

PLAN DE SAUVEGARDE DES COPROPRIETES EN DIFFICULTE¹

Daniel TOMASIN

Professeur à l'Université des Sciences Sociales TOULOUSE I

Directeur de l'IEJUC

Le plan de sauvegarde des copropriétés est une notion récente. Comme toutes les notions récentes elle est examinée par les spécialistes du droit de la copropriété avec beaucoup de circonspection et une curiosité mêlée d'une crainte confuse. C'est le cas chaque fois que les pouvoirs publics interviennent dans la sphère des droits privés et, particulièrement, dans celle du droit de propriété.

La notion de copropriété en difficulté n'existe que depuis peu. C'est en 1992 qu'une réflexion interministérielle est lancée pour étudier la situation des copropriétés très dégradées. Sur l'initiative du Comité Interministériel des villes on a cherché des solutions de tous ordres, sociales, financières ou juridiques pour aider au redressement des syndicats de copropriété qui semblaient dans le délabrement et la désespérance.

Les difficultés de ces syndicats de copropriété s'accroissant c'est la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat qui, la première, a essayé de répondre aux dysfonctionnements des immeubles soumis à la loi sur la copropriété. Cette loi complétée par un décret du 15 février 1995 a créé une procédure spécifique destinée à traiter les défaillances financières des syndicats. Elle est différente de celle à laquelle sont soumises les entreprises privées mais elle s'en inspire². Le président du tribunal de grande instance peut désigner un administrateur provisoire chargé de rétablir le fonctionnement normal de la copropriété lorsque l'équilibre financier du syndicat des copropriétaires est gravement compromis ou lorsque le syndicat est dans l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble (art. 29-1 de la loi du 10 juillet 1965). La loi permet aussi de suspendre les poursuites de certains créanciers du syndicat (art. 29-2 de la loi préc.). Cependant, durant l'élaboration de la loi, des voix se sont élevées pour dire que si les mesures juridiques permettent de stopper les poursuites des créanciers elles ne règlent pas la question de l'insolvabilité des copropriétaires et encore moins celle de l'entretien des bâtiments dégradés.

Une circulaire du 7 juillet 1994 a alors repris la procédure des opérations programmées de l'habitat (OPAH) lancée en 1977, définie en 1982 et formalisée dans la loi du 13 juillet 1991 (art. L. 301-1 C.urb.) pour l'appliquer aux ensembles immobiliers en copropriété rencontrant de graves difficultés sur le plan technique, social et financier³. On étendait ainsi une procédure d'aide et d'intervention concertée des pouvoirs publics en matière d'habitat dans un domaine privé, celui de la copropriété.

Cette politique d'aide publique aux copropriétés en difficulté s'est orientée rapidement vers la création d'un plan de sauvegarde des copropriétés en difficulté. La loi du 14 novembre 1996 et son décret d'application du 11 février 1997 relatifs à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ont offert un cadre juridique dans lequel est établi un programme de mesures

¹ Rapport présenté le 30 avril 2002 au GRIDAUH (Groupement de recherche sur les institutions, le droit de l'aménagement de l'urbanisme et de l'habitat) place du Panthéon à Paris lors du séminaire relatif aux copropriétés en difficulté

² Ainsi Corinne SAINT ALARY HOUIN Les copropriétés en difficulté Revue DROIT et VILLE n°52 2001 p ; 103 et s.

³ Sur les OPAH voir M.CARRAZ DALLOZ ACTION Droit de la construction n°5970 et s.

pratiques négociées avec les habitants⁴. Ce plan de sauvegarde est apparu rapidement comme un outil plus adapté et plus efficace, donné au Préfet, pour intervenir sur des parties déterminées du territoire et visant des copropriétés en difficulté. Le plan de sauvegarde contrairement à l'OPAH copropriété, institué par la circulaire du 07 juillet 1994, organise un cadre très large d'intervention tenant compte des difficultés financières, sociales, urbaines, techniques et juridiques que peuvent connaître les copropriétés en difficulté. On ne peut s'empêcher de faire des rapprochements avec l'instauration du plan de redressement de l'entreprise en difficulté (art.L.621-54 C. commerce), avec cette nuance de taille qu'ici, le plan de sauvegarde résulte d'une mesure administrative.

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite SRU) a donné aux institutions un élan nouveau et une dimension plus large.

La loi cherche d'abord à prendre les mesures préventives destinées à éviter que les syndicats de copropriété ne tombent dans les difficultés financières. Aux syndicats de copropriété la loi SRU apporte plus de souplesse dans la gestion juridique, plus de transparence dans la gestion des comptes mais aussi plus de rigueur à l'égard des syndics et à l'égard des copropriétaires pour le paiement et le recouvrement des charges. On peut ainsi espérer éviter à temps certaines dérives ou certains comportements générateurs de difficultés financières.

