropriété étaient souvent de faible montant. Depuis cette loi, avec l'accord de l'assemblée générale des copropriétaires et le certificat de l'administrateur qui atteste le montant de la dette, le "*proceso monitorio*", similaire à la procédure d'injonction de payer en France, permet un recouvrement des dettes rapide et moins onéreux. Le juge peut exiger du copropriétaire défaillant qu'il paie sa dette ou qu'il compare et donne les motifs de son refus de paiement ; s'il ne comparait pas, la copropriété peut procéder à la saisie de ses biens. Les frais de justice sont à la charge du copropriétaire débiteur.

La loi n'a pas institué de sanctions pour les copropriétaires défaillants, mais a autorisé les statuts à en prévoir. Les effets de cette disposition sont restés limités. Les copropriétaires qui, au début de l'assemblée générale, ne sont pas à jour du paiement de toutes les charges échues peuvent participer aux travaux de l'assemblée générale, mais n'ont en revanche pas le droit de vote, sauf s'ils sont en procès ou s'ils n'ont pas procédé à la consignation judiciaire ou notariée de la somme en litige ; leurs tantièmes de copropriété ne seront pas pris en compte pour atteindre les majorités exigées par la loi. En outre, la convocation de l'assemblée générale comporte, comme en France, la liste des copropriétaires non à jour des créances échues. C'est, aux dires des syndics, avec l'affichage du nom des copropriétaires défaillants dans l'entrée de l'immeuble, la pratique la plus efficace. Le véritable acquis de cette réforme a été de rendre possible la récupération des frais et dépens et l'augmentation du volume du contentieux en est son effet le plus visible.

## **AU QUEBEC**

Plusieurs réformes sont intervenues dans certains Etats du Canada, notamment au Québec et en Ontario. Au Québec, deux réformes ont eu lieu, l'une concernant la vente de logements anciens en *condominium* en 1991 et l'autre, en 1994, visant à renforcer la protection de l'acquéreur d'un *condominium*. Il s'agissait de permettre que la copropriété puisse servir d'outil à la promotion

immobilière, comme en France où la plupart des ventes en VEFA / vente en l'état futur d'achèvement concerne des appartements en copropriété. En effet, au cours de la décennie 70-80, moins de 2 % des logements mis en chantier l'ont été sous la forme de *condominiums*, contre près de 20 %, à la même époque, dans l'Ontario et la Colombie Britannique<sup>13</sup>.

Selon les notaires<sup>14</sup>, le moratoire imposé sur la conversion des immeubles résidentiels locatifs en copropriété divise constituait le principal frein au développement de la copropriété. Ce moratoire avait été adopté pour protéger le locataire des conséquences de la division des immeubles. Pour faire référence à une expérience française, il s'agissait de contrarier la « vente à la découpe ». L'interdiction de conversion de logements anciens en *condominiums*, a eu pour effet de « geler » pendant à peu près douze ans la production de logements en copropriété. Encore aujourd'hui, la forme majoritaire de la propriété est celle d'une maison individuelle ou bien d'un « bloc appartement », soit un niveau complet d'un édifice qui en comprend deux ou trois. En effet, au Québec, il est interdit à un propriétaire de donner congé à son locataire sauf en vue de la reprise du logement pour lui-même, ses ascendants ou descendants, tout autre parent ou allié dont il est le principal soutien, son conjoint dont il demeure le principal soutien après la séparation de corps ou le divorce. Quand est apparue la copropriété, la loi interdisait la conversion de ces « blocs appartement » en copropriété divise, afin de protéger les locataires ; la crainte principale était que le propriétaire du « bloc appartement » divise son immeuble, revende les appartements séparément, et que chaque nouveau propriétaire donne congé au locataire en place en vue de reprendre le logement.

Il fallait donc rendre possible la mise en copropriété des immeubles, sans pour autant mettre en cause la protection des locataires. Seuls les immeubles neufs pouvaient donc être découpés, d'où ce développement lent de la copropriété. Le nombre de logements en copropriété a augmenté à compter des années 1980 pour connaître une forte augmentation à partir de 1990. L'année 2003 a enregistré un chiffre record : 23 % des logements mis en chantier cette année sont des *condominiums* (50 000 logements). Un autre point important de la réforme a consisté à rendre obligatoire, à côté du fonds destiné au paiement des charges communes, la création d'un fonds de prévoyance, destiné à financer les réparations majeures et l'entretien (*Code civil du Québec : art. 1071-1072*). La loi est allée jusqu'à établir un seuil de participation minimale à ce fonds, qui a été fixé à 5 % de la contribution aux charges communes ; cependant, l'assemblée générale est

---

<sup>13</sup> Source : « *L'avenir du condominium au Québec* », Société d'habitation du Québec, Montréal, 1991

libre d'augmenter cette contribution. Le fonds doit être liquide et disponible à court terme. Aussitôt les fonds déposés, ceux-ci deviennent la propriété du syndicat, ils ne sont donc pas susceptibles d'être récupérés par un copropriétaire en cas de vente de son unité, dans le cas où la copropriété n'aurait pas encore procédé à des travaux.

La réforme entreprise au Canada vise donc essentiellement à permettre au *condominium* d'être utilisé comme l'est la copropriété en France et notamment pour la promotion et la commercialisation d'appartements neufs.

\*\*\*

\*

On le voit, si plusieurs pays tendent à faire évoluer le cadre légal de la copropriété, ce n'est pas pour répondre à des difficultés identiques à celles rencontrées en France. La copropriété est récente en Angleterre, au Québec ou en Australie ; les réformes ont eu avant tout pour objet de permettre son développement.

Il s'est agi de créer le cadre juridique de la pleine propriété d'un appartement et de faire que les décisions de gestion de l'immeuble appartiennent à ses copropriétaires en Angleterre, de permettre aux promoteurs de vendre des appartements en copropriété tout en offrant des garanties solides aux acheteurs au Québec et de pallier les insuffisances de la justice dans le règlement des impayés en Espagne. Il n'y a rien là de novateur par rapport à la pratique française. Bien au contraire, dans certains cas, les réformes ont eu pour effet de rapprocher le cadre légal de la copropriété de celui qui existe en France. C'est notamment, pour certains aspects, ce que l'on observe au Royaume-Uni et au Québec. L'expérience française, il faut le rappeler est ancienne, alors qu'en Angleterre, aux Etats-Unis et au Québec, la copropriété n'a connu de développement que récemment.

Les problèmes identifiés et les questions énumérées à l'origine de cette étude sont bien réels, mais les réponses qui leur sont apportées sont difficiles à transposer. Les formes que revêt la division de la propriété sont assurément très importantes, mais elles ne gouvernent pas la façon dont sont prises et appliquées les décisions collectives. Les modalités juridiques de prises de décisions sont diverses, mais leur efficacité dépend autant des moyens mis en œuvre pour les faire respecter que du fait que les copropriétaires se perçoivent comme membres d'une

---

<sup>14</sup> Cf. Me Guy Berthaumié, notaire

communauté d'habitation. La compétence et le niveau de formation des professionnels sont évidemment très importants, mais ceux-ci peuvent être d'excellent niveau et bénéficier d'une bonne image dans des pays où la puissance publique s'abstient de réglementer l'accès à la profession. Au-delà, il est possible que la liberté dont disposent les membres de la copropriété pour aménager les règles d'utilisation et de gestion de leur bien commun importe plus que les règles elles-mêmes.

Un examen de la façon dont se pose la question des copropriétés en difficulté à l'étranger contribue encore à relativiser l'importance des règles juridiques au regard des caractéristiques sociales pour expliquer le plus ou moins bon fonctionnement des copropriétés ; la comparaison internationale reprend alors tout son sens.

## LA COPROPRIETE EN DIFFICULTE, UNE SPECIFICITE DE LA FRANCE ET DES PAYS DE L'EST ?

Il y a quelque chose de paradoxal à voir certains pays rapprocher leur cadre juridique du nôtre, voire s'en inspirer pour ce qui concerne la gestion de leurs copropriétés, lorsque l'on sait la place que la question des « copropriétés en difficulté » occupe en France dans les préoccupations des responsables de la politique du logement. Un premier impératif consiste à éviter toute confusion entre le problème social que recouvre la copropriété en difficulté et les difficultés qui peuvent naître de la gestion de toute copropriété. Le concept de copropriété en difficulté doit être défini.

### QUE RECOUVRE LE TERME DE COPROPRIETE EN DIFFICULTE EN FRANCE ?

Depuis 1998, à l'occasion d'études ou de colloques, la notion de copropriété en difficulté s'est peu à peu constituée et ce sous deux angles d'approche : le premier, strictement *juridique*, considère qu'un syndicat de copropriétaires est en difficulté quand un juge l'a constaté<sup>15</sup>, le second s'appuie sur *des symptômes ou critères de plusieurs natures*. La copropriété dégradée est ainsi souvent appréhendée à travers ses dysfonctionnements, ses clivages dans la coexistence (copropriétaires/syndic, propriétaires/locataires, bailleurs/propriétaires occupants), comme si les intérêts et les positions amenaient une difficulté de relation, de communication, une opposition.

