

Rapport demandé : " les copropriétés: vers une transition juridique ?"

En vue d'assister le PUCA à faciliter la réalisation de travaux d'amélioration des parties communes, le titulaire devra produire un rapport de recherche et d'étude sur le sujet: " les copropriétés: vers une transition juridique ?" . Dans le cadre de la transition énergétique, à la lumière de l'expérience française mais aussi de celle d'autres pays, une ou plusieurs proposition(s) de modification du cadre juridique des copropriétés sera(ont) présenté(es).

L'objectif poursuivi est de faciliter la remise en état des parties communes selon une dynamique de projet collectif adapté aux immeubles et aux ménages concernés. La(es) proposition(s) veillera(ont) aux besoins des copropriétés tout en assurant un juste équilibre entre le droit individuel et le droit collectif.

Le travail à réaliser s'appuiera notamment sur les questionnements suivants:

Quelle est la pertinence actuelle du cadre juridique des copropriétés et quelle est son adéquation aux attentes de notre société comme aux besoins des immeubles ?

Le partage entre lots individuels et parties communes est-il adéquat, ou induit-il des effets collatéraux négatifs quant à la gestion de l'ensemble du patrimoine individuel et collectif ?

Les législations d'autres pays comportent-elles des solutions plus efficaces de ce partage ?

Un dispositif inspiré des sociétés civiles immobilières d'attribution est-il envisageable ?

L'hypothèse avancée selon laquelle le cadre juridique français établi aurait des effets induits allant à l'encontre de la capacité du copropriétaire à intervenir pour protéger et entretenir son patrimoine est-elle vérifiée ou non?

Les modifications de la loi de 1965 ont tenté de rapprocher les principes légaux des pratiques. Le cadre juridique actuel intégrant les dernières modifications répond-t-il suffisamment aux besoins de la copropriété ?

Si non, quelles seraient les avancées possibles à prévoir pour éviter aux immeubles le risque de tomber dans la spirale de la dégradation en facilitant la réalisation des travaux nécessaires à leur préservation et à leur amélioration tout en veillant au reste à vivre des habitants ? Est-il possible de développer une dynamique de changement en proposant une transition juridique aux copropriétés ? Les textes récents prévus dans le cadre de l'habitat participatif apportent-ils des pistes de réflexion pour les copropriétés ?

Il s'agit de se saisir du sujet de manière globale pour rechercher un cadre juridique qui préserve les droits fondamentaux individuels tout en prévoyant un dispositif de gouvernance susceptible d'organiser une saine gestion patrimoniale. Ce dispositif sera suffisamment souple pour s'adapter à la diversité des ensembles immobiliers et des profils de copropriétaires.

Pour éclairer les travaux, la situation et les organisations relativement proches du système français sur le plan juridique dans les pays étrangers seront analysées au regard, à la fois des situations françaises où la mise en œuvre de la loi de 1965 ne pose pas de difficultés en termes de préservation et amélioration des parties communes et de celles qui sont régies par les dispositions prévues pour l'habitat participatif.

A partir des conditions juridiques existantes, des retombées attendues de l'application des dispositions

définies par la récente loi ALUR et des dysfonctionnements observés dans les copropriétés, mais aussi de l'expérience d'autres pays, les travaux d'étude et de recherche développeront une approche globale de la copropriété, tant sur le plan juridique que sur les plans fonctionnel, économique, financier et sociologique. La ligne directrice des travaux sera « la loi au service du citoyen et de la société » Aussi, la démarche attendue s'appuiera sur la réalité du terrain. Les projets étudiés devront respecter la règle « des 3 u » : être utiles, utilisables... pour pouvoir être utilisés.

Il s'agira ainsi de répondre simultanément aux objectifs suivants:

- Comment concilier les droits fondamentaux des copropriétaires et les besoins des copropriétés ?
- Quelles seraient les évolutions du cadre juridique à prévoir pour optimiser la gouvernance des copropriétés ?
- Comment répondre à la diversité des situations et aux évolutions prévisibles des besoins ?
- Comment mieux contrôler et qui alerter pour éviter les dérives constatées ?
- Comment assurer les besoins de cohérence, de clarté, de transparence mais aussi de compétence pour optimiser la gouvernance ?

Les objectifs et les résultats attendus seront précisés ainsi que les conditions de mise en œuvre, les avantages et les inconvénients de chaque proposition.