⁴ Anne CANAL Le plan de sauvegarde des copropriétés en difficulté. Illustration au travers d'une copropriété toulousaine Rapport de stage DESS Droit immobilier 2000/2001.

Mais la loi SRU cherche aussi à traiter plus profondément le problème des copropriétés en difficulté.

Elle le fait, d'une part, en remodelant le dispositif juridique antérieur pour accélérer le retour au fonctionnement normal de la copropriété. La loi renforce les pouvoirs de l'administrateur provisoire, qui hérite des pouvoirs du syndic, et ceux du Président du tribunal de grande instance, qui peut décider désormais de la division des copropriétés trop vastes (art. 29-4 de la loi).

Elle le fait, d'autre part, en insufflant au plan de sauvegarde une portée nouvelle. Les articles 82 à 86 de la loi SRU améliorent les textes antérieurs et permettent une efficacité pratique qui en font, aujourd'hui, sur le terrain, un outil efficace et privilégié d'intervention. La durée du plan a été portée à cinq ans (L.615-2 CCH), et il peut être mis en œuvre dans toute zone. Il n'est plus limité aux zones urbaines sensibles et peut viser tout groupe d'immeubles ou ensemble immobilier. On a pu parler d'une généralisation des plans de sauvegarde⁵

L'ensemble de ces nouveautés fait apparaître des tendances lourdes qui vont peser sur l'analyse des droits et des obligations des copropriétaires et des acteurs.

L'outil mis en place opère une publicisation⁶ des règles applicables à la copropriété. Le Préfet approuve le plan de sauvegarde par un arrêté préfectoral et les opérations sont alors suivies par un coordonnateur, désigné par le Préfet, lequel peut mettre fin au plan par arrêté préfectoral, notamment en cas de blocage des instances de décision ou de non respect des engagements pris.

Mais cet outil est aussi un révélateur de la précarité de la situation du copropriétaire. Le plan de sauvegarde pourra le transformer en simple locataire, notamment lorsque la loi permet à des organismes HLM de réaliser des opérations de portage de copropriétés en difficulté. Ces organismes peuvent alors acquérir des lots en vue de leur revente après y avoir effectué des travaux et les avoir loué provisoirement (art. L. 422-2 al. 8 et L.422-3 al. 7 CCH).

Ces tendances nouvelles qui traversent notre droit sont loin d'être insignifiantes car elles sont porteuses d'évolution qui affecteront l'analyse du droit du copropriétaire sur son lot.

Ces tendances apparaissent aussi bien lorsqu'on examine la mise en œuvre du plan de sauvegarde (I) que son contenu et sa portée (II)

I – LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE SAUVEGARDE DES COPROPRIETES EN DIFFICULTE

Cette mise en œuvre repose d'une part sur l'intervention publique (A), et suppose d'autre part le maintien des organes de la copropriété (B)

A/ L'INTERVENTION PUBLIQUE

1°) Objectifs et nature de l'intervention

Les objectifs de l'intervention résultent de l'article L. 615-1 CCH. Le plan vise : « à restaurer le cadre de vie des occupants et usagers d'un groupe d'immeubles bâtis ou d'un ensemble immobilier déterminé à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel

⁵ Corinne SAINT ALARY HOUIN préc.

⁶ Corinne SAINT ALARY HOUIN préc.

commercial et d'habitation soumis au régime de la copropriété ou d'un groupe d'immeubles bâtis en société d'attribution ou en société coopérative de construction donnant vocation à l'attribution d'un lot.».

Les objectifs sont clairs. Ils résultent de l'article L.615-2 CCH. Il s'agit notamment de clarifier et de simplifier les règles de structure et de gestion. Il s'agit aussi de réaliser des travaux de conservation de l'immeuble ou tendant à la réduction des charges. Il s'agit surtout de restaurer les relations sociales. Il s'agit enfin de mettre en place des mesures d'accompagnement.

La nature de l'intervention publique est particulière. Elle est d'abord incitative. L'incitation repose sur une démarche administrative traditionnelle. Le plan a pour objet de mobiliser les différents acteurs publics ou privés qui permettront de restaurer le cadre de vie dégradé. La loi cependant a fait appel d'abord à l'initiative de l'Etat puisque c'est à l'initiative du Préfet que la procédure sera mise en œuvre. Depuis la loi SRU l'article L615-1 a été modifié pour donner au maire de la commune un pouvoir de proposition.