La typologie établie par l'IAURIF en 1998<sup>16</sup> est la plus représentative des critères retenus :

*Dégradations physiques* : majeures (clos et couvert non assurés, effondrement de planchers, vices de construction) ou mineures (manque d'entretien des parties communes, encombrements des cours et passages, caves vandalisées, boîtes aux lettres endommagées...)

*Problème de gestion* : syndics impuissants à faire voter les travaux ou recouvrer les charges, succession rapide de syndics, démission, contrats avec des fournisseurs reconduits sans ambition de renégociation, travaux votés mais non exécutés) ; inimitiés entre copropriétaires, défiance envers le syndic ou le conseil syndical ; cas extrême quand la prise en gestion de l'immeuble est

---

<sup>15</sup> « Le numéro 59 d'*Infostat Justice*, publié en mai 2001, a fait état de l'évolution suivante : 217 administrateurs provisoires désignés en 1997, plus de 1 000 en 1999 », cité dans la synthèse des ateliers préparatoires au colloque de Clichy sous Bois du 7 décembre 2004 « *Quelle action publique pour les copropriétés en difficulté ?* »

<sup>16</sup> « *La copropriété en Ile-de-France* », méthodes de repérage et d'analyse des copropriétés en difficulté, IAURIF, juillet 1998

systématiquement refusée par les syndics professionnels.

*Charges impayées, copropriétés en déficit* : impayés des copropriétaires envers la copropriété et de la copropriété envers les fournisseurs. Dans certains cas, procédures de recouvrement des impayés en cours, mais aussi et, paradoxalement, absence de procédures qui manifestement devraient être engagées : syndic hésitant, frais impossibles à affronter. Situation de crise : impayés de la copropriété envers les fournisseurs qui peuvent aboutir à l'interruption des fournitures.

*Peuplement* : appauvrissement de la population logée et multiplication des ménages à ressources très modestes remplaçant des partants plus fortunés ; surpopulation et systèmes d'hébergement ; effets techniques des sur occupations (eau, ascenseurs...), regroupements ethniques, présence massive de ménages surendettés. Dans les copropriétés périphériques, arrivées de ménages incapables de se maintenir au centre de l'agglomération et tirant partie (en même temps qu'ils y contribuent) de l'effondrement des valeurs immobilières.

*Fonction économique* : baisse de la valeur marchande des logements ; départ des propriétaires occupants au profit d'autres propriétaires occupants à moyens plus réduits ou exclus de l'offre locative, que celle-ci soit sociale ou privée (ménages qui n'ont pu être admis en HLM et deviennent propriétaires en comptant notamment sur les valeurs effondrées) ; apparition d'investisseurs attirés par des valeurs d'acquisition très modiques et de valeurs locatives comparativement élevées.

### **La typologie des copropriétés en difficulté<sup>17</sup>**

La mise en relation des critères précédemment évoqués avec la date de construction du parc et sa localisation permet de présenter une typologie des copropriétés en difficultés, les unes relevant des « conditions de naissance » de la copropriété elle-même<sup>18</sup>, les autres d'une « spirale » négative<sup>19</sup>.

#### *Les copropriétés dans le parc ancien*

Le parc en copropriété d'avant 1949 compte un nombre important de petites copropriétés.

---

<sup>17</sup> Cette typologie est due à Béatrice Herbert, de l'ANIL

<sup>18</sup> Mémoire DESS urbanisme, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Sylvie Laurent-Begin « *Intervenir dans les copropriétés en difficulté : un enjeu pour la région Ile de France* », 1999.

L'origine de la dégradation relève parfois de la mise en copropriété d'un patrimoine locatif sans travaux préalables, des conflits apparaissant rapidement entre les nouveaux copropriétaires au sujet du vote des travaux, mais elle peut également être liée à la dévalorisation du bien (quartier non central, incertitudes sur les politiques publiques d'aménagement ayant entraîné un abandon de l'entretien par exemple), ou bien encore à la détention d'une part importante des millièmes de copropriété par des commerces (blocage des travaux, surconsommation d'eau).

Le rapport publié en décembre 2004 par la DIV<sup>20</sup> illustre parfaitement l'effet « localisation » du bien, puisqu'une quinzaine de ZUS situées dans les centres des agglomérations (Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, mais aussi Clichy, Ivry-sur-Seine et Mulhouse) sont décrites comme « en voie de gentrification », avec un renforcement très net des catégories supérieures.

#### *Les copropriétés d'après guerre (bâties entre 1949 et 1959)*

Caractérisées par des problèmes d'obsolescence du bâti et des éléments de confort (réseau électrique vétuste, canalisations à changer, absence d'ascenseurs, sans parler des dégradations du béton), les copropriétés du parc d'après guerre, synonymes pour une large part du « parc de la reconstruction » (Le Havre, Caen, Saint-Nazaire, Boulogne-sur-Mer, Amiens, Dunkerque, Brest, Royan...) sont souvent considérées comme vétustes, sans que le qualificatif de dégradé soit couramment employé. Baisse de la valeur du bien, faible attractivité et difficultés de gestion des espaces extérieurs (sur occupation des cours par manque de place de parkings, construction de garages) sont le lot commun de différentes villes. La localisation privilégiée des immeubles demeure un atout majeur.

#### *Les constructions des années 60 à 75 dans les ZUP*

Les difficultés des copropriétés de cette époque relèvent parfois de problèmes originels, tels ceux des Sociétés Civiles Immobilières de Commercialisation, nombreuses dans les années 60-70, confrontées à des difficultés de commercialisation, et ce pour des raisons diverses : localisation, retard à la livraison, problèmes financiers. Les investisseurs se sont alors retirés, plaçant les SCI en liquidation ou sous administration judiciaire, fragilisant la copropriété avant même que l'objet de la SCI ne soit réalisé (le promoteur devenant un copropriétaire d'un nombre important de lots peut bloquer durablement la gestion de la copropriété). Les copropriétés édifiées dans le cadre

---

<sup>19</sup> Consultation de différents travaux et études, dont la typologie des copropriétés élaborée par l'ARC.

<sup>20</sup> *Observatoire national des zones urbaines sensibles*, rapport 2004.

d'opérations de promotion des années 60 et 70, précisément à l'époque du développement de la copropriété par appartements (cf. loi sur les immeubles bâtis du 10 juillet 1965), souvent caractérisées par un grand nombre de lots et parfois par des structures juridiques complexes, rencontrent aujourd'hui des difficultés importantes d'entretien accentuées par le vieillissement d'équipements coûteux, tels que les ascenseurs et chaufferies qui doivent être renouvelés. Le bâti extérieur a aussi besoin de travaux, notamment sur les fenêtres et les façades. Bon marchés à l'acquisition, parfois de qualité médiocre, ces logements n'ont pas bénéficié, pour nombre d'entre eux, de la réhabilitation des immeubles sociaux environnants. Aujourd'hui, l'architecture de tours et barres qui les caractérise pour partie et leur localisation dans des quartiers « politique de la ville », où prédomine le parc locatif social, contribue à leur dévalorisation. En 2001, la DGUHC soulignait que 80 % des plans de sauvegarde appartenaient à un quartier prioritaire de la politique de la ville.

#### *1976 à 1998*

Les copropriétés financées à l'aide de prêts aidés à la propriété (PAP) présentent un cas de figure très particulier. Les copropriétaires, souvent artificiellement solvabilisés par les aides publiques, PAP à taux progressif et APL, ont subi de plein fouet les effets de la désinflation qui a rendu leur charge d'emprunt difficile à supporter, d'autant plus que venaient s'y ajouter des charges de copropriété dont l'importance n'avait pas toujours été anticipée.

Une décote, d'autant plus forte que l'aide publique avait été importante<sup>21</sup>, affectait la revente de la plupart des constructions aidées de cette génération. Cette décote présumée, appliquée à un logement situé dans un ensemble collectif, privait la copropriété de tout moyen de pression à l'égard du copropriétaire défaillant. La menace de saisie, de la part de la copropriété comme de l'établissement de crédit, était inopérante et la vente souvent impraticable car elle aurait eu pour effet de donner à voir aux autres copropriétaires que la valeur de revente du logement saisi était souvent inférieure au montant du capital restant dû pour un logement identique à celui pour lequel ils continuaient à rembourser leur prêt. La dégradation de l'immeuble qui en découlait, aggravée par le fait que les dépenses les plus urgentes étaient parfois financées grâce aux fonds provisionnés pour les grosses réparations à venir, ne faisait qu'accroître ce phénomène de décote.

---

<sup>21</sup> Le phénomène de la décote avait été bien identifié en 1982 dans le rapport « Treppoz ».