Les propositions seront étudiées quant à leur faisabilité ; leurs apports et leurs risques associés seront analysés du point de vue juridique. Les effets induits des mesures envisagées seront analysés et mis en questionnement tant en termes de statuts que de gouvernance et de fonctionnement de la copropriété, de gestion financière et d'évolution du positionnement des principaux acteurs : copropriétaire, conseil syndical, syndic...

Enfin, les travaux d'étude et de recherche s'attacheront à vérifier la cohérence globale des évolutions proposées et décriront les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de l'évolution du cadre juridique.

Le rapport comprendra deux parties correspondant aux axes de recherche interdépendants structurant les travaux:

- *Axe 1. La copropriétés et les autres régimes juridiques de propriété en habitat groupé face aux besoins d'amélioration des parties communes : quels enseignements de l'étranger au regard de l'expérience française ?*
- *Axe 2. Une transition du cadre juridique des copropriétés: quelle(s) proposition(s) ?*

Axe 1. Les copropriétés et les autres régimes juridiques de propriété en habitat groupé face aux besoins d'amélioration des parties communes : quels enseignements des situations à l'étranger au regard de l'expérience française ?

Afin d'enrichir la réflexion, il sera procédé à des travaux de parangonnage et à une analyse du statut, de la gestion, du fonctionnement des copropriétés mais aussi de d'habitat participatif dans quelques pays. Le choix s'orientera vers des pays présentant un cadre juridique conciliant les droits individuels des copropriétaires avec les besoins de gestion prévisionnelle des parties communes. Le choix des pays explorés sera explicite.

Qu'en est-il, par exemple, dans certains pays européens et outre-Atlantique ? Cette exploration s'appuiera sur des travaux de recherche existants à compléter, si nécessaire, par de nouvelles explorations. Existe-t-il des

régimes juridiques favorables à une gestion claire, participative et prévisionnelle des parties communes ? Diffèrent-ils selon des types des copropriétés ? Un éclairage particulier sera porté sur les dispositions qui favorisent des travaux nécessaires au maintien en état et à l'amélioration du bâti dans le cadre de la transition énergétique.

Quelles dispositions y ont été adoptées pour adapter les textes aux nouveaux enjeux économiques, sociaux et environnement, notamment pour engager les travaux nécessaires avec le maximum de consensus ? Dans les situations révélant une réelle dynamique de préservation et d'amélioration des parties communes, quels sont les statuts des différents organes de la copropriété et de l'habitat participatif ? Quels sont les modes de gouvernance ? Comment s'est trouvée facilitée la mise en synergie de l'ensemble des initiatives individuelles ? Quelles ont été les politiques menées par les États et par les collectivités territoriales concernés pour impulser une gestion équilibrée et prévisionnelle des parties communes et pour en évaluer les effets ? Quelles ont été les actions d'accompagnement efficaces en termes d'information et de formation ?

Les études apporteront aussi des éléments d'analyse de la situation des copropriétés et de l'habitat participatif, dans ces pays, tels la définition des parties communes et leur état général ?

Quels sont les différents acteurs professionnels qui œuvrent dans ces domaines ? Quel est leur rôle ? Quelles sont leurs spécificités et leurs différences au regard de leurs homologues français ? Quelle est la portée de l'action des associations d'habitants concernées par l'amélioration des parties communes en copropriété et en habitat participatif (sociétés d'attribution et d'auto promotion et coopératives)?

Au regard de ces travaux, une étude des copropriétés régies par la loi de 1965 et des sociétés d'habitat participatif françaises présentant une situation saine et pérenne permettra de déterminer les éléments positifs du cadre juridique actuel, ainsi que les conditions favorables à leur mise en œuvre. Quelles sont les caractéristiques de ces copropriétés (types d'immeubles, nombre de lots...) ? Selon les formes d'habitat groupé observe-t-on des statuts juridiques facilitant la gestion prévisionnelle des parties communes et la réalisation de travaux d'amélioration ? Observe-t-on des modes de gouvernance différents adaptés ? Quels sont les processus de concertation et de négociation positifs et stimulants, visant à satisfaire les différentes parties prenantes dans le cadre de la gestion prévisionnelle des travaux et de leur financement dans une approche en coût global?

Les travaux de recherche et d'étude auront ainsi à cerner et à analyser les régimes juridiques adaptés aux nouveaux enjeux de préservation et d'amélioration des parties communes dans un souci d'équilibre entre les intérêts collectifs et les intérêts individuels.

Axe 2. Une transition juridique : quelles propositions ?