L'intervention publique est surtout fondée sur un acte administratif, c'est à dire un arrêté préfectoral (L.615-3 CCH) pris sur proposition de la commission administrative qui élabore le plan de sauvegarde (art.L.615-2 CCH). Ce plan de sauvegarde se distingue donc d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (appelée OPAH). Cette dernière est une procédure d'intervention entre l'Etat, une collectivité locale et l'ANAH. Elle prend la forme d'une convention qui est la charte d'action explicitant la politique d'aménagement et les diverses mesures de nature à inciter les propriétaires à engager des travaux de restauration. Au contraire le plan de sauvegarde n'est pas une convention. Il prend la forme d'un acte administratif qui est notifié par lettre recommandée aux principaux acteurs et intéressés (art. R. 615-3 CCH⁷).

2°) Les étapes de l'intervention

L'intervention se déroule en quatre étapes principales

La première étape est celle de l'initiative de la procédure. Le préfet y joue un rôle essentiel. Cependant le maire de la commune a, depuis la loi SRU, la faculté de proposer au préfet le lancement de la mise en œuvre, avec d'ailleurs un certain nombre d'associations de propriétaires, de copropriétaires ou de riverains (art. L.615-1 CCH). En général un pré-diagnostic accompagne la saisine du Préfet.

La deuxième étape consiste à élaborer un projet de sauvegarde. Une commission constituée par arrêté du Préfet et animée par lui ou son représentant élabore un projet de plan de sauvegarde (L.615-3 CCH et R.615-2CCH). Cette commission comprend notamment le président du conseil général et la maire de la commune mais aussi les représentants des services de l'Etat et des organismes publics concernés (art. R. 615-1CCH). Elle regroupe au maximum 10 membres. Mais la loi SRU a imposé, en outre, dans cette Commission la présence des représentants des propriétaires et des locataires des immeubles concernés (art. L.615-1 CCH). La loi introduit ainsi, au niveau de la préparation du plan, la présence des propriétaires, premiers concernés par une mesure administrative qui va modifier lourdement

⁷ Le texte prévoit une notification de l'arrêté aux collectivités publiques et organismes concernés, à chaque occupant..., aux propriétaires lorsque ceux ci ne sont pas occupants... , au syndic ou à l'administrateur provisoire du syndicat... Il est transmis au procureur de la République...

l'entretien et la gestion du bien. Le Préfet nomme aussi un coordonnateur qui veillera au bon déroulement du plan.

La troisième étape est celle de l'approbation de la notification et de la consultation du plan de sauvegarde.

La quatrième étape est celle de la mise en œuvre et du suivi du plan de sauvegarde sur cinq ans (art.L.615-2 CCH).

B/ LE MAINTIEN DES ORGANES DE LA COPROPRIETE

Pendant que se déroule cette procédure administrative les organes de la copropriété restent en place. Il faut insister sur le fait que le syndicat de copropriété sera déjà placé, le plus souvent, dans la situation d'une copropriété en difficulté, ce qui modifie la répartition des pouvoirs au sein de la copropriété. On peut ajouter que les copropriétaires ne sortent pas grandis de l'opération, la loi les amalgamant dans la catégorie floue des « occupants ».

L'administrateur provisoire, nommé par le Président du tribunal de grande instance se verra confier en général les pouvoirs du syndic dont le mandat cesse de plein droit (depuis la loi SRU qui a modifié l'art. 29-1 de la loi du 10 juillet 1965). Il pourra même se voir confier tout ou partie des pouvoirs de l'assemblée générale à l'exception de ceux prévus aux a) et b) de l'article 26 de la loi.

Quant aux occupants, l'article L. 615-4-1 CCH décide qu'au regard du plan de sauvegarde, ils comprennent aussi bien les propriétaires occupants, les locataires, les occupants de bonne foi, maintenus dans les lieux et les preneurs de baux professionnels ou commerciaux. Le plan de sauvegarde a donc pour effet d'écraser les catégories juridiques.

Mais n'est ce pas finalement une simple constatation légale de la triste réalité qui rapproche le copropriétaire impécunieux du locataire dans un immeuble délabré ?

II – LE CONTENU ET LA PORTEE DU PLAN DE SAUVEGARDE DES COPROPRIETES EN DIFFICULTE

Le contenu du plan de sauvegarde est un ensemble de mesures concentrées sur le sauvetage d'une copropriété. Mais sa portée peut paradoxalement conduire à sa disparition.

A/ LE CONTENU DU PLAN DE SAUVEGARDE

Ce sont les modalités de l'intervention publique qui représentent tout l'intérêt du plan. Il s'agit là il faut le reconnaître de mesures aujourd'hui très efficaces qui se concentrent sur le traitement du bâti de la copropriété (1°) et sur l'assainissement des comptes de la copropriété (2°)

1°) Le traitement du bâti

Pour réaliser le programme, un plan de financement est établi qui va bénéficier des subventions diverses.

Les subventions offertes pour les travaux sur parties communes bénéficient d'un dispositif spécial.