Ce dernier cas est donc très spécifique ; de la même façon, il convient d'écarter les difficultés non imputables au statut de la copropriété, mais qui affectent des immeubles en copropriété : concentration voire relégation de populations défavorisées, tensions entre groupes, mauvais état technique des immeubles etc. L'opposition de deux communautés ethniques au sein d'un même immeuble ne constitue un problème de copropriété stricto sensu que si l'application des règles légales n'offre aucune issue susceptible de débloquent les processus de décision. Les phénomènes de ségrégation urbaine ne peuvent pas non plus être portés au débit de la copropriété.

### **Un concept défini par les opérateurs**

Une confusion vient, en effet, de ce que la description des caractéristiques des copropriétés en difficulté résulte en grande partie des témoignages de ceux qui s'efforcent d'y porter remède ; or ceux-ci sont conduits à jouer sur toutes les caractéristiques des quartiers où sont situés ces immeubles et leurs interventions peuvent aller depuis le rétablissement des comptes d'un immeuble jusqu'à la lutte contre l'incivilité de certains habitants.

Tous les acteurs spécialisés insistent sur la complémentarité nécessaire entre les acteurs les plus divers, élus, fonctionnaires, syndics, travailleurs sociaux, enseignants et comptables... C'est l'existence de programmes publics qui explique que soient regroupées, sous l'intitulé « lutte contre les copropriétés en difficulté », les modalités d'intervention les plus diverses.

Les mêmes phénomènes s'observent pour les programmes d'aide au logement des jeunes qui regroupent souvent des actions qui ne portent pas directement sur le logement. Il faut donc isoler les phénomènes qui trouvent leur origine dans la copropriété stricto sensu. La comparaison internationale exige que l'on resserre l'angle de vue pour se concentrer sur les facteurs qui peuvent entraîner des immeubles à la propriété divisée dans une spirale de dévalorisation et de dégradation.

La logique voudrait que des processus analogues, s'ils tiennent aux caractéristiques de la copropriété, s'observent dans des pays comparables aux nôtres. Or, singulièrement, comme on l'a vu, ce sujet ne motive aucune des réformes de la copropriété récemment intervenues à l'étranger, il est même difficile de trouver des textes faisant référence à un problème de cette nature, dans les pays industriels développés. Les interventions de la puissance publique pour lutter contre l'habitat insalubre ou pour essayer de requalifier les quartiers sont largement répandues. En revanche, dans aucun des pays envisagés, la légitimité d'une intervention publique dans le

secteur de la copropriété n'est évoquée ; il va sans dire qu'il n'existe pas d'opérateurs spécialisés dans les interventions sur les copropriétés.

En revanche, dans nombre de pays d'Europe de l'Est, anciennement socialistes, la gestion des copropriétés semble un problème de toute première importance. Cela mérite que l'on s'y arrête.

### **LES COPROPRIETES EN DIFFICULTE DANS LES PAYS DE L'EX-BLOC SOVIETIQUE**

Dans plusieurs de ces pays, le parc de logements privés a été privatisé de façon assez brutale. Cette opération n'a pas toujours pris la forme d'une vente des logements sociaux à leurs occupants, comme en Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas, ni d'une vente HLM à la française.

On déduit des textes publiés sur le sujet qu'il s'est agi, dans certains cas, d'un simple transfert de propriété dont les modalités ont pu varier selon les pays. Les occupants des logements du parc social public jouissaient d'un droit au maintien dans les lieux qu'ils pouvaient souvent transmettre à leurs héritiers. En l'absence d'un marché du logement constitué, les habitants n'avaient pas de référence en matière de prix. En 1992, en Russie, un expert français avait demandé à toutes les personnes qu'il rencontrait si, à leurs yeux, le logement devait être plus ou moins coûteux que l'automobile : les réponses se partageaient à égalité entre les deux solutions<sup>22</sup>. Le transfert de propriété aux occupants a donc pris la forme d'une procédure administrative et non d'une véritable vente ; il ne s'est pas nécessairement accompagné d'un paiement. Il a rarement été précédé d'une préparation légale, administrative ou financière. Aujourd'hui encore, à Saint-Petersbourg par exemple, certains locataires négligent de tirer parti de l'opportunité qui leur est offerte de devenir propriétaire, pratiquement sans bourse délier. On explique leur réticence par la lourdeur des procédures administratives, par la crainte d'avoir à faire face à des charges d'entretien plus élevées, mais certainement aussi par une perception assez floue des avantages de la propriété occupante par rapport à la location.

C'est à la suite de ce changement de statut que les problèmes qui s'apparentent à celui des copropriétés en difficultés sont apparus. Celles-ci ont notamment fait l'objet d'études très détaillées pour un groupe de pays, la Hongrie, la Bulgarie, la Croatie, la Macédoine et la Serbie<sup>23</sup>. Le refus des municipalités de s'investir dans le logement a fait échouer la tentative des gestionnaires de logement public qui souhaitaient faire évoluer le dispositif vers une organisation de type HLM.

---

<sup>22</sup> Cf. André Massot.

Certains de ces gestionnaires se sont reconvertis en sociétés commerciales privées d'administration de biens. Les habitants se sont donc retrouvés, sans aucune expérience, propriétaires d'un parc en très mauvais état. Les performances énergétiques, l'évacuation des eaux usées et toute l'organisation de la fourniture d'eau étaient déficientes. Les problèmes de décomptes et de facturation de l'eau ont été particulièrement aigus. Nombre de ménages, qui ne se percevaient pas vraiment comme propriétaires, ont été en difficulté pour faire face à des dépenses d'entretien et d'amélioration qui incombaient jusqu'alors à la collectivité. De plus, rien n'incite les ménages à payer puisque faute de gestionnaire compétent, aucune amélioration ne se produit. Des différences dans la qualité de gestion ont commencé d'apparaître qui se sont traduites par une ségrégation entre immeubles bien gérés et immeubles mal gérés.<sup>24</sup> Les problèmes les plus critiques touchent les immeubles de grande hauteur. Plus fondamentalement, la difficulté venait de ce que des personnes qui n'avaient pas eu à supporter de coût d'achat et qui n'avaient pas de notion de la valeur patrimoniale de l'immobilier en général et de leur logement en particulier avaient beaucoup de difficulté à intégrer la notion de coût de renouvellement et de coût d'entretien. Pour le reste, des réformes successives sont intervenues pour élaborer un droit de la copropriété favorisant la prise et la mise en oeuvre des décisions, mais il y a probablement peu d'enseignements à tirer des solutions retenues qui ont dû s'inspirer de la pratique des pays occidentaux. Des efforts ont également été faits pour favoriser le développement de la profession de gestionnaires d'immeubles.

## **UN CONCEPT INCONNU DES PAYS INDUSTRIELS DEVELOPPES**

En revanche, nous avons eu la surprise de constater que, dans les pays industriels développés auxquels nous nous sommes intéressés<sup>25</sup>, aucun des contacts nombreux et divers qui ont été pris, dans l'administration, à l'université, auprès des professionnels de l'immobilier n'a permis de cerner une réalité approuvante. Les tentatives faites pour identifier un phénomène équivalent ou pour trouver des interlocuteurs décrivant une réalité comparable à celle que recouvre le concept de copropriétés en difficulté en France, suscitent l'incompréhension ou renvoient à des phénomènes d'une nature toute différente.

Dans tous les pays envisagés existent des quartiers en difficultés qui font l'objet de politiques

---

<sup>23</sup> Cf. Jozsef Hegedus et Nora Teller

<sup>24</sup> Tous ces éléments sont issus des études précitées.

<sup>25</sup> Il va sans dire que cette étude s'est limitée à un petit nombre de pays.

spécifiques des pouvoirs publics. Nulle part, on ne se désintéresse des sans abri ou des mal logés. Dans ses travaux comparatifs sur la copropriété dans divers pays, le professeur Robertson mentionne même la copropriété en difficulté comme une spécificité française, sans pour autant se montrer convaincu par les explications qui lui sont données de cette caractéristique.

Comment dès lors s'expliquer que la copropriété en difficulté, qui justifie en France une intervention publique, resterait une affaire strictement privée dans les pays étudiés. Lorsque l'on cherche des explications à l'absence de toute référence à une question qui s'apparenterait au problème des copropriétés en difficulté, un faisceau d'hypothèses peut venir à l'esprit.

*La première tiendrait au fait que l'ensemble des phénomènes, qui caractérise la copropriété en difficulté ne serait pas réuni au sein d'un concept global.* Il existerait des quartiers en difficulté, des immeubles collectifs mal entretenus ou dévalorisés et certains seraient en copropriété, mais la relation ne serait pas établie entre ces différentes caractéristiques. La France aurait forgé un concept à partir de la conjonction de ces éléments. La place de l'Etat dans la définition des objets d'étude aurait assuré la fortune du concept. Cette explication est insuffisante : c'est la réalité décrite plus haut qui ne se retrouve pas dans les pays étudiés.