À partir des conditions juridiques existantes, des dysfonctionnements observés dans les copropriétés ainsi que des régimes juridiques présentant des dispositions satisfaisantes, le rapport présentera et développera une ou plusieurs hypothèse(s) de cadre juridique.

Il s'agira de répondre aux besoins des copropriétés d'aujourd'hui en proposant un ou plusieurs cadre(s) juridique(s) assurant un juste équilibre entre le droit individuel et le droit collectif. Ce cadre juridique devra répondre à une exigence de clarté et de cohérence avec les autres régimes créés. La(es) proposition(s) de cadre juridique sera(ont) étayée(s) et précisera(ont) les risques associés en termes de gouvernance et de fonctionnement de la copropriété, de gestion économique et de positionnement des principaux acteurs: copropriétaire, conseil syndical, syndic...

Sans en exclure d'autres, les trois pistes d'évolution interdépendantes présentées ci-dessous seront développées dans la (ou les) proposition(s) de cadre juridique présentée(s). Elles pourront être complétées, amendées et d'autres pistes d'évolution pourront être développées.

La(es) proposition(s) de cadre juridique sera(ont) étudiée(s) jusque dans sa(leur) mise en œuvre en insistant sur les modalités nécessaires à prévoir pour garantir une transition juridique sans effets de rupture.

A. La révision de la structure juridique

Il s'agit de considérer la copropriété comme un patrimoine immobilier commun à l'ensemble des copropriétaires et d'en favoriser l'entretien.

Comment assurer la réactivité indispensable à la gestion et la prise de conscience du bien commun par les copropriétaires ? Les pistes d'évolution suivantes, seront analysées et leur mise en œuvre sera étudiée. D'autres pistes de travail peuvent être suggérées et faire aussi l'objet de travaux.

- Regrouper l'indivision et le syndicat des copropriétaires, pour constituer une véritable personnalité morale, réellement maître d'ouvrage puisque propriétaire des biens communs à entretenir ce qui permettrait d'organiser une véritable gestion patrimoniale ;
- Introduire la notion d'investissement, d'amortissement et de gestion du patrimoine dans la comptabilité de la copropriété. Ainsi, les travaux ne seraient plus considérés par les copropriétaires comme des dépenses mais comme des opérations d'investissement programmées qui valorisent le patrimoine ;
- Préciser le périmètre des parties communes et des parties privatives. A titre d'exemple, il s'agirait de définir l'enveloppe extérieure d'un bâtiment en tant que partie commune, y compris les fenêtres, ce qui donnerait une cohérence aux travaux de rénovation énergétique et garantirait l'harmonie générale du bâtiment ;
- Remplacer la «transparence fiscale» répartie sur chaque contribuable, par une personnalité fiscale collective ce qui faciliterait les relations avec l'administration tant pour l'application de mesures promotionnelles que pour d'éventuelles coercitions ou sanctions;
- Innover en droit de la propriété : si l'on a su distinguer la nue propriété et le droit d'usage, peut-on imaginer de distinguer en ce qui concerne les biens en copropriété, la propriété individuelle et la propriété collective ?
- Redonner aux copropriétaires l'envie de participer à la gestion de leur bien commun et faciliter la mobilisation des copropriétaires autour de projets collectifs communs ?

Ainsi, à titre d'exemple, que penser de l'hypothèse de la création d'une structure juridique de la copropriété autour des principes suivants :

- les membres de la copropriété sont et restent les propriétaires des lots privatifs ;
- la copropriété dispose d'une comptabilité indépendante dans laquelle les composants de son patrimoine, les parties communes, sont inscrites à l'actif et sont gérées à travers des mécanismes classiques d'immobilisation et d'amortissement;
- l'intégralité du clos et du couvert, y compris les fenêtres et les volets est incluse dans le patrimoine commun?

B. L'évolution de la gouvernance

Comment assurer la réactivité indispensable à la gestion et la prise de conscience du bien commun par les copropriétaires ? Les propositions suivantes, seront analysées et leur mise en œuvre sera étudiée. D'autres propositions peuvent être suggérées et faire aussi l'objet de travaux.

L'hypothèse avancée est que la réactivité indispensable à la gestion courante et la prise de conscience du bien commun par les copropriétaires peut passer par le renforcement de la responsabilité du rôle du conseil syndical.