Pour les copropriétaires occupants, une prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) a été instituée par l'article 2 du décret du 8 février 2000 (art. R . 322-2bis CCH) et par un arrêté du

9 mars 2000. Ces dispositions PAH parties communes sont applicables à des immeubles achevés depuis 10 ans au moins (donc post décennale). Tous les travaux inscrits dans un programme prévisionnel adopté par l'assemblée générale de la copropriété peuvent faire l'objet de ce financement et ce, sans plafond de dépense subventionnable. Ce nouveau dispositif peut être accordé à tous les copropriétaires occupants quel que soit leur niveau de ressources.

Pour les copropriétaires bailleurs l'ANAH dans une instruction en date du 3 juillet 2000 a prévu qu'à compter du 1^{er} septembre 2000 les copropriétaires bailleurs bénéficient de dispositions spécifiques pour le financement de travaux sur parties communes. Comme la PAH ce financement ANAH est offert aux copropriétaires bailleurs pour les immeubles soumis à un plan de sauvegarde. L'ensemble des travaux sur parties communes est recevable quelles que soient les ressources des copropriétaires bailleurs. C'est pour certains une manne inespérée.

Les subventions offertes pour les travaux sur parties privatives bénéficient aussi d'aides très importantes. Les copropriétaires occupants bénéficient de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et les copropriétaires bailleurs sont aussi aidés par l'ANAH ;

Un dispositif d'avances sur subventions a pour objet de pallier la difficulté de trésorerie de certains copropriétaires.

Enfin en complément des subventions reçues pour la réalisation des travaux les copropriétaires concernés par un plan de sauvegarde peuvent aussi mobiliser des prêts. Ainsi le **FSH Fond de Solidarité Habitat** « copropriétés en plan de sauvegarde » de l'agglomération toulousaine accorde des prêts à taux préférentiels.

2°) L'assainissement des comptes de la copropriété

Le but de toutes les mesures contenues dans le plan de sauvegarde est d'assainir les comptes de la copropriété pour lui redonner une vie normale . On ne peut pas scinder ces mesures de celles plus générales qui résultent de la loi SRU et des règles visant les copropriétés en difficulté.

Pour ce qui est des mesures propres au plan de sauvegarde il faut insister sur les mesures visant la **solvabilisation des copropriétaires**. Pour le remboursement des prêts bancaires classiques le plan peut prévoir une renégociation des prêts.

Le plan peut envisager aussi une saisine de la CDS (commission départementale de surendettement).

La loi SRU a modifié l'article 6 de la loi du 31 mai 1990 visant à mettre en œuvre le droit au logement pour **rendre obligatoire l'ouverture du FSL** (Fonds de Solidarité du Logement) aux copropriétaires occupants d'un logement situé dans un immeuble faisant l'objet d'un plan de sauvegarde en cas d'impossibilité pour eux d'assumer leurs obligations concernant les charges locatives.

Il faut aussi noter **l'exonération de la taxe foncière** pour les propriétaires de logements situés dans un immeuble faisant l'objet d'un plan de sauvegarde. L'exonération peut être prolongée jusqu'à 15 ans.

B/ LE SORT DE LA COPROPRIETE OBJET DU PLAN

Mais le rôle des organismes HLM peut devenir prépondérant et modifier le sort de la copropriété. Les organismes bénéficient d'une longue expérience de l'intervention dans le parc privé. Les collectivités publiques se tournent donc spontanément vers ces organismes spécialisés dans le traitement du logement social pour les aider à régler les difficultés du « parc social de fait »⁸.

C'est le sort de la propriété privée qui est en jeu lorsque le maintien d'une structure de copropriété n'est plus viable et que les organismes HLM achètent⁹ les lots pour les louer et les revendre après avoir effectué des travaux. C'est ce que prévoit la loi SRU (art. L. 421-1 CCH 12° et L. 422-2 CCH 8°). Il s'agit là d'une opération de portage de lots de copropriété originale qui permettra de favoriser des mutations immobilières et de favoriser la venue de nouveaux propriétaires. Dans un premier temps les attributions locatives des lots acquis par l'organisme permettront de contrôler le peuplement de la copropriété pour revendre, dans un second temps, les lots à une population plus choisie. On pourrait ainsi espérer faire renaître un marché en contrôlant les prix de vente.

De toute façon, c'est à un élargissement de l'influence de ces organismes qu'on assistera quand la gestion de certaines copropriétés leur sera confié.

^{8 8} Anne CANAL Le plan de sauvegarde des copropriétés en difficulté. Illustration au travers d'une copropriété toulousaine Rapport de stage DESS Droit immobilier 2000/2001.

⁹ Les opérations d'achat par les organismes HLM pourront s'effectuer à la barre du tribunal sur enchères judiciaires ou par suite de l'exercice du droit de préemption délégué à un organisme HLM, enfin à la suite de négociation amiable. Les financements mis en place par les organismes HLM pour faire face à ces achats relèvent du droit commun en matière de financement de logement.