*L'intervention des divers milieux professionnels* aurait conduit à mettre l'accent sur cet enjeu ; par exemple, pour les HLM, la copropriété en difficultés joue le rôle de menace et de repoussoir. Dès lors que la question de la vente HLM est avancée, le risque réel de générer des copropriétés en difficultés est mis en avant. Les exemples évoqués précédemment et l'expérience des pays de l'Est montre qu'il ne s'agit pas d'un simple argument de tribune. La copropriété en difficulté est un des éléments du débat sur la mixité sociale. Au reste, le logement social, l'amélioration du logement en général et les quartiers défavorisés constituent des enjeux politiques dans les pays visités, mais aucune attention particulière ne se focalise sur les logements en copropriété.

*Les représentants des bailleurs privés,* de leur côté, dans leur dialogue avec les pouvoirs publics, mettent continûment l'accent sur leur rôle de bailleur social de fait. Pour bénéficier de la sollicitude publique, notamment dans le domaine fiscal, il faut faire montre d'une efficacité sociale, si possible auprès des plus démunis. Enfin, les *opérateurs eux-mêmes,* ceux dont les copropriétés en difficulté constituent le champ professionnel, contribuent incontestablement à insister sur la gravité du phénomène. Si ces éléments peuvent contribuer à expliquer l'accent mis en France sur le problème, ils ne suffisent pas à expliquer son existence, ni le fait que les élus aient estimé que l'intervention publique s'imposait. A cet égard, les travaux de Marianne Beck sur la légitimation

progressive de l'intervention publique dans le domaine de la copropriété sont extrêmement intéressants<sup>26</sup>.

*L'intervention publique* : L'existence d'aides publiques inciterait à traiter certains problèmes de pauvreté sous l'angle de la copropriété. Ce serait la conséquence de l'approche légale de la copropriété en difficulté<sup>27</sup>. L'intervention financière de la puissance publique élargirait le phénomène auquel il doit porter remède. C'est un discours qui peut être tenu sur tous les objets qui bénéficient de concours publics. Au demeurant, ce n'est pas un monopole français : en Ecosse, le développement de la copropriété s'est accompagnée d'un effacement des professionnels, les *factors*, qui géraient les immeubles pour leurs propriétaires. Lorsque l'entretien de certaines de ces nouvelles copropriétés est déficient, les autorités locales ont le pouvoir de notifier aux copropriétés la liste des travaux à entreprendre et d'accorder des aides aux copropriétaires pour les financer. L'utilisation des *statutory repair notices* et des subventions qui les accompagnent font de la puissance publique le gestionnaire de dernier ressort lorsque la situation de l'immeuble est critique<sup>28</sup> et force les copropriétaires à coopérer.

*Les règles de fonctionnement de la copropriété* et notamment celles qui tiennent à la prise de décision seraient beaucoup plus efficaces. L'application des règles de fonctionnement, serait très stricte. Les voies d'exécution seraient mises en œuvre, saisie, expulsion, rapidement et sans faiblesse. Les gestionnaires auraient des pouvoirs très étendus, et/ou ils seraient très compétents. Les chapitres qui précèdent, notamment l'exemple espagnol, montrent que cela ne semble pas déterminant.

Aucune de ces explications ne permet d'expliquer le fait que les troubles et les problèmes sociaux graves générés par ce que l'on appelle copropriété en difficulté ne soient jamais mentionnés en Angleterre, au Canada, en Espagne, ni en Allemagne.

A l'inverse, quelles caractéristiques permettraient d'expliquer l'existence de copropriétés en difficulté en France ?

---

<sup>26</sup> Marianne Beck, *Les copropriétés en difficulté, histoire d'une reconnaissance publique*, PUCA

<sup>27</sup> D'après l'article 29-1 de la loi de 1965, il est possible d'ouvrir une procédure d'administration provisoire :

- lorsque le syndicat des copropriétaires voit son équilibre financier gravement compromis à cause de l'importance du montant des charges impayées,

- lorsque le syndicat des copropriétaires se trouve dans l'impossibilité de pouvoir faire adopter certains travaux indispensables. La notion de copropriété en difficulté recouvre un grand nombre de situations que le juge judiciaire apprécie afin de décider ou non l'application du régime d'administration provisoire.

<sup>28</sup> Cf. « *Flat management in three countries* », Nick Bailey and Douglas Robertson, octobre 1988

Le cas particulier des copropriétés « PAP » est spécifique à la France et peut être laissé de côté. Il provenait ce que des logements neufs en copropriété avaient été vendus avant 1985 à des ménages artificiellement solvabilisés par des prêts aidés à mensualités progressives et par les aides personnelles. Désolvabilisés par la baisse brutale de l'inflation, certains ont cessé de rembourser leur emprunt et de payer les charges de copropriété. La saisie s'avérait impossible car elle aurait fait apparaître une décote telle que le prix de vente aurait souvent été inférieur au montant du capital restant dû par les ménages qui continuaient à faire face à leurs engagements.

Ailleurs, les politiques d'encouragement à l'accession à la propriété ne semblent pas avoir emprunté les mêmes voies : les difficultés des accédants ont été considérables en Angleterre lorsque la hausse des taux a asphyxié les ménages qui avaient souscrit des prêts à taux variable, mais ceux-ci avaient plus souvent acquis des maisons individuelles.

Un premier élément tient aux caractéristiques de la propriété locative. Le parc locatif privé français présente la caractéristique d'être majoritairement le fait de petits propriétaires individuels : 1.674 millions de propriétaires possèdent 3.481 millions de logements, le parc moyen étant proche de deux logements et 60 % des propriétaires n'en possèdent qu'un<sup>29</sup>. De ce fait, le parc en copropriété est occupé dans une forte proportion par des locataires, ce qui constitue une spécificité. Le parc en copropriété français est celui qui accueille le plus de locataires pauvres. Les ménages à bas revenus sont logés pour 32,1 %<sup>30</sup> dans le secteur locatif social et pour 24,3 % dans le secteur locatif privé<sup>31</sup>. Dans les autres pays envisagés dans cette étude, les « pauvres » sont surtout logés dans le parc locatif social ou dans des immeubles locatifs en mono-propriété. Les plus pauvres ne sont pas logés en copropriété.

En France, les immeubles occupés par ces locataires pauvres comptent également des copropriétaires occupants, eux-mêmes pauvres. Or, copropriétaires occupants et copropriétaires bailleurs, dans un immeuble pauvre, ont des intérêts divergents. En France, la partie la plus dévalorisée de ce que l'on appelle le parc social de fait voit rassemblés dans un même immeuble des copropriétaires occupants pauvres et des locataires pauvres d'appartements détenus par des copropriétaires bailleurs. Cette mixité des statuts dans des immeubles accueillant les plus défavorisés ne semble pas être répandue dans les pays étudiés. Ce n'est pas pour autant qu'il n'existe pas de logements dégradés, souvent situés dans des zones déqualifiées, mais, comme le

---

<sup>29</sup> Source : André Massot, *Cahiers de l'LAURIF*

<sup>30</sup> Ménages dont de le niveau de vie est inférieur à la demi -médiane des niveaux de vie.

montre l'exemple anglais, ils n'habitent pas dans des immeubles en copropriété. Ceux qui sont rejetés des circuits « normaux » d'accès au logement se trouvent dans d'autres segments du parc, immeubles strictement locatifs, foyers, etc.

C'est, en effet, un autre type de logement indigne qui préoccupe les responsables de la politique du logement en Grande Bretagne, si l'on en croit une déclaration de novembre 2004 de Keith Hill<sup>32</sup>, ministre du logement et de l'urbanisme. Il s'agit des *Houses in Multiple Occupation*, définis comme des logements occupés par plusieurs ménages, ce qui doit correspondre à nos foyers. C'est là que l'on trouve la version anglaise de nos marchands de sommeil, les « *rogue landlords* » qui achètent à vil prix des logements en mauvais état et qui les louent à des occupants dont le comportement est qualifié d'antisocial. « *Beaucoup des plus vulnérables de notre société vivent dans des logements privés, souvent dans des conditions que nous ne devrions pas tolérer. Dans certaines zones, le marché du logement s'est effondré sous l'action d'un petit nombre de mauvais propriétaires et de locataires au comportement antisocial. Un texte donnera aux autorités locales le pouvoir d'exiger un agrément des bailleurs privés, dans les seules zones où de tels comportements s'observent. Si le propriétaire ne se conduit pas correctement, un conseil pourra prendre le contrôle de la gestion de la copropriété jusqu'à ce qu'un gestionnaire décent soit mis en place* ».

Prenant en compte à la fois la nature du parc, les statuts d'occupation, les caractéristiques des bailleurs, les règles de la copropriété, on observe qu'il n'existe pas ou peu de locataires pauvres, habitant un immeuble collectif géré sous une forme proche de la copropriété.