Il s'agirait:

- d'organiser la gouvernance autour d'une assemblée de copropriétaires, d'un conseil syndical élu par l'assemblée, responsable de la gestion courante et de la programmation de la gestion patrimoniale. Le président du conseil serait ainsi le représentant légal de la copropriété;
- de développer la qualité de la gestion par l'appel à des professionnels (tels que syndic, architecte, BET, conseils) chargés de mission auprès du conseil syndical. Contrairement à la mission actuelle du syndic, l'externalisation des missions serait envisagée «à la carte» afin de prendre en compte les compétences internes disponibles, variables selon les copropriétés et selon les époques) et la typologie de chaque copropriété. Les missions externalisées pourraient ainsi varier d'un simple conseil ponctuel (situation du syndic bénévole actuel) à une mission globale telle qu'elle existe dans la situation classique du syndic professionnel, en passant par tous les niveaux intermédiaires ;
- d'intégrer dans le règlement de copropriété les règles de majorité permettant de faire évoluer le règlement sans recours à l'unanimité (analogie avec les ASL où ces majorités sont définies dans les statuts;
- de définir clairement les rôles de l'assemblée et de l'organe de direction par une répartition des prérogatives, le fil conducteur étant de confier à l'assemblée toutes les décisions structurantes ou engageantes comme les budgets de fonctionnement et d'investissement et à l'organe de direction la gestion courante, les imprévus et la préparation de la programmation moyen et long terme soumise à l'assemblée générale;
- de revoir les règles de vote de manière à pénaliser l'absentéisme chronique;
- de simplifier et d'accélérer les mécanismes de décision de l'assemblée générale par l'utilisation des moyens électroniques (convocation, pièces jointes, diffusion des procès-verbaux, délais et modalités de recours) ;
- d'améliorer la communication aux acheteurs et aux copropriétaires quant à l'état du patrimoine commun: inventaire valorisé et gestion prévisionnelle à court et à long terme de l'entretien, évolution du carnet d'entretien ;
- de prendre en compte la diversité des situations (âge, taille, destination, localisation,...) par un assouplissement, dans la loi, de certaines règles de gestion qui seront précisées dans les règlements de copropriété.

Entre autres effets attendus d'une évolution de la gouvernance, il s'agit de permettre de :

- redonner aux copropriétaires l'envie de participer à la gestion de leur bien commun et de faciliter leur mobilisation autour de projets collectifs communs ;
- renforcer le rôle du syndicat par rapport aux acteurs externes ;

- organiser la gestion autour d'un décisionnaire interne rendant compte à l'assemblée générale ;
- dynamiser la gestion courante et la gestion patrimoniale en favorisant le recours à des professionnels spécialisés ;
- adapter la gouvernance selon la typologie de la copropriété et la situation conjoncturelle ;
- clarifier et simplifier les prérogatives, le processus de décision et les responsabilités ;
- assouplir le fonctionnement et apporter la flexibilité nécessaire à la prise en compte de la diversité des situations.

C. L'organisation d'un contrôle externe

Le contrôle de la gestion est légalement confié au conseil syndical composé de bénévoles présumés plus ou moins compétents. Absence ou insuffisance de contrôle, suspicion injustifiée ou abus de professionnels: le déficit de qualité est néfaste à la copropriété. Les contrôles externes existent dans d'autres secteurs ; l'agence nationale du contrôle du logement social pour les bailleurs sociaux, les organismes agréés pour les petites entreprises et professions libérales, permettent d'envisager cette possibilité.

L'hypothèse retenue ici est que la mise en œuvre d'un contrôle externe est une solution envisageable pour garantir sa qualité, son indépendance et son objectivité ainsi que la cohérence et la vraisemblance des charges. Le contrôle externe serait aussi le garant du déclenchement des procédures d'alerte auprès des copropriétaires et des pouvoirs publics.

Quels seraient les avantages et les risques de ce contrôle ? Quelle en serait la portée ? Comment l'organiser ? Les questions à étudier plus particulièrement seront les suivantes:

- la tutelle publique: contrôle des compétences, de la qualité des contrôles, respect des missions définies, validation d'un référentiel de données mis au point avec la participation des professionnels ;
- la définition des contrôles à effectuer, des modalités de la communication annuelle des observations présentées à l'assemblée générale ;
- la mission d'alerte en présence de situations délictueuses ou de situations critiques (aux instances de la copropriété et aux services publics) ;
- la définition des structures de contrôle exige au préalable un faisceau d'actions de normalisation: en s'appuyant sur les avancées de la loi ALUR pour l'identification de la copropriété;
- la normalisation des données de caractérisation de la copropriété et les données de gestion, ce qui est réalisé même dans des domaines plus complexes telles les exploitations agricoles) ;
- la normalisation du plan comptable en le rapprochant du plan comptable général.