**De tous les pays envisagés, la France est celui qui compte la plus grande part de locataires dans les copropriétés. Cela tient pour partie à ce que ce statut est à la fois ancien et développé, mais surtout à ce qu'ailleurs la copropriété est un cadre juridique très peu utilisé pour la propriété locative. Ceci s'explique en partie par la conception majoritaire de la copropriété dans les pays étrangers : le cadre élaboré pour permettre l'organisation d'une communauté d'habitants n'est pas utilisé comme un outil de gestion du parc locatif privé, à tout le moins dans les immeubles destinés aux ménages modestes. Notre hypothèse est que, ce qui différencie tous les pays étudiés de la France, c'est que nulle part ne cohabitent, dans une même copropriété pauvre, et/ou située dans un quartier pauvre, des**

---

<sup>31</sup> Cf. « *Les conditions de logement des ménages à bas revenus* », Jean-Claude Driant, Revenus INSEE, 2004

<sup>32</sup> Débat au Parlement : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmhansrd/vo040112/debtext/40112-08.htm>

**copropriétaires bailleurs et des copropriétaires occupants. Il existe des bailleurs, mais peu de copropriétaires bailleurs dans les immeubles occupés par les familles les plus modestes. Corollaire, les plus pauvres se trouvent logés dans d'autres segments du parc, parc social public, mono propriété privée à vocation exclusivement locative, pavillons partagés à plusieurs familles.**

Il est possible qu'existent à l'étranger des immeubles dans une situation comparable à celles de nos copropriétés en difficulté qui n'auraient pas retenu l'attention des experts que nous avons consulté, mais leur nombre limité expliquerait qu'ils ne constituent ni un enjeu de politique publique, ni même un sujet d'étude. De la même façon, le fait qu'en France existent des copropriétés en difficultés qui réunissent une large majorité de copropriétaires occupants ne nous paraît pas infirmer notre hypothèse. C'est le nombre des copropriétés en partie locatives qui a fait de ce problème un enjeu de la politique du logement.

En *Angleterre*, comme on l'a vu, la pleine propriété d'un appartement est une chose nouvelle. Dans les immeubles réunissant des personnes se considérant comme copropriétaires, en droit des locataires emphytéotiques, les décisions touchant à la gestion et à l'amélioration appartenaient encore au *landlord*. La réforme en cours qui institue le *commonhold* n'est pas encore tout à fait achevée, et la possibilité de louer fait justement débat. Il est possible que les *commonholders* soient limités dans la possibilité de louer leur appartement. Cette interdiction de louer est précisément justifiée par le souci de conserver à l'immeuble sa vocation à ne loger que des propriétaires occupants. Elle a pour effet de maintenir l'homogénéité des statuts d'occupation. On retrouve ici l'approche de la copropriété comme communauté d'habitants. Un des objectifs de la limitation du droit de mettre en location serait d'éviter que les bailleurs soient distants et négligent l'entretien de leur bien<sup>33</sup>. Quelle qu'en soit la raison, forte proportion d'habitat individuel, protection du patrimoine par refus de la mixité sociale ou recherche d'une communauté d'intérêt au sein d'un immeuble, le résultat est qu'une mixité des statuts d'occupation, identique à la coexistence entre copropriétaires bailleurs et copropriétaires occupants en France, est rare en Angleterre.

S'il est un pays où des situations identiques à celles de nos copropriétés en difficulté devraient se rencontrer c'est bien *l'Espagne* ; la propriété occupante d'un appartement situé dans un immeuble collectif y constitue la forme d'habitat majoritaire. La majorité des habitants

---

<sup>33</sup> Cf. Jane Ball.

d'appartements sont donc des propriétaires occupants qui ont le même intérêt au bon entretien et au bon fonctionnement de l'immeuble. Le parc locatif privé est de faible importance et les immeubles sont souvent détenus par des mono-propriétaires. Le cas des personnes privées possédant un logement locatif unique est beaucoup moins répandu qu'en France, même s'il a tendance à se développer actuellement à Madrid, encouragé par la très rapide hausse des prix. Mais l'attitude de ces propriétaires est très différente de celle d'un propriétaire français ; ils sont très présents, se considèrent encore comme chez eux dans le local loué, procèdent souvent eux-mêmes à la collecte des loyers et au menu entretien. Le lien personnel entre le propriétaire et son locataire l'emporte sur le rapport abstrait entre le donneur et le preneur à bail. Leur comportement est proche de celui des loueurs de gîtes ruraux en France. Le divorce des attentes entre le propriétaire occupant, inquiet du bon fonctionnement de l'immeuble et celles du propriétaire bailleur, soucieux de rendement et même de rendement immédiat dans les immeubles les plus pauvres, n'a pas lieu d'être. Les problèmes de coexistence au sein d'un même immeuble se posent comme partout et peut-être même avec une acuité particulière puisque le feuilleton télévisé en vogue en Espagne *Aquí no hay quien viva* illustre les difficultés de cohabitation au sein d'un même immeuble de personnes ayant des modes de vie très contrastés, mais ce ne sont en rien des problèmes liés au statut juridique de la copropriété.<sup>34</sup> Il existe assurément des immeubles pauvres en Espagne, occupés par des copropriétaires impécunieux ; comme en France, les difficultés plus lourdes éprouvées par certains affectent probablement l'ensemble de la copropriété, mais pas au point d'entraîner l'immeuble dans les spirales de dévalorisation observées en France.

Le cas de *l'Allemagne*, ou plus exactement de l'ancienne RFA est très difficile à étudier, car la situation dans les différents *lander* est loin d'être homogène. Il est cependant particulièrement intéressant car le taux de propriétaires occupants y est l'un des plus bas d'Europe. La distinction ne se fait pas entre parc locatif public et parc privé, mais entre logements libres et logements conventionnés. Les éléments dont nous disposons donnent à penser que ce parc locatif privé « bas de gamme » est composé pour l'essentiel d'immeubles à vocation uniquement locative dont le propriétaire unique est une société immobilière. La division préalable à la mise en copropriété d'un immeuble locatif est soumise à une autorisation administrative assortie des conditions contraignantes. Les quelques difficultés qui sont signalées concernent des immeubles dont la propriété est effectivement parcellisée à la suite d'une succession ; il s'agit souvent

---

<sup>34</sup> « Ici personne ne peut vivre » est un sitcom qui se passe dans un immeuble collectif en centre ville.

d'indivisions. Les allemands ont les mêmes problèmes de quartiers en difficulté que nous, mais pas de copropriété en difficultés.

*Au Québec*, les personnes rencontrées et la littérature font état de *condominiums* ou de *coops* en difficulté, mais il s'agit d'immeubles souffrant de problèmes d'humidité parce que mal construits ; aucun lien n'existe entre ces malfaçons et le régime juridique de la propriété. A la suite de ces problèmes, la loi a été modifiée pour permettre aux copropriétés d'emprunter afin de procéder aux travaux nécessaires. Ce système de prêts aux copropriétés est regroupé sous le programme *HPO (Home owner Protection Office)*. Mais on ne rencontre aucun problème du type de ceux associés en France à la copropriété en difficulté. Cela peut être lié au fait que le statut du *condominium* permet de prévoir, et c'est une disposition fréquemment mise en pratique, que les propriétaires d'un appartement doivent nécessairement l'habiter. Sauf cas particulier, le propriétaire occupant n'a pas le droit de donner son logement en location ; s'il déménage durablement, il se doit de vendre. L'immeuble ne mêle donc pas propriétaires occupants et propriétaires bailleurs. La communauté des attentes et des intérêts semble donc la clef d'une harmonie que le droit permet d'inscrire dans les textes. Il est fréquent que la déclaration de copropriété, sans interdire la location des unités à des tiers, régleme celle-ci en exigeant l'accord des autres copropriétaires. Les tribunaux n'ont pas encore eu l'occasion de se prononcer sur les clauses interdisant strictement la location. En revanche, même dans le cas où la déclaration de copropriété reste silencieuse sur ce point, les tribunaux ont reconnu le droit à la copropriété de limiter le droit de louer son bien (Cour d'appel du Québec : 24.9.01) ; l'assemblée générale avait adopté un règlement interdisant les locations pour une durée inférieure à une année, ce qui a été considéré comme étant justifié eu égard à la destination de l'immeuble (il s'agissait d'un immeuble résidentiel haut de gamme) et au désir de la part des copropriétaires de maintenir la valeur de leur investissement, des déménagements fréquents pouvant nuire à la tranquillité des résidents. Il est admis que la vie en copropriété comprend inévitablement des restrictions au droit de propriété.

Lorsqu'un copropriétaire loue sa partie privative, il doit le notifier au syndicat et indiquer le nom du locataire (Code civil du Québec : art. 1065). Si le locataire ne respecte pas l'une des obligations découlant de la déclaration de copropriété, et que ce non-respect cause un préjudice sérieux à un copropriétaire ou un autre occupant de l'immeuble, le syndicat peut demander la résiliation du bail (Code civil du Québec : art. 1079). La demande en résiliation se fait auprès d'un tribunal spécialisé dans les questions de droit locatif (la Régie du Logement) et la procédure peut

prendre environ une année. En cas de location d'une unité, lorsque celle-ci est autorisée par la déclaration de copropriété, le bailleur a l'obligation d'aviser l'association que la partie privative est louée et doit lui remettre une copie du bail, ainsi que les coordonnées du locataire. Si le propriétaire bailleur ne paie pas ses charges, l'association peut exiger du locataire qu'il paie le montant exigible ou bien le montant du loyer s'il suffit pour couvrir la dette (Loi de 1998 : art. 87). Le paiement a lieu même lorsque le titulaire d'une sûreté réelle sur la partie privative avait déjà acquis le droit de recevoir les loyers.

Mais l'élément essentiel tient à ce que si les ménages les plus pauvres ne sont pas tous logés dans le parc social public, ceux qui sont locataires du parc privé le sont dans des immeubles à vocation exclusivement locative.

*Aux Etats Unis*, la *FHA / Federal Housing Association*, dont le rôle s'apparente à celui du FGAS / Fonds de garantie de l'accession sociale accepte depuis 1975 de garantir des prêts pour des appartements situés dans des *condominium*. Dès lors, les exigences formulées par les agences de titrisation, *Fannie mae* et *Freddie mac* offrent un éclairage objectif, parce que fondé sur un très grand nombre d'observations et exempt d'habillage moral, sur la valeur des biens qui garantissent les prêts<sup>35</sup>. Or ces deux agences refusent en général de racheter des prêts garantis par un *condominium* comprenant plus 40 ou 50 % de logements appartenant à des investisseurs, c'est-à-dire donnés à louer. Il existe, en revanche, des prêts spécifiques pour les immeubles locatifs. Il peut s'agir de prêts destinés à un achat ou des refinancements. Plusieurs solutions<sup>36</sup> s'offrent aux associations de *condominium* :

- interdiction totale de louer,
- interdiction faite aux propriétaires actuels de vendre à des investisseurs,
- limiter le pourcentage des logements qui peuvent être loués, par exemple à 40 %,
- limiter la durée des locations, par exemple à deux ans.

### **Copropriété locative et mixité des statuts**

L'idée selon laquelle la vie des copropriétés pose d'autant moins de problèmes que le statut des occupants est homogène est assez commune. Elle rejoint l'observation de la plupart des syndicats de copropriété français : la difficulté de gérer des copropriétés s'élève avec le pourcentage de copropriétaires bailleurs. La stratégie de vente de certains promoteurs tient compte de ce phéno-

---

<sup>35</sup> Cf. Benny L.Kass [http://realtimes.com/rtpages/20011217\\_rentals.htm](http://realtimes.com/rtpages/20011217_rentals.htm)

mène lorsqu'elle tend à concentrer l'effort commercial lors de la mise en vente d'un programme sur les futurs propriétaires occupants ; une fois la commercialisation bien avancée, la clientèle des investisseurs est la bienvenue. C'est la diversité des statuts d'occupation qui est en cause et non celle des statuts sociaux ; ceux-ci, dans un même immeuble, ont de fortes chances d'être assez proches.

Il semble admis que dans les pays industriels développés, les phénomènes de ségrégation spatiale des quartiers auraient tendance à s'accroître ; à l'échelle des immeubles, ils ont toujours existé ; ceux-ci regroupent le plus souvent des gens de statut social comparable. Le cas particulier des immeubles haussmanniens sans ascenseur au sein desquels différentes catégories sociales coexistaient, la hiérarchie se traduisant par une répartition dans les différents étages ne constitue pas vraiment un contre exemple. En revanche, au sein d'un même immeuble, les statuts d'occupation peuvent être divers. Or les intérêts et les attentes des propriétaires bailleurs et des propriétaires occupants diffèrent grandement. La gestion des immeubles en est rendue plus délicate ; la difficulté à faire adopter des décisions relatives aux investissements croît avec le pourcentage de propriétaires bailleurs. Un immeuble comportant une grande majorité de propriétaires occupants est plus facile à gérer, qu'un immeuble regroupant propriétaires occupants et propriétaires bailleurs. L'enquête conduite par l'ANIL en 2001 sur la copropriété mettait en évidence la plus grande indifférence du propriétaire bailleur à l'égard du confort de l'immeuble, indifférence qui peut aller, dans certains cas, jusqu'à en compromettre le bon entretien.

### **Valeur patrimoniale et rendement**

La question peut être envisagée sous l'angle de la valeur patrimoniale et du rendement. Pour simplifier, opposons, de façon évidemment schématique, le copropriétaire bailleur « des beaux quartiers » et celui qui loue à des ménages démunis.

Le premier, qui investit dans un appartement bien situé est intéressé par le rendement, mais aussi par le maintien de la valeur patrimoniale de son bien, voire par un espoir de plus-value ; c'est encore plus vrai pour le bailleur occasionnel qui peut envisager d'occuper lui-même ou de faire occuper par un proche le logement. Ajoutons que le rendement locatif est conditionné par une qualité de service qui suppose un entretien correct de l'immeuble. L'intérêt du copropriétaire

---

<sup>36</sup> Les jurisprudences sur ce sujet dépendent de chacun des Etats.

bailleur n'est donc pas trop éloigné de celui du copropriétaire occupant. Pour autant, tous les syndics professionnels confirment que les immeubles où les copropriétaires occupants sont en large majorité sont d'une gestion beaucoup plus aisée parce la communauté d'attente et d'intérêt des copropriétaires facilite la prise de décision.

En revanche, celui qui loue à une population très défavorisée, dans des quartiers déqualifiés, n'est intéressé que par le rendement. La valeur patrimoniale de son bien est réduite, il a peu d'espoir de la voir s'accroître ; au demeurant, l'éventuelle requalification du quartier, si elle devait intervenir, s'accompagnerait peut être d'un renouvellement du bâti. On sait que le taux de rendement locatif brut de ce type d'investissement immobilier est parmi les plus élevés ; en outre, la question de la qualité de la prestation que ces logements offrent ne se pose pas, puisqu'ils s'adressent à une population qui, par hypothèse n'a pas d'autre choix. Les travaux d'amélioration qui peuvent être conduits dans des immeubles collectifs, sauf s'il se trouvent dans des quartiers en voie de « gentrification » voire d'amélioration, ne peuvent avoir pour effet que de réduire le rendement locatif. Dès lors la divergence, voire le conflit d'intérêt entre copropriétaires occupants et copropriétaires bailleurs, est inscrit dans le statut de l'immeuble.

Un rapport du Conseil économique et social<sup>37</sup> identifiait deux types de bailleurs rencontrés au sein des copropriétés en difficulté :

*« - des bailleurs qui se désintéressent du fonctionnement de la copropriété et n'y participent pas, pouvant aller jusqu'au non-paiement des charges malgré la perception de revenus locatifs ;  
- des bailleurs indéliçats, autrement nommés « marchands de sommeil ». Ils acquièrent à vil prix des lots en copropriété dégradée qui leur procurent un rendement faramineux avec un retour sur investissement pouvant s'effectuer sur un ou deux ans ».*

La distinction tient aux intentions, voire à l'ancienneté de l'investissement, mais les effets peuvent être identiques ; il n'est pas évident que les conséquences sur le devenir de la copropriété diffèrent grandement. Du point de vue des politiques publiques, ce n'est pas le comportement des personnes qui doit retenir notre attention ; deux questions se posent : si le comportement des marchands de sommeil est illégal, pourquoi n'est-il pas réprimé, et s'il est autorisé par la loi, dans quel sens celle-ci doit-elle être modifiée pour que des personnes indéliçats ne trouvent pas dans la copropriété une aire d'investissement privilégiée ?

---

<sup>37</sup> Rapport présenté au nom de la section du Cadre de vie par Mme Frédérique Rastoll, septembre 2002.

L'opposition entre immeubles riches et immeubles très pauvres est une commodité de raisonnement, il va sans dire que la réalité n'est pas aussi contrastée. Dans de nombreuses situations, l'intérêt prioritaire porté au rendement n'exclura pas totalement la préoccupation de la valeur patrimoniale. Il reste cependant que l'on peut en conclure que la mixité des statuts d'occupation pose de redoutables problèmes lorsqu'elle s'applique à des immeubles « pauvres ». Le rapport du CES précité, sans porter un jugement de cette nature, constatait cependant que l'évolution de la proportion entre propriétaires occupants et propriétaires bailleurs pouvait servir d'indice de repérage des propriétés en difficulté : « Enfin un élément de repérage est l'évolution des statuts de propriété ou du statut d'occupation. Lorsque le nombre de copropriétaires bailleurs rejoint celui des copropriétaires occupants, une difficulté supplémentaire apparaît. Il s'agit du désengagement des propriétaires bailleurs conduisant au blocage du fonctionnement de l'assemblée générale des copropriétaires où les décisions d'engager des travaux ne peuvent plus être prises ».

\*\*\*

#### **PEUT-ON TIRER QUELQUES ENSEIGNEMENTS UTILISABLES POUR LA SITUATION FRANÇAISE ?**

Un premier impératif a déjà été mentionné : il consiste à ne pas traiter de façon indifférenciée des difficultés de la copropriété et des copropriétés en difficulté. Au-delà, la réflexion doit porter sur la vente des logements sociaux et sur les politiques visant à orienter l'investissement privé vers le logement locatif destiné aux plus pauvres.

### *La vente des logements sociaux*

L'examen de la situation des anciens pays du bloc soviétique met en évidence les conditions à réunir pour que la vente d'ensemble de logements sociaux ne génère pas des copropriétés en difficulté. La loi « Méhaignerie » du 23 décembre 1986 prévoit expressément que la vente de logements HLM ne peut « porter sur des logements et immeubles insuffisamment entretenus ». Il faut en outre que les nouveaux propriétaires aient une perception de leur statut et de la valeur patrimoniale de leur logement pour accepter de supporter ce qui s'apparente à un coût de renouvellement ; ceci suppose que l'on s'assure au préalable qu'ils ont les moyens de faire face aux dépenses de fonctionnement et d'entretien. De la même façon, on sait la gravité des phénomènes de surendettement lorsqu'ils se traduisent par l'impossibilité pour l'accédant modeste de faire face simultanément au remboursement de son emprunt et aux charges de réparations d'entretien. Cependant, dès lors que ces difficultés affectent la situation d'un, a fortiori de plusieurs copropriétaires, le problème prend une autre dimension et la contagion compromet le fonctionnement de la copropriété toute entière.

### *L'aide au logement des démunis*

Le constat qui précède, à tout le moins les hypothèses avancées, incitent à réévaluer certains aspects de la politique d'aide au logement des défavorisés. Peut-être faut-il s'interroger sur la pertinence de certaines interventions publiques, nationales ou initiées par les collectivités locales qui consistent à encourager les bailleurs personnes physiques à louer à des démunis. Elles sont difficilement critiquables lorsqu'elles prennent la forme d'aide à l'amélioration de l'habitat ; leur seul effet pervers, lorsqu'elles sont efficaces, pouvant être, en cas de concurrence entre demandeurs, d'en interdire l'accès aux plus modestes. En revanche, on peut se demander si les aides qui solvabilisent les plus démunis en leur permettant d'accéder à des logements, qui en tout état de cause ne seraient pas loués à des ménages plus aisés, ne contribuent pas à attirer des investisseurs dans des immeubles promis à devenir ou à rester des copropriétés en difficulté.

Plutôt que de fédérer l'indignation contre l'image odieuse du marchand de sommeil, ce qui est aisé, il convient de se demander si ce type d'investissement locatif privé dans des logements pauvres, a fortiori s'il est le fait de personnes morales, n'est pas inévitablement porteur de difficultés pour l'immeuble sur lequel il se porte. Ne faudrait-il pas éviter que les logements locatifs destinés aux plus modestes se trouvent en copropriété ? La collectivité s'exonère de la responsabilité qu'elle prend lorsqu'elle oriente l'investissement privé vers le logement locatif

très social en édictant des règles et des normes en terme d'hygiène, de sécurité, de confort ou de décence. Mais encore faudrait-il que le locataire soit en situation de faire constater que ces normes ne sont pas respectées, alors que trop souvent c'est le fait de ne pas pouvoir faire valoir ses droits, notamment pour obtenir un logement social, qui l'aura conduit dans ce type de logement.

### *Les politiques d'encouragement à l'investissement locatif privé*

La doctrine française est celle du libre choix du statut d'occupation, entre accession et location et les politiques publiques portent à la fois sur l'aide à l'accession, le développement de la construction sociale et l'encouragement à l'investissement locatif privé. Les politiques d'incitation à l'investissement locatif privé ont évolué depuis 1984 ; à partir de 1999, le bénéfice des aides a été soumis au respect d'un plafond de loyer et d'un plafond de ressources des locataires. Depuis 2003, seul subsiste un plafond de loyer, au demeurant peu contraignant. Cependant, certains souhaiteraient réorienter l'investissement locatif privé vers les segments les plus sociaux du parc. Il est permis de se demander si la copropriété est le statut le mieux adapté à l'investissement locatif, à tout le moins lorsqu'il a pour but de développer l'offre destinée aux populations les plus modestes. Pourrait-on orienter plus systématiquement les investisseurs vers des immeubles complètement locatifs au travers de véhicules collectifs du type « pierre-papier » ? La gestion d'ensembles locatifs privés resterait ainsi confiée à des professionnels plus libres de leurs décisions d'entretien qu'un syndic soumis aux rapports de force d'un conseil syndical ?

### *Le traitement des copropriétés en difficulté*

Certaines associations spécialisées dans l'intervention dans les copropriétés en difficulté souhaiteraient renforcer le pouvoir de l'assemblée de copropriétaires, voire du syndic et réduire le pouvoir de blocage de chacun des copropriétaires. Ne faudrait-il pas envisager d'élargir le champ laissé à la liberté contractuelle dans les règlements de copropriété, qu'il s'agisse de préciser de façon plus étroite les usages des logements, d'en réserver l'achat à des personnes physiques et surtout de renforcer les pouvoirs du syndicat de copropriétaires, de telle sorte que soient dépassés les blocages qui résultent du désintérêt de certains pour le fonctionnement de la copropriété, voire de leur indifférence à toutes les mesures qui visent à préserver l'immeuble sur la longue durée. Avec la loi de juillet 1965, la France dispose d'un cadre juridique unique qu'elle utilise pour répondre à des situations sociales de natures très diverses. Les problèmes auxquels font face les copropriétés en difficulté ont peu de rapports avec les difficultés que rencontrent les

copropriétaires des immeubles « normaux », soucieux de la préservation de leur patrimoine. Il ne faudrait pas que les dispositions de la loi de 1965 sur la copropriété contrarient le traitement d'immeubles en quasi-déshérence. Une loi dont le propos est de protéger l'avoir des propriétaires d'appartements offre un cadre peu adapté au traitement des copropriétés les plus pauvres, alors même que les interventions auprès des copropriétés en difficulté obéissent à une logique d'action sociale, voire de protection des personnes.

\*\*\*

\*

La comparaison internationale montre qu'en créant la copropriété, la France a innové et que le statut qu'elle a mis au point a bien fonctionné, puisque plus de 22 % des logements se trouvent aujourd'hui régis de façon satisfaisante par ce cadre juridique, qui évolue périodiquement et dont se rapprochent plusieurs autres pays. Dans le cas des immeubles les plus pauvres, il trouve ses limites. La loi est la même quelle que soit la taille des immeubles, leur destination ou les caractéristiques sociales de leurs occupants. Une loi conçue pour la protection du patrimoine de petits propriétaires se révèle inadaptée pour la gestion des immeubles en partie locatifs occupés par des ménages pauvres.

## ANNEXE : LA REFORME DU LEASEHOLD ET LA MISE AU POINT D'UN STATUT DE LA COPROPRIETE EN ANGLETERRE

### **Le contrôle sur la gestion de l'immeuble : le « RTM (Right To Manage) »**

La difficulté permanente du statut du *leasehold* provenait donc de l'équilibre inégal entre la propriété et le contrôle de l'immeuble. Le gouvernement propose de permettre aux « *leaseholders* » de prendre le contrôle effectif de la gestion de leur immeuble et de pouvoir vendre leurs parts plus aisément. Le *RTM / Right To Manage* autorise des *leaseholders*, représentant plus de 50 % des appartements d'un immeuble et disposant d'un bail à long terme d'une durée supérieure à 21 ans à l'origine, à reprendre au *landlord* la responsabilité de la gestion de l'immeuble. Les *leaseholders* n'ont pas à faire la preuve d'une carence de gestion qui serait imputable aux *landlords*. Ils doivent créer une *right to manage company*. Celle-ci prend le contrôle de toutes les fonctions dites de management du *landlord*, fonctions relatives aux services, aux réparations, à l'entretien, à l'amélioration, à l'assurance et à la gestion ; elle examine les contrats passés et, dans le cadre du texte de 2002, se substitue au *landlord* pour donner les accords nécessaires, par exemple les autorisations de travaux. Le *landlord* est lui-même membre et a droit de vote au sein de la *RTM company*. Dans tous les cas, le *landlord* devra fournir des états comptables suivant une forme précisée. Il devra notamment consulter, dans des conditions prévues par la loi, les *leaseholders* pour tous les contrats à long terme qu'il passe pour l'entretien de l'immeuble.

#### – *Comptes séparés*

Le débat français sur les comptes séparés trouve ici son pendant, puisque la loi prévoit l'obligation d'un compte tenu par immeuble de telle sorte que le *leaseholder* puisse contrôler l'affectation des sommes appelées par le *landlord* y compris les fonds destinés aux investissements. Cette obligation a été différée pour tenir compte de ce que le changement des procédures comptables risquait d'entraîner des frais supplémentaires pour les *leaseholders*. La loi exige du *landlord* qu'il produise pour chaque *leaseholder* un compte annuel de fonctionnement ; s'il ne se conforme pas à cette obligation, le *leaseholder* reste libre de retenir ses versements. De la même façon, toute demande que présente le *landlord* doit s'accompagner d'un rappel des droits du *leaseholder*.

– *La protection du « leaseholder » défaillant*

Le droit anglais prévoyait la possibilité pour le *landlord* de remettre en cause le bail du preneur, en cas d'impayé ou de non respect des obligations du bail. Le *leaseholder* se trouvait alors dépossédé de son logement. La loi confère désormais une protection supplémentaire au *leaseholder* en exigeant que le *landlord* fasse la preuve des arriérés ou du non-respect du bail devant le tribunal spécial *leasehold valuation tribunal* avant de pouvoir remettre en cause le bail.

– *L'information des copropriétaires*

A côté des exigences légales d'information existe un organisme le *Leasehold Advisory Service (LEASE)*, qui est une agence indépendante de conseil, financée par le gouvernement. Le *LEASE* est en relation avec toutes les professions intervenant dans ce secteur : *Council of Mortgage Lenders, the British Property Federation, the Association of Residential Managing Agents, the Association of Retirement Housing Managers*, mais aussi avec les divers mouvements et associations qui militent pour la défense des droits des *leaseholders*, comme la *Campaign Against Residential Leasehold Abuse (CARLA)*. Elle conseille gratuitement les *leaseholders*, les *landlords*, et tous ceux qui interviennent en matière de *leasehold* ; la majorité des demandes émane des *leaseholders*. Elle organise des séminaires et des réunions. Ce service répond à environ 1 200 questions par mois. Le conseil est donné par téléphone ou en face à face.

**Le passage à la pleine propriété, *collective enfranchisement***

La réforme la plus récente simplifie la procédure et les conditions de majorité nécessaires déterminées dans le texte de 1993 pour que les *leaseholders* puissent acquérir la pleine propriété de leur logement en rachetant au *landlord* le droit de retour qui résulte du bail emphytéotique. Aucune condition de résidence effective ne peut être exigée de leur part. Le projet prévoit l'achat par un *commonhold* ; il s'efforce également de résoudre le délicat problème du dédommagement du *landlord*. En effet, il faut, pour être équitable, tenir compte du niveau des valeurs immobilières, lorsque tous les éléments de la propriété sont réunis, et de la valeur actualisée de ce qui reviendra au bailleur, ce dernier élément étant évidemment fonction de la durée du bail restant à courir.

Un immeuble de 10 appartements<sup>38</sup>, avec un bail dont 68 ans restent à courir rapporte un loyer de £50 par appartement, soit £500 par an. La somme des flux actualisés à 8 % représente :

$$£500 * 12.433 = £6.216$$

La valeur présente du « *leasehold* » est de £150 000 par appartement, soit en tout £1 500 000

La valeur de retour, en fin de bail, est déduite de celle qu'aurait le « *leasehold* » dans les conditions les plus favorables à l'acheteur, c'est-à-dire avec un bail de 999 ans.

Dans cet exemple, il est considéré que l'acquisition de la pleine propriété, « *freehold* », équivaut à un augmentation de 5 %, soit £165 000 par appartement et £1 650 000 pour l'immeuble, soit dans 68 ans une valeur actualisée, à 8 %, de £1 650 000 \* 0.00534 = £8 811.

La valeur de la pleine propriété appartenant au bailleur est donc de £6 216 + £8 811 = £15 027 (flux actualisé des loyers + valeur actualisée)

La « *marriage value* » représente l'augmentation de la valeur du logement dès lors que la propriété est réunie et que le « *leasehold* » se transforme en « *freehold* » et qu'il peut ainsi faire lui-même l'objet d'un « *leasehold* ». La loi prévoit que si la durée restant à courir du bail est inférieure à 80 ans, cette valeur doit être partagée entre « *landlord* » et « *leaseholder* ».

Dans le cas précédent :

- la valeur de la pleine propriété est de £1 650 000
- la valeur présente des « *leasehold* » £1 500 000
- la valeur du « *freehold* » de £15 027 (flux actualisé des loyers + valeur actualisée)
- la « *marriage value* » £134 973, sur lesquels le « *leaseholder* » paiera 50 % soit £67 486 en supplément de la valeur du « *freehold* ».

Le prix payé par le « *leaseholder* » pour gagner la pleine propriété de son appartement est donc de :

$$£15.027 \text{ (valeur du « freehold »)} + £67.486 \text{ (« Marriage value » * 50\%)} = £82.513, \text{ soit}$$

£8 250 par appartement.

Le même exemple, mais avec un bail dont la durée restant à courir ne serait que de 35 ans, donnerait un coût de £55 368 par appartement. Si la durée restant à courir était de 95 ans, la valeur actualisée de la pleine propriété serait évidemment beaucoup plus faible (£1 105) et il n'y aurait pas de partage de la « *marriage value* ».

Cet exemple illustre bien comment la réforme adapte le droit à l'évolution des valeurs relatives des diverses composantes de la propriété : propriété du bailleur emphytéotique et droit réel superficiaire. Ce qui restait de droit féodal s'efface et la propriété se trouve réunie entre les mains de l'ancien *leaseholder*, devenu *freeholder*, et donc à même de prendre toutes les décisions pour l'entretien et le fonctionnement de son logement.

### **La création d'un nouveau statut juridique : le « *commonhold* »**

Le *leasehold*, soulevant les difficultés que l'on a mentionné, il devenait donc nécessaire de passer de l'utilisation des concepts communs du droit de propriété à l'élaboration d'un droit spécifique pour la copropriété. La réforme de mai 2002 vient modifier les règles fixées en 1993,

règles qui avaient déjà considérablement élargi les droits et les pouvoirs des *leaseholders*.

La loi crée un nouveau statut, le *commonhold*. Ce nouveau système devrait à terme, remplacer le *leasehold*, mais aucune transformation obligatoire n'est prévue. Chaque partie privative, appartement, maison individuelle, boutique... constitue une unité, *unit*). La *commonhold association* gère les parties communes. Ne peuvent être membres de l'association que les *unitholders*. L'association sera répertoriée au registre foncier.

La réforme et la création du *commonhold*, s'inspirent des exemples américain et australien. Ce dernier système présente le bénéfice de la nouveauté. En effet, en Australie, la décision de développer la construction d'appartements en copropriété sur une assez large échelle est récente. L'objectif est de stimuler la croissance urbaine. Un nouveau cadre légal a donc été élaboré. Les premiers textes datent de 1961 et ont fait l'objet de multiples révisions, notamment en 1973 et en 1996. Adapté à un parc récent et en bon état, le système australien présente la caractéristique de donner un pouvoir fort aux organes collectifs de la copropriété pour faciliter les prises de décisions en réduisant les majorités nécessaires et de lui donner les moyens de les mettre en oeuvre. Il s'applique à un parc majoritairement constitué de petites unités, de 10 à 12 appartements en moyenne. En Angleterre, la mise au point du *commonhold* a été précédée d'une très large consultation du public et des professionnels. Le recours à cette forme juridique nouvelle est facultatif et peut convenir à des ensembles existants comme à de nouveaux ensembles.

Dans les faits, la réforme peine à modifier les comportements. Sur plus de 2 millions de *leaseholders*, peu ont saisi l'occasion qui leur était offerte. Le gouvernement avait prévu un flux de 6.500 nouveaux *commonholds* par an entre les conversions et les nouvelles opérations de promotions ; il n'y a eu que 165 logements neufs commercialisés sous la forme de *commonhold*, les promoteurs préférant continuer d'utiliser la formule traditionnelle du *leasehold*<sup>39</sup>.

Date de publication : 19 décembre 2005

N° ISSN : 09996-4304

Directeur de la publication : Bernard VORMS

Comité de rédaction : Isabelle COUETOUX DU TERTRE, Patrick AFONSO, Emeline BAUDE, Jean BOSVIEUX, Béatrice HERBERT, Nicole MAURY, Sylvie MERLIN, Sandrine ZERBIB

---

<sup>38</sup> Exemple issu de <http://www.lease-advice.org>

<sup>39</sup> Source : *BBC Money box*, 29 octobre 2005: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/moneybox/4386436.stm>